

Не ссылаться! Не цитировать!

Выбор механизмов управления контрактными отношениями в условиях реформы регулирования экономики

Аналитический доклад^{*}

Версия 1.1.

Автор:

Шаститко А.Е.,

*Зам. генерального директора Фонда «Бюро экономического анализа»
д.э.н., профессор экономического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова*

A_Shastitko@beafnd.beaddg@mail.ru
Т. 7095-937-9750 Ф: 7095-9376753

Представленный доклад является первым в серии аналитических материалов, посвященных вопросам идентификации и выбора структурной (институциональной) альтернативы для осуществления экономических обменов в условиях неравномерного распределения значимой информации о характеристиках товаров и услуг, а также склонности людей к недобросовестному поведению в условиях, обеспечивающих его безнаказанность. Основная задача доклада – зафиксировать концептуальные рамки изучения вопросов дерегулирования экономики. Рассматриваются различия в содержании компенсации и устранении рыночных изъянов, а также раскрывается возможность использования нерегуляторных альтернатив как средства компенсации рыночного изъяна. Указаны существенные характеристики благ, которые могут повлиять на выбор структурной альтернативы. На примере трех сфер экономического обмена (политической, финансовой и товарной) показаны проблемы, сопряженные с использованием более простых механизмов управления контрактными отношениями в связи с переходом благ из одной категории в другую. Сформулированы предложения по оптимизации сети подведомственных учреждений и предприятий на примере Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Сформулированы определения основных терминов и понятий, использованных в данном докладе.

Ключевые слова: регулирование, дерегулирование, реформа регулирования, рыночные изъяны, транзакционные издержки

Москва – 2004

^{*} Доклад подготовлен в рамках Программы ТАСИС «Дерегулирование экономики и устранение административных барьеров в Российской Федерации». Автор доклада несет ответственность за ошибки и идеи, сформулированные в докладе.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	3
1. КОМПЕНСАЦИЯ VS. УСТРАНЕНИЕ ИЗЪЯНОВ РЫНКА	6
2. ПРИМЕРЫ СООТНОШЕНИЯ КОМПЕНСАЦИИ И УСТРАНЕНИЯ ИЗЪЯНОВ РЫНКА.....	22
ВЫВОДЫ.....	31
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. О ПРИНЦИПАХ ОПТИМИЗАЦИИ СЕТИ ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И ПРЕДПРИЯТИЙ (НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА)	34
ГЛОССАРИЙ	41
ЛИТЕРАТУРА.....	43

Введение

Дерегулирование экономики как важнейшая характеристика реформы экономической политики не только в развитых странах, но и в странах с развивающейся рыночной экономикой, является объектом пристального внимания и дискуссий в научной экономической литературе. Предлагаемая работа нацелена на то, чтобы связать практические проблемы реформирования экономической политики (устранение административных барьеров, дерегулирование, административная реформа) с фундаментальными вопросами, которые изучает новая институциональная экономическая теория¹. Такая взаимоувязанность должна создать возможности для рассмотрения разнородных аспектов дерегулирования и устранения административных барьеров в едином ключе.

Поскольку существуют различные подходы к определению основных понятий, в частности, регулирования и дерегулирования экономики, в целях большей определенности мы будем использовать следующее определение данных терминов: (1) регулирование – это применение юридических инструментов для достижения целей социально-экономической политики, предполагающее принуждение государством частных лиц и организаций действовать *предписанным образом* под угрозой применения санкций [Hertog Den J, 2000], (2) *дерегулирование экономики – процесс замещения в механизмах управления транзакциями (контрактных отношений) публичной административной формы их поддержки (компенсации контрактных рисков) структурными (институциональными) альтернативами*². Важно также учитывать, что реформа регулирования не сводится к процессу дерегулирования, рабочее определение которого дано выше. Это связано, прежде всего, с тем, что в рамках данной реформы должно быть повышено качество и самого процесса государственного регулирования, что сопряжено в первую очередь с проведением административной реформы.

В числе фундаментальных вопросов, которые изучает новая институциональная экономическая теория - объяснение оснований и различающихся по существу форм координации действий и согласования ожиданий экономических агентов (дискретных институциональных альтернатив) в связи с влиянием на условия и результаты, соответственно, координации и согласования, со стороны государства. В теоретическом, а также

¹ О характеристиках новой институциональной экономической теории см. [Шаститко А.Е., 2003]. Данное направление экономической теории доказало свою продуктивность не только в сфере анализа форм экономической организации, но и в сфере экономической политики.

² В зависимости от поставленной задачи рабочее определение данного понятия может меняться. Например, в другой работе дерегулирование определено следующим образом: процесс трансформации основополагающих правил, устраняющий условия для воспроизводства устаревших, искажающих стимулы экономических агентов, а также сопряженных с вымогательством ренты регуляций, процесс, который формирует условия для создания системы истинных сигналов, обеспечивающих компенсацию изъятий в механизмах координации действий экономических агентов. [Шаститко А.Е., 2003]

практическом плане данный вопрос важен еще и потому, что это влияние противоречиво как с точки зрения информационных аспектов взаимодействия, так и с точки зрения стимулов экономических агентов.

В нашу задачу не входит подробное описание содержания и эволюции теорий регулирования³. В представленном докладе будут отмечены лишь основные вехи в развитии теоретических представлений об основаниях и сфере распространения, прежде всего, государственного регулирования.

В представленном докладе рассматривается соотношение между компенсацией и устранением изъянов рынка как особыми формами настройки механизмов согласования ожиданий и координации действий экономических субъектов с позиции изменения структуры трансакционных издержек (по участвующим в экономических обменах субъектам) и в контексте различных вариантов влияния государства на условия и результаты экономических обменов. Указанный вопрос рассматривается в связи с классификацией благ в зависимости от издержек оценки трансформационных и трансакционных характеристик товаров и услуг в различных сферах экономической деятельности. Также как и выбор механизма координации, его настройка сопряжена с распределительными последствиями, которые, скорее всего, неравнозначны с точки зрения изменения уровня благосостояния отдельных групп участников экономического обмена. Вот почему в докладе будет затронут вопрос о компенсационных сделках.

Вопросу о влиянии государства на экономические процессы посвящено практически необозримое множество исследований в рамках различных исследовательских традиций. Некоторые стратегии экономических исследований второй половины двадцатого века были построены на том, чтобы систематически обосновать необходимость более активного участия государства в организации и функционировании экономической системы изъянами рыночного механизма координации.

Суть аргументации сводилась к тому, что функционирование рынка как механизма координации сопряжено с издержками. Отсюда – вмешательство государства как средства снижения издержек координации и повышения эффективности функционирования экономической системы в целом. Другие направления исследований, особенно широко проводившиеся начиная с 70-х годов прошлого века, наоборот, объясняли и доказывали ограниченность возможностей государства в решении проблем координации и эффективного размещения ресурсов, указывая на изъяны государства в решении вопросов координации действий экономических субъектов.

К концу XX века сложились предпосылки для операционального сравнительного анализа структурных альтернатив, обеспечивающих согласование ожиданий экономических агентов и распределение между ними выигрышей, с одной стороны, и предполагающих различный «формат» участия государства в этих альтернативах, с другой.

³ Данная задача в значительной мере решена в работе [Hertog den J, 2000].

По сути дела, основная задача реформы системы регулирования состоит в том, чтобы отладить механизм выбора адекватного формата участия государства в обеспечении устойчивости контрактных отношений, в рамках которых протекают процессы производства товаров и предоставления услуг, в рамках широкого спектра доступных структурных альтернатив.

Последовательность изложения в данном докладе организована следующим образом. В первом разделе рассматривается комплекс вопросов, связанных с соотношением компенсации и устранением рыночных изъянов в контексте выбора институциональной структуры для поддержки экономических обменов. Во втором разделе общий вопрос рассматривается на примере экономических обменов в трех сферах – политической, товарной и финансовой – в контексте возможного перехода того или иного блага из одной категории в другую с учетом не только трансформационных, но и трансакционных характеристик данных благ. Далее представлены основные выводы и рекомендации. В приложении на примере решения вопроса об оптимизации сети подведомственных учреждений и предприятий показаны возможные варианты адаптации институциональных структур под существующие задачи обеспечения экономических обменов с учетом имеющихся ограничений. Поскольку в докладе используется специализированный категориальный аппарат, основной текст сопровождается глоссарий с рабочими определениями основных понятий и терминов.

1. Компенсация vs. устранение изъянов рынка

Понятие изъянов (или «провалов») рынка в настоящее время относится к числу общеупотребительных не только в фундаментальной, но и прикладной экономической теории. С точки зрения фундаментальной теории в общем виде постановка вопроса выглядит следующим образом.

В соответствии со второй фундаментальной теоремой благосостояния, если предпочтения домашних хозяйств и производственные множества фирм, выпуклы, существует полный набор рынков с общеизвестными ценами, на которых каждое действующее лицо является ценополучателем, то любой достижимый Парето-оптимальный результат, соответствующий условиям конкурентного равновесия, может быть достигнут посредством фиксированных по величине трансфертов, обуславливающих перераспределение богатства [Mas-Colell A, Whinston M.D., Green J.R, 1995]. Нормативный вывод из данной теоремы сводится к тому, что необходимо дать возможность выполнять рынкам свою работу⁴, решая вопросы социальной справедливости с помощью трансфертов⁴, тогда как для промежуточных (гибридных – см. далее) институциональных альтернатив места нет, если не использовать гипотезу к случаю.

Напомним, что гибридные институциональные соглашения - долгосрочные контрактные отношения, сохраняющие автономность сторон отношения, но предполагающие создание транзакционно-специфических мер предосторожности, препятствующих оппортунистическому поведению участников и обеспечивающих адаптацию к изменяющимся обстоятельствам в условиях неопределенности.

Однако, как было выяснено во множестве исследований, базовые предпосылки данной теоремы не выполняются, что соответствует ситуациям рыночных изъянов.

В других работах было отмечено, что существует вопрос о том, что изъяны рынка могут быть не только компенсированы, но и устранены [Шаститко А., 2004а, 2004б]. Однако в данном разделе мы остановимся на этом вопросе более подробно, так как понимание сути данного различия принципиально для изучения всех основных аспектов, связанных с реформой системы регулирования.

⁴ Подробный разбор данной теоремы и ее приложений не входит в задачу данной статьи. Представленная формулировка используется лишь для фиксации точки отсчета.

Вставка 1. Подходы к определению роли государства в экономике

Постановка вопроса об издержках функционирования рыночного механизма встречалась и в более ранних работах. В качестве примера можно привести исследования К.Маркса, А.Пигу и Дж.М.Кейнса.

Весьма примечательно объяснение формирования фабричного законодательства в XIX веке в Англии, регулирующего использование рабочей силы и ставшего реакцией на снижение качества рабочей силы ввиду ее слишком интенсивной эксплуатации. Данный вопрос подробно рассматривался К.Марксом в «Капитале». Было отмечено, что в результате высокой степени эксплуатации рабочей силы возникла проблема ухудшения ее качества и, соответственно, снижения чистой выгоды, которую получают работодатели как группа в целом. Соответственно, фабричное законодательство стало ограничителем действий отдельных работодателей в отношении степени эксплуатации рабочей силы.

Проблемы внешних эффектов специально исследовались А.Пигу («Экономическая теория благосостояния»), который пришел к выводу о необходимости государственного вмешательства посредством налогообложения с целью интернализации внешних эффектов, или приведения в соответствие частных и общественных издержек производства товаров (услуг). Отметим, что Пигу рассматривал государственное регулирование как единственную форму институциональной реакции на возникающие изъяны рынка.

Наконец, Дж.М.Кейнс в своих работах (в том числе в «Общей теории занятости, процента и денег»), указывая на нестабильность рыночной системы, показал, что активная экономическая политика государства в состоянии компенсировать изъяны механизма цен, проявляющиеся, прежде всего, в систематическом недоиспользовании ограниченных ресурсов, в том числе рабочей силы (неполная занятость, вынужденная безработица). С этой целью может быть использована бюджетно-налоговая и кредитно-денежная политика.

