
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ

Малышев Ю.А.

Статья посвящена вопросам формирования институциональных отношений на региональном уровне. Рассмотрены сущность и механизм действия, а также особенности становления институтов в регионе. Анализируются основные функции региональной институциональной системы, определены методы регулирования институциональных отношений в соответствии с целевыми установками агентов экономики.

1. Сущность и механизм действия институциональных отношений

Роль институционального анализа в развитии экономики Д. Норт выразил