Отметим, что, хотя язык (категориальный аппарат) в упомянутых работах существенно различался, общая идея о несовершенстве рыночного механизма прослеживается достаточно четко. Также достаточно четко прослеживается подход к определению роли государства как единственно возможного (и эффективного) компенсатора рыночных изъянов. Приоритет государственного вмешательства – достаточно распространенная идея, хотя и уязвимая для критики. Фридрих фон Хайек, изучая вопрос об истории монополизации предложения денег, обратил внимание на следующее:

«...Когда изучаешь историю денег, не перестаешь удивляться тому, как долго люди мирились с правительствами, которые в течение 2000 лет пользовались исключительной властью для того, чтобы постоянно эксплуатировать и обманывать их. Это можно объяснить только тем, что миф о необходимости правительственной прерогативы укоренился настолько прочно, что даже профессиональным исследователям... не приходило в голову когда-либо поставить его под сомнение. Но стоит только усомниться в истинности существующей доктрины, как становится ясно, на какое непрочное основание оно опирается [курсив авт. – А.Ш.]» [Хайек Ф, 1996].

Последующие исследования, значительная часть которых основана на базовой идее Р.Коуза о ненулевых издержках функционирования механизма цен [Коуз Р., 1993], сформулированной в первой половине 30-х годов прошлого века и опубликованной в

статье «Природа фирмы», показали, что альтернативные механизмы координации и снятия распределительных конфликтов – внутрифирменные или с участием государства как регулятора (а иногда и как участника хозяйственной деятельности) – обладают сравнительными (но не абсолютными) преимуществами⁵. Фактически это означает, что в случае обнаружения явлений, соответствующих определенному набору характеристик (как следствие издержек функционирования механизма цен), возникает основание для формирования альтернативных механизмов координации, один из которых предполагает вмешательство государства (активное участие государства в организации трансакций), которое, действуя в общественных интересах, обеспечивает максимизацию общественного благосостояния⁶. В числе такого рода обстоятельств упоминают феномен субаддитивности издержек; внешние эффекты, проблемы коллективного действия, связанные, в частности, с производством общественных благ; асимметричное распределение информации между субъектами рынка.

С точки зрения набора условий функционирования рынка можно указать на следующие ситуации, в которых возникают основания (правда, не всегда достаточные) для создания организационных (структурных) альтернатив или устранения соответствующего рыночного изъяна: (1) отсутствие рынка (при наличии соответствующей потребности и готовности потребителей платить ненулевую цену), (2) отсутствие равновесия на рынке (несбалансированность рынка), (3) несовершенство рынка с точки зрения возможностей повышения благосостояния как его участников, так и аутсайдеров, (4) нежелательные побочные результаты функционирования рынка, что в целом соответствует теориями общественного интереса, в соответствии с которыми государственное регулирование призвано компенсировать четыре основных недостатка, связанных с функционированием чисто рыночной экономики (несовершенство конкуренции; несбалансированность рынка; отсутствие рынков; нежелательные результаты функционирования рынка [Итоги и перспективы..., 2003]. Иными словами рыночными изъянами можно называть такие характеристики экономических обменов, которые соответствуют устойчивому отклонению фактического размещения ресурсов от Парето-оптимального, то есть такого, при котором потенциальные выгоды от взаимовыгодного обмена исчерпаны полностью.

Вставка 2. Изъяны рынка и ограничение конкуренции

В практической плоскости изъяны рынка могут быть сопряжены с такими характеристиками взаимодействия между хозяйствующими субъектами, как асимметричное распределение информации, барьеры входа и выхода, а также издержки переключения с одного контрагента⁷ на другого, избыточная дифференциация продукта, рыночная власть. Данные виды изъянов рынка упомянуты

⁵ В этом плане аргументация последовательных противников государственного активизма в экономике – неоавстрийцев (Росбад, Ди Лоренцо) – может оказаться весьма кстати.

⁶ Это одна из первоначальных версий теории регулирования, построенная на предпосылке «благотворительного (благожелательного) государства». Более реалистичный анализ предполагает ослабление данного допущения, что будет сделано далее.

⁷ В оригинальном тексте используется слово «продавец». Однако, учитывая, что рыночной властью может обладать и покупатель, данное понятие может быть расширено.

в Методике анализа влияния решений регулирующих органов на конкуренцию. Данная методика была разработана в Управлении по финансовым услугам Великобритании⁸.

В числе характеристик рынка, сопряженных с асимметричным распределением информации упоминаются недостаточно прозрачные взаимоотношения на рынке, неизвестные заранее характеристики продукта, неинформированность потребителей, ограниченный переход от одной фирмы к другой, несмотря на разницу цен, а также устойчиво высокая прибыль по указанным выше причинам.

В числе характеристик рынка, сопряженных с таким изъяном как барьеры входа и выхода, упоминаются жесткие требования к начинающим бизнес, контроль над существенными для ведения бизнеса ресурсами (в том числе благодаря наличию сети), наличие (отсутствие) потенциальной конкуренции и близких благ-заменителей, интенсивность входа на рынок в течение некоторого времени, предшествующего анализу рынка, а также устойчиво высокая прибыль по указанным выше причинам и применение правила «слишком большой, чтобы лопнуть».

В числе характеристик рынка, сопряженных с издержками переключения с одного контрагента на другого, упоминают редкий переход от одного контрагента к другому, высокие штрафные санкции при расторжении договора и при переходе к другой организации, низкая сумма возвращаемая контрагенту при расторжении контракта, связанные продажи, исключительные соглашения с поставщиками промежуточных продуктов.

В числе характеристик рынка, сопряженных с избыточной дифференциацией продукта, указывают на сложности сопоставления продуктов из-за их специализации, а также избыточной рекламы и маркетинга, существенной разницы в ценах на одинаковые продукты.

Наконец, в числе характеристик рынка, сопряженных с рыночной властью, указывают на сумму долей крупнейших продавцов на рынке, превышающую 50%⁹, а также устойчиво высокую прибыль крупнейших продавцов.

В качестве комментариев у казанным выше характеристикам следует отметить, что они в значительной мере взаимосвязаны. Так, например, рыночная власть вряд ли возможна без барьеров входа, а дифференциация продукта сама может выступать как важных фактор барьеров входа.

Вместе с тем экономические исследования привели еще к двум важным выводам, общий смысл которых сводится к следующему:

(1) не существует идеальной (с точки зрения эффективности) формы экономической организации, так что любая доступная (реализуемая на практике) форма, экономической организации имеет свои сравнительные преимущества и изъяны значимость которых в значительной мере зависит от характеристик внешней среды (в том числе институциональной) [Уильямсон О, 2003] ;

⁸ Подробная информация содержится в [Авдашева С.Б., Шаститко А.Е. (ред.), 2002, с.323-348].

⁹ Данный показатель может быть установлен конвенционально.

(2) при объяснении любой формы экономической организации, также как и любых изменений в институциональной инфраструктуре, следует учитывать различия в интересах действующих субъектов, а также их переговорную силу, поскольку это оказывает значительное влияние на осуществимость изменений в том числе посредством компенсационных трансакций, там, где это возможно¹⁰.

Вопрос о выборе формы экономической организации приобретает особую актуальность в контексте системной трансформации в конце XX- начале XXI века во многих странах мира, а также проблем, связанных с глобализацией экономических отношений, развитием мировых рынков капитала и либерализацией потоков капитала. Для России в тот же период данный вопрос возникал в контексте приватизации, либерализации, финансовой стабилизации, затем – в форме дебюрократизации, и, наконец, в форме дерегулирования экономики, понимание содержания которого имеет принципиальное значение для осознания перспектив и ограничений, связанных с изменением роли государства в экономике.

Во второй части работы мы рассмотрим более подробно проблему организации обмена в связи с асимметричным распределением информации о существенных аспектах трансакций (например, цена, порядок заключения договоров, ответственность за несоблюдение условий контракта и т.д.) между их участниками, принимая во внимание, что действия государства в соответствии с критерием максимизации функции общественного благосостояния как минимум не является реалистичной предпосылкой¹¹, а также что взаимодействие между экономическими агентами с противоречащими друг другу интересами, не предполагает синхронного выполнения каждой из сторон оговоренных в контракте обязательств. В этой связи вопрос о несовершенствах механизмов координации действий экономических агентов приобретает более сложную форму, поскольку включает и такой аспект как недобросовестное поведение, стратегическое манипулирование информацией в ущерб интересам контрагентов (оппортунизм).

Влияние государства на экономические процессы может происходить как в форме компенсации изъянов рынка, так и в форме устранения самих изъянов¹² и тем самым предотвращения создания оснований для применения нерыночных альтернатив. Принципиальная разница состоит в том, что компенсационное участие государства означает либо полное вытеснение рыночного механизма, либо его существенное ограничение, в то время как устранение изъянов рынка предполагает действенность механизма цен как способа координации действий экономических субъектов, тогда как государство остается «за кадром» рыночных трансакций в случае соблюдения общих установленных для участников рынка правил (на уровне достоверной угрозы применения насилия, если правила будут нарушены). В этом смысле условия второй

¹⁰ Более подробно см. в [Шаститко А.Е., 2002. С.530-538]

¹¹ Первые варианты теории экономического регулирования были основаны на том, что государство обеспечивает максимизацию общественного благосостояния методами экономического регулирования.

¹² Следует учитывать, что в некоторых случаях участники рынка сами могут устранять изъяны (например, в информационной структуре). Тогда можно говорить о самоустраниющихся изъянах рынка.

фундаментальной теоремы благосостояния соответствуют варианту устранения изъязнов, а не их компенсации другими механизмами координации.

Данные различия могут показаться незначительными. Однако, если более внимательно подойти к данному вопросу, то он может быть сформулирован так: создавать ли общие условия для устойчивого функционирования рынков (в смысле устранения перечисленных выше несовершенств) или разрабатывать схему применения организационной альтернативы (главным образом, с участием государства), специализированного механизма управления транзакциями, которая если и не вытесняет рыночные схемы взаимодействия полностью из той или иной сферы, то, как минимум, дополняет их.

Отметим, что существуют промежуточные (гибридные) схемы организации обменов, в которых специализированные механизмы существуют, но государство играет либо пассивную роль, либо не является единственным активным участником организации (поддержания) данных форм обмена. В первом случае речь идет о чистом саморегулировании, внутрифирменных формах координации. Во втором - о квазирегулировании и сорегулировании¹³. К данному вопросу мы вернемся далее. В систематическом виде варианты участия государства могут быть определены на основе расширенной контрактной схематики¹⁴, предложенной Уильямсоном [Williamson O., 2000].

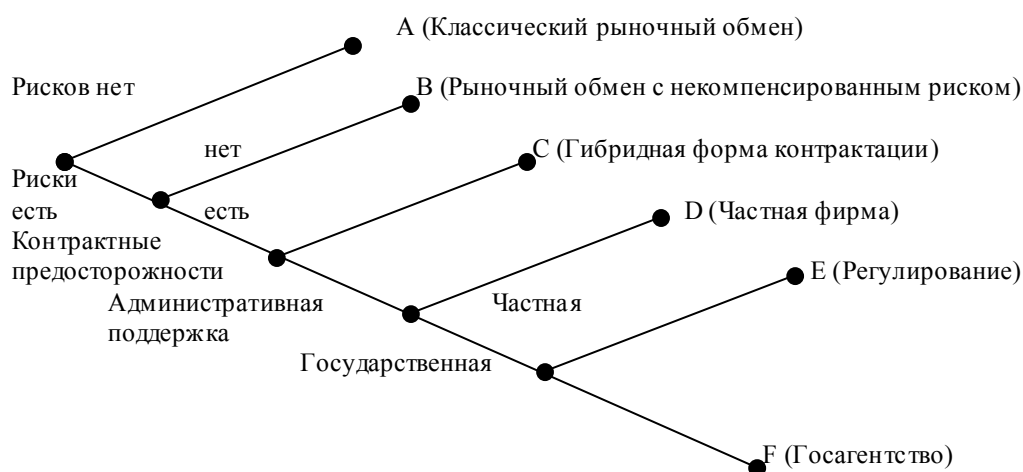
Основной принцип классификации дискретных институциональных альтернатив (в данном случае - механизмов управления транзакциями), основан на принципе от простого к сложному, или на презумпции нецелесообразности использования сложного (специализированного) механизма управления транзакциями. Наиболее простым вариантом является использование рыночного механизма, который не поддерживается никакими специализированными институциональными устройствами, включая особые условия контрактов (вариант А), учитывающие индивидуальные особенности участников данных контрактов. Специализированные институциональные устройства возникают в ситуациях, когда требуется обеспечить соответствие отдельным участникам транзакции друг другу. В более широком плане фактически речь идет о компенсации несовершенства (изъязнов) рыночного механизма, если за точку отсчета выбрать механизм рыночного взаимодействия, когда отсутствуют специализированные механизмы поддержки контрактных отношений.

В первом приближении именно данный механизм управления транзакциями, обеспечивающий указанное соответствие, следует иметь ввиду, когда рассматривается возможность создания рынка, снижения степени несовершенства рынка. Известно, что данный механизм должен применяться в ситуации с нулевыми (или пренебрежимо малыми) контрактными рисками (связанными в первую очередь со стимулами и ограниченностью рациональности), когда конкуренция как специфическая характеристика контрактного процесса позволяет решить проблемы координации и распределения выигрышей между заинтересованными сторонами [Уильямсон

¹³ О нерегуляторных альтернативах см. [Крючкова П.В., 2002, с.264-381]

¹⁴ Простая контрактная схематика, или классификация контрактов, представлена в [Уильямсон О., 2003, с.85]

О., 1996]. Подчеркнем: из сказанного не следует, что ситуация с пренебрежимо малыми контрактными рисками эквивалентна ситуации с нулевыми трансакционными издержками. В противном случае она не могла бы рассматриваться как одна из дискретных институциональных альтернатив.



Расширенная контрактная схематика по Уильямсону

Следующий вариант – это контрактация в условиях ненулевых рисков, но без мер предосторожности (вариант В), что не может не сказываться на таких параметрах контрактов, как цены и сроки выполнения контрактных обязательств. Третий вариант – это так называемая гибридная форма контрактации, предполагающая применение в условиях ненулевых контрактных рисков особых мер предосторожности, которые поддерживали бы транзакции между де-юре независимыми друг от друга экономическими субъектами (вариант С)¹⁵. Именно данная институциональная альтернатива включает в качестве одной из возможностей саморегулирование. Причем, важно учитывать, что гибридные формы не являются однородными как с точки зрения форм существования, так и с точки зрения жесткости механизма управления транзакциями. Некоторые из них по своим характеристикам больше напоминают рыночные транзакции, тогда как другие могут восприниматься как характеристики внутрифирменных отношений.

Другие возможности сопряжены с использованием в качестве формы контрактной предосторожности административного механизма¹⁶. Один вариант – это механизм частный (вариант D), второй вариант – общественный (государственный). В первом случае транзакции организованы в рамках частной фирмы (см. вставку 1), тогда как государство выполняет пассивную функцию

¹⁵ Сказанное не означает, что роль государства в транзакциях типа А и С одинакова. Различия могут проявляться в той мере, в какой судебный механизм может использоваться для достраивания контрактов до полных как средство поддержания контрактных отношений. Хотя это вовсе необязательно должен делать государственный суд (возможно использование в качестве механизма разрешения споров частного третейского суда).

¹⁶ Варианты С D сопряжены с риском возникновения монопольных эффектов.

гаранта соблюдения правил, установленных в законах (в том числе в трудовом праве), во втором варианте государство выполняет активную роль, определяя существенные параметры трансакций.

Вставка 3. О дискретности структурных альтернатив

В статье Скотта Мастена [Мастен С., 2001. С. 294-318] приводится ряд аргументов, которые могут быть суммированы следующим образом: "...право действительно выявляет существенные различия в обязательствах, санкциях и процедурах, управляющими этими двумя [внутрифирменными и рыночными – прим. авт] видами обмена [Мастен С., 2001. С. 313]". Анализ показывает, что данные различия выражаются не только в стимулах, но и в разной способности к адаптации участников обмена к непредвиденным обстоятельствам.

Резюмируя проведенный Мастеном анализ, можно выделить несколько качественных различий между торговыми трансакциями (ТТ), регламентируемыми коммерческим правом и трансакциями найма (ТН) как разновидностью трансакций управления, регламентируемыми трудовым правом:

1. В рамках ТН контролю подлежат не только результаты, но и способы достижения результатов.

2. К исполнителю в рамках ТН предъявляются специальные требования по раскрытию информации работниками (располагающими, то есть накапливающими данную информацию) относительно аспектов деятельности, которые могут повлиять на получаемые работодателем выгоды, тогда как в ТТ данный пункт не применяется.

3. Существуют ограничения на свободу извлечения выгоды работником, даже если эта выгода не приводит к нанесению прямого ущерба работодателю, тогда как в ТТ данного ограничения нет. Фактически в трудовом праве (в рамках традиции обычного права) заложено в абстрактной форме требование соответствия сторон друг другу, в частности, когда речь идет об установлении доверительных отношений, лояльности со стороны работников.

4. Если в ТТ контрактор сам несет ответственность в случае нанесения ущерба третьим лицам, то в случае ТН ответственность за нанесение ущерба третьим лицам берет на себя работодатель, что естественно требует более интенсивного надзора за работником со стороны работодателя (см. п. I данного перечня).

5. Помимо разрыва отношений посредством увольнения ТН в отличие от ТТ могут предусматривать в качестве дополнительной санкции взыскание с работника за ущерб, нанесенный работодателю действиями или бездействием, причем распределение возможностей наложения санкций асимметрично (в пользу работодателя).

6. Следствием предыдущего принципа фактически является презумпция виновности работника, что означает распределение бремени доказывания неправоты работодателя в пользу работодателя, иными словами трансакционные издержки, связанные с урегулированием спора, в основном несет работник (в суде выступающий истцом).

7. Презумпция легитимности администрации как средства адаптации к

непредвиденным обстоятельствам посредством одностороннего изменения процедур, правил без проведения повторных переговоров с работниками, что в принципе недопустимо в рамках ТТ. Тем самым может быть решена проблема неполноты контракта ex ante.

Пункты 6 и 7 вместе позволяют объяснить, как существующая система обычного права создает условия для формирования и применения механизма частного порядка улаживания конфликтов. Однако следует отметить, что односторонний порядок – частный случай, так как вполне возможна ситуация, когда формально независимые организации создают совместные комиссии, которые зависят только от воли самих создателей и основной задачей которых являются решение спорных вопросов.

Однако и в последнем случае также есть два класса возможностей: прямое государственное регулирование (Е) и государственное агентство (F). В рамках первой возможности государство, определяя существенные параметры транзакций, вместе с тем непосредственно товар (услугу) не производит. Вторая возможность основана на комбинировании производства услуги и определении существенных параметров транзакции в рамках государства как особого рода организации. Фактически это означает, что государственное агентство непосредственно или через подведомственные учреждения и предприятия организует производство товаров и услуг, которые не могут по тем или иным причинам более эффективно предоставляться в рамках других структурных альтернатив. Именно в рамках данной альтернативы наиболее высок риск совмещения хозяйственных функций с функциями исполнительной власти, что требует особого внимания к использованию данной альтернативы. Кроме того, в рамках административной реформы, которая проводится в России, госагентства – класс организаций, которые, являясь государственными, вместе с тем обеспечивают поставку услуг.

В приложении 1 более подробно рассмотрен вопрос о границах использования агентства в предоставлении услуг неопределенному кругу лиц.

В связи с описанием расширенной контрактной схематики сделаем два замечания.

1. Даже расширенная контрактная схематика, разработанная Уильямсоном, не в полной мере отражает многообразие и “нелинейность” набора структурных альтернатив, построенных по принципу “от простого к сложному”, “от атомистической координации” к “кооперативной координации”. В качестве примера можно отметить две формы гибридного институционального соглашения, в которых предполагается компенсировать контрактный риск: делегированное саморегулирование и сорегулирование. Если в рамках делегированного саморегулирования специальные правила устанавливаются государством, что также требует обязательного членства в организации саморегулирования, то фактически в некоторых случаях данный механизм управления транзакциями может оказаться более жестким, чем собственно государственное регулирование. Это связано, прежде всего, со значительными рисками ограничения конкуренции на соответствующем рынке. В свою очередь сорегулирование предполагает установление правил и

обеспечение их соблюдение с участием всех заинтересованных сторон, то есть не только представителей соответствующей отрасли, но и аутсайдеров, потребителей, государства, что делает механизм управления транзакциями даже еще более сложным, чем административная форма поддержки как в рамках отдельной фирмы, так и со стороны государства в форме регулирования¹⁷.

2. Поскольку под дерегулированием подразумевается расширение использования нерегуляторных альтернатив, то есть альтернатив прямому государственному регулированию и предоставлению товаров (услуг) с помощью госагентств, то в принципе возможна парадоксальная на первый взгляд ситуация: дерегулирование без развития и расширения масштабов рыночных транзакций. В частности, дерегулирование может привести к более высокой привлекательности частных административных механизмов управления транзакциями. Иными словами, дерегулирование может вызвать расширение границ фирмы (в экономическом смысле). Так как государственное регулирование может рассматриваться как механизм публичной административной поддержки контрактных отношений между формально независимыми хозяйствующими субъектами, то в случае отсутствия такой поддержки переговорная сила сторон может быть распределена таким образом, что возобладают стимулы к интеграции, то есть объединения транзакций в рамках единой частной административной системы поддержки транзакций (если речь идет о промежуточных товарах). Подчеркнем, что такое расширение вовсе необязательно будет связано со снижением абсолютных внутрифирменных транзакционных издержек или даже со снижением средних транзакционных издержек.

3. Соотношение между обозначенными выше структурными альтернативами усложняется еще и тем, что характеристики одной влияют на соотношение между другими. В частности, излишне жесткое антимонопольное регулирование вертикальных ограничивающих контрактов может привести, при прочих равных условиях, к тому, что будет использован институциональный заменитель в форме частного административного механизма поддержки контрактных отношений (частной фирмы). Между тем, данная форма контрактных отношений, при прочих равных условиях, предполагает еще более жесткое ограничение конкуренции. В этой связи принципиальное значение имеет адекватное применение правила взвешенного подхода, суть которого сводится к разрешению соглашений и действий, которые сопряжены с ограничением конкуренции, на основе сопоставления позитивных и негативных эффектов.

Возвращаясь к общему принципу построения классификации механизмов управления транзакциями в контексте определения роли государства в них, отметим еще раз, что фактически здесь применяется презумпция нецелесообразности государственного вмешательства как средство минимизации транзакционных издержек, связанных с использованием механизмов управления транзакциями.

¹⁷ Более подробно о формах саморегулирования, их сравнительных преимуществах и изъянах см. в [Крючкова П.В., 2004]

Для более точного понимания разницы между компенсацией рыночных изъянов и снижением степени несовершенства рынка можно рассмотреть варианты интернализации внешних эффектов, возникающих вследствие сбоев в функционировании рыночного механизма, а точнее вследствие того, что в условиях контрактов не отражены все выгоды и издержки, связанных с его выполнением. Напомним, что традиционно ко внешним эффектам относят выгоды и издержки, которые не нашли отражения в системе цен.

Первый вариант – применение правила собственности, в соответствии с которым государство специфицирует права собственности, предоставляя возможность заинтересованным лицам вступить далее в обмен данными правами, определяя самим пропорции обмена, также как и другие существенные аспекты трансакций. В этом случае государство фактически создает некий новый вид рынка. Отметим, что создание рынка может происходить как по причине превращения того или иного блага в ограниченное, так и в результате реформирования отдельных отраслей (с естественно монопольным компонентом и потенциально конкурентными сферами деятельности, например, ресурсоснабжающие подотрасли ЖКХ, электроэнергетика, железнодорожный транспорт, связь и т.д.). Подчеркнем, что само по себе создание государством того или иного рынка товара (услуги) не является достаточным свидетельством повышения эффективности использования ресурсов ввиду того, что рынок в данном случае может быть излишним ввиду того, что данный механизм может быть использован в качестве способа изъятия ренты у участников предпринимательской деятельности.

Второй вариант интернализации – государственное регулирование в форме квотирования (количественных ограничений), налогообложения (субсидирования) с целью корректировки частных планов экономических агентов через изменение ожидаемых выгод (издержек), связанных с осуществлением того или иного вида деятельности, а также правила ответственности, суть которого сводится к компенсации одной из сторон потерь в благосостоянии, которые могут быть нанесены действиями (или бездействием) другой стороны. В данном случае государство не создает рынок, а пытается имитировать результаты (с точки зрения эффективности окончательного размещения ресурсов) его функционирования через использование налогового механизма и/или другие инструменты регулирования. Заметим, что распределительные последствия (или, как иногда еще их называют – эффекты благосостояния) при этом будут асимметричными, поскольку конечный уровень благосостояния заинтересованных сторон будет зависеть от способа интернализации внешнего эффекта. В условиях положительных трансакционных издержек методы интернализации внешних эффектов будут неравнозначны не только с точки зрения распределения, но и координационных (эффективных) аспектов взаимодействия между экономическими агентами.

В качестве примеров данного варианта (компенсации изъянов рыночного механизма) можно привести также участие государства в страховании депозитов, страховании от безработицы, которые могут рассматриваться как альтернатива (а иногда и дополнение) рыночным механизмам, связанным с функционированием информационной инфраструктуры рынка труда или

финансовых услуг (включая поиск альтернатив и решение проблемы субъективного риска и ухудшающего отбора).

Подчеркнем, что в первом случае речь не идет о полном устранении государства, что с точки зрения логики принимаемых экономическими агентами решений означало бы отсутствие издержек (выгод), учитываемых данными агентами и связанными с возможными действиями государства (в том числе, с угрозами применения насилия). *Оно выполняет функцию гаранта соблюдения добровольных соглашений без вмешательства в определение условий данных соглашений* (включая выбор контрагентов, назначение цены, сроков выполнения обязательств и т.д.).

Если есть согласие между всеми заинтересованными сторонами, что государство должно устранять, а не компенсировать изъяны (презумпция невмешательства государства), там, где это возможно, то полемика, причем усиливаемая противоречиями в экономических интересах, будет концентрироваться вокруг вопросов о том, какие именно изъяны в том или ином случае являются устранимыми, а какие - нет (по крайней мере, на данный момент). Существует риск, что те изъяны, которые могут быть устранены на основе существующих технологий или организационных форм, тем не менее будут пытаться компенсировать лишь по причине того, что это выгодно влиятельным группам, которые образуют решающую коалицию в политическом процессе (создание регуляций). Фактически данный класс ситуаций рассматривается Раджаном и Зингалесом, сформулировавшими тезис о неустойчивости политической поддержки рынков [Раджан Р., Зингалес Л., 2003]. Однако возможен и другой вариант: неустранимые на данный момент рыночные изъяны будут пытаться устранять потому, что это также приносит выгоды группам специальных интересов. В этом плане нельзя не отметить проблему *бизнеса на дерегулировании*, когда предлагаются решения, которые не могут принести выгод широким кругам ни в краткосрочной (ни даже в долгосрочной) перспективе. По сути данная позиция была озвучена Дж.Стиглицем [Стиглиц Дж., 2003]

Сказанное можно проиллюстрировать с помощью простой матрицы, в которой указаны варианты сопряжения политики в отношении использования рыночного механизма и характеристик рыночных изъянов. В данной матрице представлены два вида политики, которые могут быть признаны адекватными, и два вида неадекватной политики. Отметим два аспекта, которые должны быть учтены для дальнейшей работы с данной матрицей

(1) Представленная матрица не содержит информации о том, в чем именно проявляется неадекватность, если сохраняется регулирование, когда изъяны являются устранимыми.

(2) Формы дерегулирования (то есть использования вместо прямого государственного регулирования таких механизмов как квазирегулирование, со-регулирование, чистое саморегулирование, так же как и механизм рынка на основе общих правил без специализированных устройств, поддерживающих транзакции) также не представлены в данной матрице. Между тем такого рода возможности следует учитывать, но уже применительно к конкретным обстоятельствам места и времени.

		Политика	
		Дерегулирование	Регулирование
Рыночные изъяны	Устранимые	Устранение изъянов посредством дерегулирования (повышение степени совершенства рынков как механизмов координации)	Сохранение регулирования (например, избыточные административные барьеры) – “ошибка” I рода
	Неустранимые	Дерегулирование в условиях неустранимых изъянов (провоцирование повышения степени несовершенства рынка) – “ошибка” II рода	Сохранение регулирования в условиях неустранимых изъянов

Для ответа на вопрос о сохранении/введении/устранении государственного регулирования требуется показать, что ни один его из вариантов (а точнее – наилучший из доступных вариантов государственного регулирования) не обеспечивает результата (эффективность использования ресурсов в части создания стоимости), превышающего тот, который может быть получен вследствие применения альтернатив государственному регулированию. В частности, это может выражаться в продуцировании ложных сигналов, связанных с вмешательством государства [Шаститко А., 2003в, С. 46-54], которые сопряжены с дополнительными издержками для участников экономического обмена и не связаны с решением проблемы асимметричного распределения информации о существенных для данных участников параметрах обмениваемых благ.

В этой связи либерализация потоков капитала – наглядный тому пример¹⁸. Действительно, ослабление ограничений на трансграничное перемещение капитала, с одной стороны, позволяет расширить границы рынка капитала, но, с другой стороны, сопряжено с резким повышением уровня неопределенности, снижением уровня доверия участников рынка (в случае повышения ожидаемой амплитуды колебания показателей, значимых для принятия решения участниками рынка), что может иметь прямо противоположный эффект, выражающийся в разрушении рынков, сужении их масштабов. На данное обстоятельство обращено внимание в одной из работ, посвященных проблемам развития финансовых рынков в России [Григорьев Л, Гурвич Е., Саватюгин А. и др., 2003, с.25-26.].

¹⁸ Критический анализ указанной практики дан в [Стиглиц Дж., 2003].

Другой возможный пример – ослабление, а точнее – предложения об отказе от антимонопольного регулирования как особой формы государственного регулирования¹⁹. Ошибка второго рода в этом случае означает, что антимонопольное дерегулирование может стать само источником барьеров входа, также как и чрезмерное регулирование (ошибка первого рода).

В связи со сказанным следует отметить, что барьеры входа являются одной из важнейших характеристик структуры рынка. Вместе с тем далеко не всякий барьер входа в условиях ненулевых транзакционных издержек (в частности, для опытных и доверительных благ) свидетельствует о неэффективности экономических обменов на данном рынке. То же самое можно сказать и о конкуренции. Избыточная конкуренция может приводить к снижению среднего качества товаров (результат ухудшающего отбора). С этой точки зрения целью антимонопольного регулирования, если предполагать, что оно направлено на создание благоприятных условий для создания стоимости, повышения эффективности использования ресурсов, не может быть устранения всех барьеров и поддержка любой конкуренции (даже если ее характеристики не соответствуют признакам недобросовестной конкуренции, установленным формальными правилами).

Во вставке 2 представлены тезисы, указывающие на различные аспекты неэффективности антимонопольной политики, а также краткий комментарий к ним.

Вставка 4. Факторы неэффективности антимонопольной политики

Антимонопольная политика относится к числу форм государственного вмешательства в экономику, эффективность которого оспаривается в течение многих десятилетий представителями различных направлений экономических исследований.

Проблемы, связанные с неэффективностью антимонопольной политики были суммированы Крэндаллом и Уинстоном [Crandall R.W., Winston C. 2003, p.3-26] . В их числе:

(1) слишком большая длительность судебных процессов по антимонопольным делам (проблема дисконтирующих эффектов особенно в специфических во времени видах транзакций),

(2) большие трудности с определением мер, которые предотвращали бы негативные последствия монополизации,

(3) значительные издержки разграничения слияний (а в более широком плане – сделок экономической концентрации), повышающих эффективность использования ресурсов и слияний, которые, ограничивая конкуренцию, ведут к снижению благосостояния потребителей,

¹⁹ Данный вопрос разносторонне обсужден в [Авдашева С., Шаститко А., 2003, с.18-32]; [Новиков В., 2003, с.33-48]; [Новиков В., 2004, с.141-146]; [Шаститко А., 2003а, с.111-119]; [Шаститко А., 2004б]. Отметим, что в ссылках на дискуссионные материалы приведены далеко не все аргументы, которые имеют непосредственное отношение к данному вопросу.

(4) значительные трудности, связанные с формулированием и реализацией мер антимонопольного регулирования в условиях новой экономики, которая характеризуется динамичностью конкуренции, быстрыми технологическими изменениями, большим значением интеллектуальной собственности,

(5) значительное влияние политической составляющей на дела, связанные с нарушением антимонопольного законодательства (в том числе злоупотребление правом),

(6) для антимонопольной политики остается мало места, если учесть силу рынков в развитии конкуренции и блокировании антиконкурентных злоупотреблений.

В терминах данного доклада сказанное означает, что издержки, связанные с применением антимонопольного законодательства, слишком высоки, чтобы рассматривать антимонопольное регулирование как важное средство решения проблемы настройки стимулов участников экономического обмена. Кроме того, в пункте 6 фактически предполагается, что антимонопольная политика как способ компенсации изъянов рыночного механизма, также как и инструмент повышения степени совершенства рынка не является действенной. Это означает, что сами участники рынка в состоянии привести в действие механизмы самоустранения рыночных изъянов. Отметим, что устранение барьеров входа соответствует при определенных условиях устранению рыночных изъянов, тогда как антимонопольное регулирование посредством запрета на совершение определенных действий, связанных с использованием преимуществ в переговорной силе, соответствует компенсации рыночных изъянов.

Прежде чем двигаться дальше, отметим еще два важных момента

1. В системе обезличенного обмена (когда каждый из участников не обладает информацией об индивидуальных характеристиках своего контрагента), к которому относится и рыночный механизм, государство полностью устранить нельзя. В связи с этим возникает нетривиальный вопрос о том, что выбрать за точку отсчета при определении свободного рынка. Ведь даже защита прав собственности, также как и ее спецификация – такая функция государства, которая в себе может содержать различную степень активизма, хотя мы говорим всего лишь о спецификации и защите прав собственности (напомним, что речь, в частности, идет о свободе договора и накладываемых на нее ограничений, например, в Гражданском Кодексе РФ, а также в других нормативно-правовых актах).

2. Само по себе понимание, что факт наличия изъянов рынка может быть удобным аргументом для апеллирования к государственному вмешательству как способу нейтрализации его негативных последствий создает дополнительные проблемы, связанные со стратегическим поведением групп специальных интересов, нацеленных на присвоение ренты. Понимание переговорных преимуществ, проистекающих от асимметричного распределения информации как одной из форм проявления рыночного изъяна, могут создавать стимулы к его (асимметричному распределению информации) усилению и распространению в самых разных формах. О такой возможности упоминает Стиглиц, фактически различающий автономную и индуцированную

асимметричность информации [Stiglitz J., 2001]. Если автономная асимметричность информации не является результатом выбора экономических агентов, то индуцированная асимметричность обусловлено исключительно принимаемыми экономическими агентами решениями является следствием стратегического поведения. В результате создания индуцированной асимметрии информации может возникнуть не только перераспределение доходов от одной группы заинтересованных лиц к другой, но и создание функционально избыточных услуг, связанных с преодолением проблемы индуцированной асимметричности информации. В связи с этим возникает необходимость блокирования именно индуцированной асимметричности, которая отчасти может быть решена посредством формализации (повышения степени транспарентности) процедуры принятия регулирующих норм²⁰, активного участия в обсуждении вопроса о введении новых норм, регламентирующих хозяйственную деятельность, всех заинтересованных сторон.

В этой связи можно воспользоваться подходом, информация о котором содержится во вставке 2, адаптировав его для случая воздействия мер государственного регулирования на такие характеристики рынка как распределение информации между действующими лицами, барьеры входа и выхода, равенство (неравенство) условий конкуренции для разных покупателей (продавцов) на данном рынке, рыночная власть, воздействие на инновационную активность²¹.

²⁰ Данный вопрос рассмотрен в информационно-аналитическом бюллетене №32 Бюро экономического анализа Формализованная процедура выбора форм и инструментов регулирования (опыт Австралии).

²¹ Аналогичные аспекты рекомендованы в упомянутой во вставке 2 Методике для оценки регулирующего воздействия на конкуренцию

2. Примеры соотношения компенсации и устранения изъянов рынка

Проиллюстрируем сформулированные тезисы о различиях между компенсацией и устранением рыночных изъянов применительно к нескольким сферам экономической деятельности, основываясь на одном из наиболее распространенных в экономической теории варианте классификации благ в условиях положительных трансакционных издержек. В экономической теории существует *типология благ в зависимости от возможностей (издержек) оценки их качества* (положительного эффекта, включая возможные риски, связанные с безопасностью) *потребителями*, которая основана на доступности информации о качестве потребителю. Выделяют исследуемые блага, опытные и доверительные блага.

Доверительные блага (ДБ) – это вид благ, для которых относительные издержки оценки качества (производимого полезного эффекта) после процесса потребления достаточно велики. Исследуемые блага (ИБ) – это вид благ, для которых относительные издержки оценки качества до начала процесса потребления, невелики. Опытные блага (ОБ) – вид благ, для которых относительные издержки оценки качества до начала процесса потребления значительны²².

Считается, что для исследуемых благ обычными являются формы организации обмена, в которых потребители сами определяют качество блага без предъявления каких бы то ни было дополнительных требований к продавцу (производителю) в явной форме или имплицитно. Для опытных благ ситуация несколько сложнее, так как информация, обладающая ценностью для потребителя, может быть получена после расходования сравнительно большой суммы денег. Отсюда – механизмы залога в форме гарантий, использование репутации продавца (производителя) как специфической формы залога, что, естественно, требует либо времени, либо каких-то дополнительных затрат на формирование такого рода репутации. С доверительными благами ситуация еще более сложная, так как определение их качества требует специализированных знаний, которыми обычный потребитель не обладает²³. В частности, это связано со сложностями вычленения полезного эффекта того блага, которое потребитель использует наряду с другими благами. В качестве примера можно привести некоторые лекарственные препараты, воздействие которых на организм ввиду сам потребитель выявить может с трудом, учитывая существование других факторов, воздействующих на организм. Другой пример – генетически модифицированные товары, влияние которых на человека в долгосрочной перспективе пока однозначно не установлено.

²² Более подробно см. также [Шаститко А.Е., 2002].

²³ Оригинальная модель, показывающая последствия различных вариантов организации обмена в зависимости от уровня экспертных знаний потребителей о полезных характеристиках отдельных благ, а также особенностях каждого из видов благ представлены в [Alchian A., 1969, P. 133—140].

Поскольку блага, в соответствии с новой теорией потребления есть не что иное, как набор полезных характеристик, данный подход можно использовать для применения свойств «исследуемости», «опытности», «доверительности» не только не только к благам, но и к отдельным полезным характеристикам (или их группам).

Отметим в связи с этим, что блага обладают двумя видами полезных характеристик – трансформационными и трансакционными. Иными словами, они являются «бьюкененовскими» товарами. В повседневной жизни указанные характеристики тесно переплетены. Однако в аналитических целях полезно проводить такое различие. Таким образом, принимая во внимание два основания классификации благ и их полезных характеристик, можно выделить шесть теоретически возможных комбинаций. В данной работе мы не будем подробно рассматривать каждый из вариантов, а поясним содержание представленной классификации на примере.

Приобретая квартиру, человек оценивает (самостоятельно или с помощью специалиста) ее физические характеристики (площадь, звукоизоляция, расположение комнат и т.д.). Однако даже если все физические (трансформационные) характеристики квартиры его устраивают и известны *ex ante*, то это еще не означает, что его устроят все трансакционные (институциональные) характеристики, часть из которых может быть, с одной стороны, значима (для оценки данного объекта права собственности), но с другой, доступна с низкими издержками только *ex post*.

Например, может оказаться, что данный объект права собственности с обременениями. Причем, в зависимости от характеристик информационной инфраструктуры рынка жилья данная информация может быть как легко доступной, так и скрытой. В последнем случае трансакционные характеристики могут быть опытными или даже доверительными, хотя физические характеристики могут считаться исследуемыми. Таким образом, с учетом обозначенных характеристик возможно построение классификации полезных характеристик благ, из которых складывается определение блага в целом как исследуемого, опытного или доверительного:

	Полезные характеристики с точки зрения издержек измерения (оценки) качества		
	Исследуемые	Опытные	Доверительные
Трансформационные	1.1.	1.2.	1.3.
Трансакционные	2.1.	2.2.	2.3.

В задачу данной работы не входит подробное изучение вопроса о композитной характеристике блага как исследуемого, опытного или доверительного в зависимости от выявленных особенностей трансакционных и трансформационных свойств, а также взвешивания их значимости. Отметим лишь, что интегральная оценка блага может повлиять на сравнительную

эффективность структурных альтернатив, которые обслуживают связанный с данным благом экономический обмен.

Как правило, речь идет о статическом анализе, когда характеристики конкретных благ даны и их необходимо лишь идентифицировать. После идентификации определяется наилучшая из доступных форм экономической организации (в соответствии со слабой формой отбора организационных альтернатив, по Уильямсону [Уильямсон О. , 1996.]), позволяющая обеспечить обмен правами собственности.

Прежде чем изучать вопросы, связанные с переходом конкретного блага из одной категории в другую, отметим, что принципиальное значение имеет то, что входит в состав блага и что является уже сигналом о качестве блага со стороны его производителей, в том числе опосредованных государственным вмешательством.

Между тем, не менее интересной и важной для понимания является ситуация, когда те или иные конкретные блага *переходят из одного вида в другой* для потребителя. Например, когда опытные блага становятся исследуемыми, или наоборот. Если рассматривать три типа благ, то таких переходов можно насчитать шесть: ИБ → ОБ, ИБ → ДБ, ОБ → ИБ, ДБ → ИБ, ОБ → ДБ, ДБ → ОБ. Указанные переходы сопряжены, в первую очередь, с изменением структуры издержек оценки качества товаров потребителями, которые осуществляют первую покупку (а в более широком плане - транзакцию) и не являются специалистами, обладающими особыми навыками и инструментами по оценке качества того или иного товара (услуги). Именно в этом аспекте проявляет себя нетривиальность предмета анализа. Переход одного и того же блага из одной категории в другую фактически сопряжен с изменением структуры транзакционных издержек, распределенных между вовлеченными в экономический обмен сторонами.

Если продавец предоставляет всю необходимую информацию о существенных с точки зрения потребителя характеристиках блага (и считается, что данная информация достоверна), то можно говорить о том, что с точки зрения отдельного потребителя данное благо может превратиться в исследуемое. Подчеркнем еще раз, что предполагается соблюдение предпосылки о достоверности обещаний относительно адекватности и полноты информации о благе. Вместе с тем предоставление такого рода информации может быть сопряжено с издержками (нас здесь интересуют только прямые издержки) продавца (производителя), связанные, например, с испытаниями различных свойств данного товара. Понятно, что существуют различные организационные альтернативы, связанные с финансированием производства такого рода информации. Один вариант – это финансирование за счет налогов из государственного бюджета. Другой вариант – за счет продавцов, которые, строго говоря, могут переложить как минимум часть бремени информирования на потребителя через цену. С этой точки зрения платой за превращение блага из опытного в исследуемое является повышение цены. Однако отметим, что из этого не следует, что сам факт назначения более высокой цены является свидетельством того, что соответствующее благо стало исследуемым.

Рассмотрим одно из таких изменений *на примере превращения опытного блага в исследуемое*. Для примера возьмем три сферы –законодательную (политическую), финансовую, а также товарный рынок. Выбор обусловлен тем, что законодательная сфера важна с точки зрения обеспечения качества формальных институтов, которые влияют на темпы и качество экономического роста через механизмы спецификации, защиты и передачи прав собственности. Финансовая сфера выбрана по тем же соображениям с акцентом на решение проблемы асимметричного распределения информации, без которого (решения) сложно решить не только вопрос межотраслевого перелива капитала посредством рыночного механизма, но и обеспечить адекватную степень диверсификации рисков и обеспечения достаточного разнообразия инструментов контроля (в том числе в корпорациях). Товарная сфера важна в контексте реформы технического регулирования, которая должна создать низкзатратную и действенную систему обеспечения безопасности товаров и услуг (при условии достоверности информации об их качественных характеристиках).

Известно, что политический рынок, который опосредует создание формальных правил игры в составе институциональной среды, а также их изменение, относится к категории наиболее несовершенных по причине высокой степени неопределенности и асимметричного распределения информации между различными группами участников. В частности, ожидаемые распределительные последствия и общие результаты применения того или иного закона достаточно сложно оценить *ex ante* обычному налогоплательщику как поручателю (принципалу) в последней инстанции. С этой целью может быть создана специальная процедура оценки такого рода последствий, которая стала бы неотъемлемой частью оценки целесообразности разработки и принятия соответствующего закона. В этом плане чем более сложные законы, тем в более выигрышной ситуации оказываются те хозяйствующие субъекты, которые уже закрепились в той или иной нише на рынке. Однако для новичков данные проблемы могут стать непреодолимой преградой или значительно затруднить вход, что приводит не только к воспроизводству неравных условий конкуренции на рынке, но и ослаблению потенциальной конкуренции на данном рынке.

Один из возможных вариантов снятия проблемы асимметричности – это формализованная процедура оценки целесообразности сохранения или введения нового нормативного правового акта, регулирующего предпринимательскую деятельность наряду с публичностью обсуждения соответствующих проектов, когда оказываются задействованы не только теории (экспертные знания), но и интересы различных групп. Кобминирование столкновения (по известной процедуре, предполагающей транспарентность) интересов различных групп с экспертными оценками ожидаемых последствий введения новых регуляций – важнейший элемент системы проектирования качественных институтов.

Отметим, что в простейших моделях с асимметричной информацией предполагается, что покупатели (поручатели) однородны с точки зрения степени неосведомленности и издержек получения информации о качестве товара или услуги до заключения контракта (потребления соответствующего блага). Вместе с тем для большей реалистичности и выявления условий и

препятствий трансформации институциональных условий экономических обменов данное допущение следует ослабить

Переходя ко второму и третьему примерам, разделим потребителей благ на тех, которые осуществляют повторные покупки у одних и тех же продавцов (или эксперты) и тех, кто являются новичками. Если информационная структура рынка устроена так, что достоверной информацией о качестве товара (услуги) обладает только закрепившийся на данном рынке покупатель, обладающий достаточной информацией о продавцах и товарах, то для него товар является исследуемым, но зато для других – опытным. Однако введение требования о раскрытии информации и установление ответственности за адекватность раскрываемой информации обеспечивает (хотя и не всегда) доступ к товарам (услугам) новичков, что фактически свидетельствует о том, что товар становится исследуемым. Однако в этом случае выигрывают новички, тогда как проигрывают закрепившиеся на рынке потребители (по сравнению с исходной ситуацией), а также эксперты.

В связи со сказанным следует отметить, что реформа технического регулирования, которая затрагивает, прежде всего, аспекты экономических обменов, которые связаны с качеством товаров и услуг, процессами их производства, предполагает разграничение компонентов качества, к которым предъявляются обязательные требования и теми компонентами, которые могут быть выбраны производителями на свое усмотрение²⁴. Первые связаны с безопасностью товаров и услуг, а также процессов производства для человека и окружающей среды. С этой точки зрения повышение степени совершенства рынка должно состоять в том, что производители сами выбирают параметры качества (с учетом издержек и той цены, которую они рассчитывают получить) за исключением тех, которые прямо относятся к обеспечению условий безопасности. Иными словами, обязательные требования локализованы по двум аспектам: (1) по требованиям к безопасности, (2) по требованиям к адекватности (вовсе необязательно полноте) информации. Теоретически, это означает, что сам факт появления товара на рынке (в торговой сети) при действенной системе контроля безопасности является сигналом для потребителей о безопасности данного товара или услуги. Напомним, что сигнал – это специализированная информация, передаваемая от информированной стороны неинформированной, о значимых для поручателя (неинформированной стороны) характеристиках товаров или услуг, поставляемых исполнителем (информированной стороной).

В свою очередь адекватность сигнала во многом зависит от системы санкций (абсолютных размеров штрафов и методики их определения), а также характеристик контрольно-надзорной деятельности, определяющей ожидаемую величину издержек, связанных с нарушением установленных требований к безопасности товара²⁵.

²⁴ Более подробно о реформе технического регулирования см. [Крючкова П.В., Шаститко А.Е., 2003]; [Завидова С.С., Крючкова П.В., Шаститко А.Е., 2003].

²⁵ В работе [Тамбовцев В.Л., 2004, с.91-106] выделяется четыре типа вероятности, которые влияют на величину ожидаемых издержек, связанных с нарушением установленных требований: (1) вероятность того, что поведение будет наблюдаться инспектором, (2) вероятность обнаружения инспектором нарушения правила, (3) вероятность того, что субъект

Таким образом, значение реформы технического регулирования фактически сводится к тому, чтобы создать механизмы формирования достоверных обещаний (commitments credibility) относительно минимально приемлемого качества товаров (безопасность) и адекватности информации. Вместе с тем уже первый опыт разработки проектов технических регламентов (нормативные акты, которые должны заменить устаревшую систему гостирования) указывает на риск, связанный с избыточными требованиями к безопасности, которые могут оказаться невыполнимыми для производителей, что, в свою очередь, создает условия для систематического нарушения обязательных требований и избирательного (а, соответственно, коррупциогенного) применения законов. Это в свою очередь препятствует улучшению информационной структуры рынка (соответственно, повышению степени совершенства рынка).

Какие факторы могут обусловить переход конкретного блага из одной категории в другую? В числе основных – технологические и институциональные изменения. Причем, есть основания утверждать, что данные факторы взаимозависимы, так что технологические изменения могут зависеть от того, происходят ли институциональные изменения, и наоборот. В этой связи следует вернуться ненадолго к первому примеру и упомянуть о проектах электронных административных регламентов, которые разрабатываются в рамках административной реформы. Их разработка и применение, как предполагается, может повысить степень транспарентности процесса принятия решений в органах исполнительной власти, что может оказать косвенное влияние и на процессы формирования нормативно-правовой базы. Вместе с тем высокие издержки доступа к Интернет, обусловленные в том числе состоянием технологии получения информации, могут значительно снизить эффект от такого нововведения. Однако в любом случае даже если предположить, что издержки доступа незначительны, у участников хозяйственной деятельности должна уже существовать заинтересованность не только в обсуждении, но и в получении и использовании результатов обсуждения проектов нормативно-правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность.

Рассмотрим ситуацию перехода блага из одного вида в другой на примере рынка акций. Раскрытие информации о принимаемых решениях в рамках компаний, ограничивая инсайдерскую торговлю, тем самым перераспределяет часть выигрышей в пользу аутсайдеров. Инвесторы, получающие правдивую (а также своевременную, не использованную теми, кто обладает преимуществом) информацию о состоянии дел в соответствующей компании, могут в большей степени рассчитывать на защищенность своих прав. В этом плане услуги менеджмента оказываются в большей степени исследуемыми, чем опытными (или доверительными) благами.

Однако вероятность такого изменения может быть и невысока по той причине, что заинтересованные в сохранении асимметричного распределения

нарушения правила установлен корректно, (4) вероятность правильной квалификации нарушения и определения адекватной санкции. Важно отметить, что величина санкций, также как и вероятность их применения различается в зависимости от того, какая из институциональных альтернатив используется как механизм управления транзакциями. См. [Крючкова П.В., 2004].

информации группы могут быть гораздо лучше организованы и более успешно препятствовать институциональным изменениям, предполагающим превращение части опытных благ в исследуемые или части доверительных благ в опытные (исследуемые). Действительно, если банки, финансирующие инвестиционные проекты данных компаний, хорошо осведомлены о существующей корпоративной практике, которая непрозрачна для аутсайдера, то в случае создания такого рода прозрачности специфическая информация как нематериальный актив банка обесценивается. Строго говоря, в этом случае возникает два эффекта. Один связан с размыванием потока квазиаренды вследствие ослабления информационной асимметрии в пользу действующих участников соглашений. Второй связан с возможностями получения выгод от привлечения новых контрагентов (что однако менее определено и сопряжено с необходимостью организационных нововведений). И то, и другое сопряжено со снижением издержек переключения с одного контрагента на другого.

Более привлекательным оказывается рыночный способ финансирования инвестиционных проектов по причине снижения издержек оценки качества менеджмента и корпоративного управления в целом. Способ компенсации такого рыночного изъяна при условии его сохранения может состоять в ужесточении регулирования со стороны государства, например, по линии расширения множества разрешительных процедур.

В результате повышения степени прозрачности продавцам нет необходимости предоставлять залог или обеспечивать поручительство третьей стороны, а также инвестировать средства в репутацию таким образом, что они не повышают их производительность. С этой точки зрения те продавцы, которые уже имеют связи, а также в состоянии предоставить в той или иной форме залог или поручительство фактически утрачивают данные активы, что противоречит их интересам и также может вызвать противодействие.

Логика изучения ситуации в сфере финансовых услуг показывает, что формирование бюро кредитных историй, направленного на снятие проблемы асимметричного распределения информации между заемщиком (физическим или юридическим лицом) и кредитором, при ближайшем рассмотрении достаточно уязвима, если не принимать специальных мер, связанных с поиском адекватного механизма управления транзакциями. Каждый кредитор заинтересован в том, чтобы получить информацию о новом заемщике. Однако тот же кредитор, скорее всего, будет сопротивляться распространению информации о тех заемщиках, которые получают финансовые ресурсы у него. Дополнительное ограничение, которое связано с соблюдением условия конфиденциальности информации о заемщике, также может быть использовано для того, чтобы воспрепятствовать созданию работающей системы кредитных бюро.

Важно отметить, что на способ организации бюро кредитных историй может оказать значительное влияние та информация о потенциальных заемщиках, которую оно может собирать. Чем больше информации о потенциальном заемщике будет сконцентрировано в одной организации, тем, при прочих равных условиях, меньше информационных издержек у кредиторов. Вместе с тем, видимо могут возрасти транзакционных издержки,

связанные с рисками нецелевого использования информации о потенциальных заемщиках.

Один из возможных вариантов решения данной проблемы на первой стадии развития кредитных бюро - (1) создание центрального бюро кредитных историй (ЦБКИ), которое может иметь статус федерального агентства, с филиалами (представительствами) в субъектах федерации, (2) сбор в централизованном порядке информации о заемщиках и передача информации кредиторам (форма публичной услуги, предоставление которой должно быть регламентировано с помощью определенного стандарта). Данная форма позволит отчасти снять остроту проблемы нецелевого использования конфиденциальной информации, если удастся решить вопрос об обеспечении соблюдении стандартов деятельности самого ЦБКИ. Из сказанного не следует, что в последующем данная функция не может быть передана в частный сектор, также как и создана с нуля на начальной стадии при соблюдении обозначенных выше условий. В этой связи можно упомянуть возможность создания БКИ в рамках организации саморегулирования, которая объединяла бы банки (или кредитные организации). В качестве дополняющего варианта можно предложить вариант с частными БКИ. Однако по указанной выше причине условия входа на рынок информационных услуг должны быть ужесточены (посредством лицензирования). В этом случае фактически предполагается либо использование варианта F из расширенной контрактной схематики Уильямсона, либо комбинация двух вариантов – E и F.

Предотвращение блокирования институциональных изменений, направленных на повышение степени совершенства рынков или формирование рынков как необходимое условие создания стоимости – одна из важнейших задач заключения компенсационных сделок в случае, если противодействующие группы де-факто обладают правом (возможностями) наложения «вето» на планируемые изменения. Однако, как показано в другой работе [Шаститко А.Е., 2002] любая компенсационная сделка сопряжена с большим количеством вопросов, которые требуется разрешить. Во вставке 4 кратко рассматриваются вопросы компенсационных сделок.

Вставка 5. О компенсационных соглашениях

В соответствии с эмпирической классификацией механизмов компенсации, предложенной Эдвардсом и Ледерманом [Edwards S., Lederman D., 1998, p.29.], выделяют пять вариантов компенсаций.

1. Прямая компенсация. Группам, чьи интересы ущемляются в результате институциональных изменений, выплачивается компенсация в денежной форме или в форме квазиденег.

2. Косвенная компенсация. Корректировка экономической политики, позволяющая косвенно обеспечить рост доходов заинтересованных групп или снижение издержек производства (если речь идет о производителях). В частности, это могут быть изменение еще одного правила (или правил) в пользу ущемленной стороны и(или) корректировка режима применения данного правила относительно планировавшейся. Например, некоторые институциональные изменения, которые характеризуются ужесточением законов, компенсируются их систематическим

несоблюдением ввиду неприменения санкций либо вообще неясности самого механизма их применения.

3. *Перекрестная компенсация.* Суть данной формы состоит в прямой или опосредованной передаче ресурсов группам, теряющим от институциональных изменений в целях получения политической поддержки.

4. *Исключающая компенсация.* Блокирование активности сильных групп специальных интересов посредством сохранения (поддержания) их статуса (в частности, привилегий).

5. *Политическая компенсация.* Предполагает использование стратегии кнута и пряника. Выражается, в частности, в назначении влиятельного лидера группы специальных интересов на высокую должность.

В любом случае реальность данного процесса зависит от издержек, связанных с: (а) установлением размера компенсации, (б) разработкой механизма выплат, (в) контроля за выполнением *ex post* (включающем процедуру идентификации нарушителя), (г) применением санкций за нарушение соглашения.

Вот почему самостоятельный практический вопрос – дизайн переходного периода, включающий механизмы адаптации к непредвиденным обстоятельствам, связанным, в том числе, с нарушенным институциональным равновесием.

Выводы

Вопрос о компенсации изъянов того или иного механизма координации, также как и вопрос о повышении эффективности соответствующего механизма координации относится к числу дискуссионных на обозримую перспективу. Однако некоторые базовые принципы обсуждения поставленных вопросов можно сформулировать более или менее определенно, также как и некоторые практические рекомендации по созданию механизма выбора структурной альтернативы, в наибольшей степени соответствующей характеристикам того или иного вида экономического обмена.

1. Структурные альтернативы обладают сравнительными преимуществами и изъянами, также как и различные способы настройки механизмов координации: «компенсация рыночных изъянов» и «повышение степени совершенства рынка», то есть создание рынка, обеспечение условий для его сбалансированности, устранение (интернализация) внешних эффектов посредством опять же создания нового рынка, развитие конкуренции (снижение издержек переключения с одного контрагента на другого). Следует учитывать, что механизмы выявления изъянов (процедуры доказательства группами заинтересованных лиц) имеет значение с точки зрения формирования правовых рамок выбора из доступного множества альтернатив. С практической точки зрения это означает, что решение вопроса о выборе, например, государственного регулирования предполагает, что должна быть создана процедура, в соответствии с которой информированная сторона предоставляет доказательства необходимости применения предлагаемой ею структурной альтернативы. Оценка целесообразности данной альтернативы происходит в результате сопоставления различных точек зрения, которое должно сопровождаться сопоставлением с информацией, полученной из других источников.

2. Государство в рамках доступных структурных альтернатив выполняет функции, которые различаются по степени и формам воздействия на условия и результаты согласования ожиданий и координации действий экономических агентов. В некоторых организационных формах экономического обмена государство выполняет пассивную роль гаранта соблюдения установленных правил и соответствующих им абсолютных и относительных прав собственности. В других организационных формах государство выступает активным участником только ex post в случае необходимости снятия проблемы неполноты контрактов. В третьих - участником функционирования соответствующей формы экономической организации (регулирование), тогда как в четвертом случае оно оказывается единственным участником организации процесса производства соответствующего товара или услуги. Подчеркнем, что презумпция невмешательства государства является частным случаем презумпции отказа от использования сложных механизмов управления транзакциями. Иными словами предоставление услуг госагентством (через подведомственные учреждения и предприятия) – форма, которая должна

использоваться в случае если другие альтернативы не могут, при условии неизменности прочих условий, обеспечить лучший результат.

3. Товары и услуги неоднородны с точки зрения издержек оценки их качества потребителем до и после потребления. Данное обстоятельство оказывает значительное влияние на способ организации экономического обмена. Повышение степени «исследуемости» благ для потребителя как в трансформационных, так и в трансакционных характеристиках может быть достигнуто как посредством совершенствования информационной инфраструктуры рынка (применения нерегуляторных альтернатив), что в предложенной в тексте схеме соответствует устранению или снижению контрактных рисков посредством применения контрактных предосторожностей или использования административной поддержки в частной форме (фирма), так и в результате совершенствования самого государственного регулирования, которое в таком случае рассматривается как одна из структурных альтернатив недопущения негативных последствий контрактных рисков. В этом плане простая схема «компенсация изъянов рынка – повышение степени совершенства рынка» может быть расширена посредством включения кооперативной формы адаптации экономических субъектов к изменяющимся обстоятельствам хозяйственной деятельности при условии сохранения де-юре автономности экономических субъектов и пассивности (невмешательства) государства.

4. Смысл политики дерегулирования состоит в том числе в том, чтобы создать механизмы выявления доступных (реализуемых на практике) альтернатив государственному регулированию и предоставлению услуг госагентами, а также повысить качество самого государственного регулирования. В отличие от дерегулирования реформа регулирования – более широкое понятие, так как включает создание новых и/или изменение действующих юридических инструментов для достижения целей социально-экономической политики, предполагающего принуждение государством частных лиц и организаций действовать предписанным образом под угрозой применения санкций, включая модификации в самой системе государственного регулирования, а также условиях применения нерегуляторных альтернатив.

5. Повышение степени совершенства рынка, соответственно, устранения их изъянов, возможно посредством создания условий общедоступности и верифицируемости (участниками рынка) на предмет адекватности показателей качества товаров (услуг), а также значимых для контрагентов характеристик поставщиков данных товаров (услуг). Вместе с тем важно учитывать, что создание эффективной информационной структуры рынка – комплексный вопрос, в котором решение одного компонента, в частности, обеспечение информационной прозрачности по существенным для контрагентов характеристикам одной стороны рынка, не означает, что рынок в целом будет характеризоваться более высоким уровнем совершенства, если существует возможность этой информацией манипулировать в ущерб тем, кто ее раскрывает. Кроме того, следует отметить, что вопрос о том, что именно значимо (какие показатели качества) также может стать предметом компромисса между группами специальных интересов.

6. С одной стороны, выбор любой формы государственного участия (в том числе «повышения степени совершенства рынка»), также как и ее изменения

сопряжено с перераспределительными эффектами, которые далеко не всегда соответствуют условиям повышения эффективности использования ресурсов. С другой стороны, данный выбор отражает распределение переговорной силы групп специальных интересов. Отчасти проблему институциональных изменений как условия перехода от одной структурной альтернативы к другой можно решить посредством компенсационных трансакций, ослабляющих стимулы к блокированию изменений. В свою очередь они также связаны с возникновением определенных рисков, которые сопряжены с выбором формы компенсации, размера компенсации, а также порядка определения ее размера и механизмов, обеспечивающих соблюдение компенсационного соглашения.

Открытый и в то же время ключевой вопрос для дальнейшего обсуждения – механизмы, обеспечивающие соблюдение условий компенсационных трансакций (если таковые сформулированы), учитывая зависимость стимулов заинтересованных сторон раскрывать релевантную информацию от понимания возможности заключения такого рода компенсационных соглашений.

Приложение 1. О принципах оптимизации сети подведомственных учреждений и предприятий (на примере Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека)

В данном разделе представлены предложения по оптимизации сети подведомственных учреждений и предприятий федерального органа исполнительной власти как элемент административной реформы. Сначала даны некоторые практические подходы, алгоритм рассмотрения данного вопроса, а затем сделан акцент на некоторых аспектах, которые необходимо учитывать при выборе структурной альтернативы на примере Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Презумпция нецелесообразности предоставления государственными учреждениями и унитарными предприятиями предписываемых законами и другими нормативными актами услуг предполагает, что представители министерств и ведомств на основе имеющейся у них информации представляют доказательства в пользу целесообразности или нецелесообразности оставить указанные предприятия в федеральной собственности. Таким образом, *бремя первичного доказательства возложено на представителей заинтересованных ведомств.*

Распределение бремени доказательства не означает, что и схему доказательства целиком и полностью должны выбирать на свое усмотрение представители заинтересованных ведомств, также как и использование в качестве единственного источника информации данные, представляемые заинтересованным ведомством (ведомствами). С этой целью предлагается установить некоторые ключевые ориентиры, на основе которых такого рода доказательства должны быть построены. Например, при обосновании невозможности передачи учреждений и предприятий в частный сектор можно предложить расшифровывать обоснование по схеме, предполагающей ответы на ряд вопросов:

- (1) есть ли необходимость в сохранении указанных видов деятельности;
- (2) если есть такая необходимость, то возможно ли в ближайшее время развитие конкуренции в той сфере деятельности, которая отнесена к компетенции соответствующих ФГУП, ФГУ;
- (3) если такая возможность есть, что препятствует развитию конкуренции;
- (4) если такой возможности нет, то можно ли приватизировать предприятия, применяя в последующем режим регулирования деятельности соответствующих предприятий.

В качестве варианта рабочей схемы анализа можно предложить следующее²⁶. Разработчики предложений должны исходить из обозначенной выше презумпции, а также двух ключевых аргументов в пользу сохранения подведомственных учреждений:

- наличие значимой социальной цели, выполняемой этими учреждениями, либо существование «изъянов» рынка, на компенсацию которых направлена деятельность соответствующих учреждений и предприятий²⁷;

- доказательство того, что достижение социальной цели/преодоление изъянов рынка путем существования подведомственных учреждений будет более эффективно, чем иные способы решения данной проблемы. Оба фактора должны действовать одновременно.

Для проведения соответствующего анализа требуется:

1. Четко определить, на решение какой проблемы направлено существование подведомственных учреждений, а именно: суть проблемы; причины возникновения проблемы; на кого воздействует; последствия существования проблемы для людей, которых она непосредственно касается; последствия существования проблемы для общества в целом; кто выигрывает от сложившейся ситуации и в какой степени; масштаб проблемы; является ли проблема локальной, региональной или общенациональной. Таким образом, обосновывается необходимость сохранения соответствующего вида деятельности²⁸.

Возможно, что реально деятельность подведомственных учреждений не направлена на решение проблем, указанных выше (достижение социальных целей или преодоление провалов рынка). В этом случае оптимальным вариантом должно быть признано их упразднение (в некоторых случаях - перепрофилирование).

2. Сравнить различные варианты решения проблемы (сохранение подведомственных учреждений, изменение подведомственности²⁹, передачу подведомственных учреждений на иной уровень государственной власти или на уровень местного самоуправления, ликвидацию подведомственных учреждений, изменение организационно-правовой формы) примерно по следующей схеме:

- а) оценка издержек и выгод каждой опции для государства, включая, например:

²⁶ При описании общего алгоритма анализа используется материал, подготовленный Крючковой П.В., зав. сектором Бюро экономического анализа.

²⁷ Отметим, что в ближайшем будущем предполагается изменение организационно правовой формы или ликвидация государственных предприятий. В качестве «институционального заменителя», возможно, будет использована «автономная некоммерческая организация».

²⁸ На первый взгляд, такого рода обоснование может показаться излишним. Вместе с тем, если исходить из востребованности данного вида деятельности наряду с отсутствием автоматического появления частных организаций, предоставляющих аналогичные услуги, основание для оценки целесообразности все же существует.

²⁹ Речь идет о передаче учреждения или предприятия из системы одного федерального органа исполнительной власти в систему другого органа того же уровня.

- прямые бюджетные расходы для каждой опции (отдельно для разных уровней бюджета);

- косвенные расходы (например, расходы на контроль за деятельностью субъектов, выполняющих соответствующие функции; расходы на трудоустройство персонала учреждений и т.п.);

- риски, связанные с возникновением коррупции или иных нелегальных механизмов и схем;

б) оценка издержек и выгод для потребителей услуг соответствующих подведомственных учреждений, включая, например:

- прямые денежные издержки, связанные с получением соответствующих услуг;

- косвенные издержки (затраты времени на получение услуги, подготовку соответствующих документов и т.п.);

- изменения в качестве и доступности услуг (в т.ч. для разных групп потребителей, разных типах населенных пунктов и т.п.);

в) оценка издержек и выгод для других целевых групп и общества в целом, например:

- снижение/повышение уровня безопасности для жизни и здоровья, окружающей среды;

- оценка перераспределительных эффектов каждой опции, в т.ч. риск ущемления интересов социально незащищенных групп;

- воздействие на конкуренцию как непосредственно на рынке услуг, предоставляемых подведомственными учреждениями, так и на связанных рынках.

Все приведенные оценки должны быть аргументированными и, по возможности, количественными.

3. На основании анализа различных вариантов производится выбор наиболее приемлемого по соотношению затрат и результатов.

Необходимо уточнение критерия, на основе которого должно быть разграничено множество учреждений и предприятий, которые остаются на федеральном уровне и теми, которые передаются на региональный уровень. Видимо, достаточным основанием может стать детализация разграничения полномочий между федеральным центром и регионом.

Важно установить приоритеты в применении критериев. Сначала - критерий целесообразности сохранения данного вида деятельности в принципе, далее целесообразность передачи в частный сектор. Если доказано, что нецелесообразно, то следующий этап – определение достаточности оснований для передачи на региональный уровень. С этой целью также можно

использовать презумпцию нецелесообразности концентрации учреждений и предприятий в системах федеральных министерств

Существующие федеральные государственные учреждения и предприятия Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека могут быть «рассортированы» по четырем группам: оставлены в федеральной собственности в целях предоставления социально значимых услуг, переданы на региональный уровень, приватизированы и ликвидированы. Существует также еще ряд опций, которые мы рассматривать не будем, но которые в практике реструктуризации сети подведомственных учреждений и предприятий могут возникнуть. В их числе – объединение организаций с изменением или без изменения статуса объединенной организации, изменение ведомственной принадлежности, а также формирование группы учреждений и предприятий, судьба которых зависит от получения дополнительной информации.

Основанием для распределения организаций между указанными опциями являются принципы, заложенные в проведение административной реформы³⁰. Как было отмечено в другой аналитическом материале административная реформа направлена на решение задачи повышения эффективности государственного управления. Решение данной задачи предполагает применение четырех презумпций: невмешательства, транспарентности, приватизации и конкуренции. Реализация этих презумпций должна быть сопряжена с разделением там где это возможно правоустановления, правоприменения, а также предоставления государством услуг.

Таким образом, суть административной реформы как средства повышения эффективности государственного управления сводится к тому, чтобы использовать сильные стимулы в рамках частной формы предоставления услуг в условиях конкуренции (там, где это возможно) с минимизацией прямого государственного вмешательства наряду с повышением уровня транспарентности, адекватности принимаемых органами государственной власти (прежде всего, исполнительной) решений. Фактически речь идет о реструктуризации государства и, соответственно, о его модернизации под решение задачи обеспечения устойчивости экономического развития. С этой целью набор функций должен быть пересмотрен в том числе за счет применения нерегуляторных альтернатив, а также скорректирован порядок выполнения тех функций, которые признаны необходимыми.

Рассмотрим вопросы, связанные с выбором структурной альтернативы и оптимизацией сети подведомственных учреждений и организаций на примере Государственной санитарно-эпидемиологической службы Министерства здравоохранения Российской Федерации, преобразованной в начале 2004 года в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

На момент начала реформы в систему Государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации входили центры

³⁰ Подчеркнем, что мы не рассматриваем, в какой мере данные принципы соблюдаются на практике.

госсанэпиднадзора (более 2000), противочумные станции, противочумные НИИ, НИИ (центры) гигиенического и эпидемиологического профиля, а также учреждения дезинфекционного профиля.

Наиболее сложные и важные вопросы реорганизации сосредоточены вокруг центров государственного санитарно-эпидемиологического надзора. На момент начала проведения реформы в сферу их компетенции входили такие функции как контроль за санитарно-эпидемиологической обстановкой, в том числе лабораторные исследования и испытания; проведение социально-гигиенического мониторинга; проведение санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований с целью установления причин и условий возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), ведение учета инфекционных заболеваний. Иными словами одни и те же организации выполняли надзорные функции и предоставляли услуги. Кроме того, следует отметить, что Государственная санитарно-эпидемиологическая служба Министерства здравоохранения Российской Федерации не имела собственных территориальных управлений, как это было в случае с Министерством экономического развития и торговли и Министерством по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства.

Основная задача состоит в том, чтобы не создавая препятствий для выполнения функций по надзору, вместе с тем там, где это возможно, обеспечить условия для формирования рынка услуг, связанных с лабораторными испытаниями и исследованиями, проведением экспертизы, а также мониторинга.

Рабочая схема реорганизации может быть представлена следующим образом. Во вновь образованную Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека должны быть включены территориальные управления, созданные на основе центров государственного санитарно-эпидемиологического надзора в той части, в какой они выполняют надзорные функции. Предполагается, что они будут выполнять следующие функции:

- (1) надзор за соблюдением санитарного законодательства,
- (2) контроль исполнения законов и других нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;
- (3) контроль за соблюдением правил продажи отдельных товаров, выполнения работ и оказания услуг;
- (4) осуществление лицензирования видов деятельности, отнесенных к компетенции Федеральной службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- (5) осуществление государственной регистрации продукции и объектов, представляющих для человека потенциальную опасность.

Таким образом, указанная служба будет выполнять функции, которые ранее были распределены между тремя ведомствами: Министерством здравоохранения, Министерством по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерством экономического развития и торговли.

Реорганизация в части проведения лабораторных испытаний, исследований и т.д. может быть проведена тремя способами:

1. Приватизация имущественного комплекса и закупка необходимых услуг по проведению исследований, испытаний, экспертиза в интересах Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека у частных организаций.

2. Создание самостоятельных организаций с сохранением государственного статуса (как федеральных государственных учреждений, например).

3. Избирательная приватизация имущественного комплекса в зависимости от особенностей локальных условий по предоставлению соответствующих услуг.

В том случае, если на территории муниципального образования или региона действует несколько организаций, обеспечивающих экспертизу, лабораторные испытания и исследования, то существует возможность приватизации той части ЦГСЭН, которая занималась обеспечением деятельности по надзору, с одновременной корректировкой схемы финансирования. Вместе с тем, указанный общий принцип может содержать исключения, в числе которых:

(1) необходимость выполнения экстренных работ, или специфических во времени услуг;

(2) обладание недублируемыми ресурсами, в том числе информацией, доступ к которой может быть затруднен в случае передачи ее частной организации; дорогостоящим специализированным (транзакционно-специфическим) оборудованием, самостоятельное приобретение которого частными организациями невозможно (что, вместе с тем требует доказательства, включая описание транзакционно-специфических характеристик соответствующего оборудования).

В этой связи возможно сохранение подведомственных учреждений, которые выполняют обеспечивающие функции, если они не могут быть получены на условиях конкурса на рынке. Конкретное число такого рода организаций требует решения нескольких вопросов, в числе которых: прогнозируемые масштабы экстренных работ, инвентаризация недублируемых ресурсов (например, банка данных по возбудителям инфекционных заболеваний), изучения конкурентной среды в сфере предоставления услуг по экспертизе, лабораторным испытаниям и исследованиям.

Кроме того, принятие решения о приватизации организаций, обеспечивающих выполнение заказов Службы на проведение анализов,

экспертизы, испытаний, во многом зависит и от схемы финансирования. Даже если указанные виды работ надлежащего качества в состоянии выполнить несколько организаций, но финансирование де-факто предоставляется не под виды деятельности, а под организацию, то существует еще один дополнительный аргумент в пользу сохранения в сети подведомственных учреждений тех, которые выполняют работы по экспертизе, испытаниям, исследованиям. Исключение данного фактора возможно в том случае, если в бюджетном процессе на практике будет реализован принцип программно-целевого финансирования.

Что касается научно-исследовательских институтов, то в силу особенностей производимого ими продукта (общественно значимого специализированного знания), рынок данного продукта либо вообще отсутствует, либо слишком мал для участия в нем частного частного предприятий, что является основанием для сохранения такого рода организаций в государственной собственности. Аналогичные основания могут быть использованы для объяснения необходимости сохранения статуса противочумных станций.

Глоссарий

Автономная асимметрия информации - вид информационной асимметрии, рассматриваемый как исходное состояние экономической системы, не обусловленное действиями экономических агентов.

«Бьюкененовские» товары – это товары с двумя наборами характеристик – трансформационными и трансакционными.

Внешние эффекты – выгоды и издержки, не отраженные в системе цен.

Гибридные институциональные соглашения - долгосрочные контрактные отношения, сохраняющие автономность сторон отношения, но предполагающие создание трансакционно-специфических мер предосторожности, препятствующих оппортунистическому поведению участников и обеспечивающих адаптацию к изменяющимся обстоятельствам в условиях неопределенности

Дебюрократизация экономики – этап экономической реформы в России, направленный на создание механизмов, препятствующих появлению новых административных барьеров

Дерегулирование - процесс замещения в механизмах управления трансакциями публичной административной формы их поддержки (компенсации контрактных рисков) структурными (институциональными) альтернативами.

Дискретные структурные альтернативы – различающиеся по существу формы согласования ожиданий и координации действий экономических агентов.

Доверительное благо - вид благ, для которых относительные издержки оценки качества (производимого полезного эффекта) после процесса потребления достаточно велики

Изъяны рынка - характеристики экономических обменов, которые соответствуют устойчивому отклонению фактического размещения ресурсов от Парето-оптимального.

Индукцированная асимметрия информации - вид информационной асимметрии, обусловленный решениями, которые принимают экономические агенты

Институциональные альтернативы – см. дискретные структурные альтернативы

Исследуемое благо - вид благ, для которых относительные издержки оценки качества до начала процесса потребления, невелики.

Компенсация изъянов рынка – создание специализированного механизма управления контрактными отношениями, позволяющее компенсировать контрактные риски.

Нерегуляторные альтернативы – механизмы управления контрактными отношениями, не предполагающие использование публичной административной формы их поддержки (компенсации контрактных рисков).

Опытное благо - вид благ, для которых относительные издержки оценки качества до начала процесса потребления значительны.

Правило взвешенного подхода – это инструмент антимонопольного регулирования, с помощью которого на основе сопоставления позитивных и отрицательных последствий соглашений или деятельности хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию, разрешаются или запрещаются такого рода практики.

Правило ответственности – способ поддержания экономических обменов на основе предписания одной из сторон компенсировать потери благосостояния другой стороны, возникших в результате совершенных ответственной стороной действий.

Правило собственности – способ создания рынка блага посредством спецификации государством прав собственности и создания условия для последующего обмена данными правами.

Регулирование - это применение юридических инструментов для достижения целей социально-экономической политики, предполагающее принуждение государством частных лиц и организаций действовать предписанным образом под угрозой применения санкций

Сигналы - это специализированная информация, передаваемая от информированной стороны неинформированной, о значимых для поручателя (неинформированной стороны) характеристиках товаров или услуг, поставляемых исполнителем (информированной стороной)

Реформа регулирования – создание новых и/или изменение действующих юридических инструментов для достижения целей социально-экономической политики, предполагающих принуждение государством частных лиц и организаций действовать предписанным образом под угрозой применения санкций, включая модификации в самой системе государственного регулирования, а также условиях применения нерегуляторных альтернатив.

Устранение изъянов рынка – модификация условий экономических обменов, в результате которой снижаются контрактные риски и повышается сравнительная эффективность автономной адаптации.

Литература

1. Авдашева С., Шаститко А. Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России. // Вопросы экономики. 2003, №9
2. Григорьев Л, Гурвич Е., Саватюгин А. и др. Анализ и прогноз развития финансовых рынков в России. Москва, Проект TACIS «Содействие Министерству экономического развития и торговли РФ», 2003
3. Завидова С.С., Крючкова П.В., Шаститко А.Е. О реформе технического регулирования. М.: МАКС-Пресс 2003
4. Итоги и перспективы политики дебюрократизации российской экономики. Бюро экономического анализа. Аналитический доклад. М, 2003
5. Конкуренция на рынках небанковских финансовых услуг. Под ред. С.Б.Авдашевой и А.Е.Шаститко. Бюро экономического анализа. М.: Теис, 2002
6. Коуз Р. Природа фирмы. В: Коуз Р. Фирма, рынок и право. М., Дело, 1993
7. Крючкова П.В. Развитие саморегулирование как инструмент оптимизации государственного вмешательства в экономику. Бюро экономического анализа // Информационно-аналитический бюллетень, 2004, №59
8. Крючкова П.В. Саморегулирование: сравнительные преимущества, формы и условия развития. В: Три исследования по конкурентной политике. Под ред. А.Е.Шаститко. Бюро экономического анализа. М.: Теис, 2002
9. Крючкова П.В., Шаститко А.Е. О реформе технического регулирования. Бюро экономического анализа. Информационно-аналитический бюллетень №38. Апрель, 2003 г.
10. Мастен С. Правовая основа фирмы. В: Природа фирмы. Под ред. О.Уильямсона и С.Уинтера. М.: Дело. 2001
11. Новиков В. Влияние российского антимонопольного законодательства на экономическое развитие. // Вопросы экономики. 2003, №9
12. Новиков В. О праве собственности на внешние эффекты. // Вопросы экономики. 2004, №1
13. Раджан Р., Зингалес Л. Защита капитализма от капиталистов. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2003

14. Стиглиц Дж. Глобализация: тревожные тенденции. Национальный общественно-научный фонд. М.: Мысль, 2003.
15. Тамбовцев В.Л. Экономическая теория контрольно-надзорной деятельности государства. // Вопросы экономики, 2004, №4
16. Уильямсон О. Исследования стратегии фирм: возможности концепции механизмов управления и концепции компетенций. // Российский журнал менеджмента. 2003. Т1, №2
17. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Спб: Лениздат, 1996.
18. Формализованная процедура выбора форм и инструментов регулирования (опыт Австралии), бюллетень №32 Бюро экономического анализа
19. Хайек Ф. Частные деньги. М.: Институт национальной модели экономики, 1996.
20. Шаститко А. Выплескивая воду, не забудьте про ребенка! // Вопросы экономики. 2003а, №12
21. Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. М.: Теис, 2002. Третье издание
22. Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория: особенности предмета и метода. М.: Теис, 2003б
23. Шаститко А. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. 2004а, №7.
24. Шаститко А. Реформа антимонопольного регулирования в России: повестка дня и дизайн дискуссии // Вопросы экономики. 2004б, №3.
25. Шаститко А.Е. Сигналы и дерегулирование экономики, М.: Теис, 2003в
26. Alchian A. Why Money? // Journal of Money, Credit and Banking. 1969. 9. February. № 1. Part 2.
27. Crandall R.W., Winston C. Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assesing the Evidence // Journal of Economic Perspectives. Fall 2003, V.17, N4
28. Edwards S., Lederman D. The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile. In: Going Alone: The Case for Relaxed Reciprocity / Ed. by Bhagwati J. Cambridge, Mass., and Washington, D.C.: MIT Press and American Enterprise Institute. 1998

29. Hertog Den J. General Theories of Regulation. In: Bouckaert B., De Geest G. (eds). Encyclopedia of Law and Economics, Cheltenham, Edward Elgar, 2000
30. Mas-Colell A, Whinston M.D., Green J.R. Microeconomic Theory. New York, Oxford University Press, 1995.
31. Stiglitz J. Information and the change in the paradigm in Economics. Prize Lecture, 2001, December, 8 (www.nobel.se).
32. Williamson O. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead // Journal of Economic Literature. Vol. 38, No. 3, September 2000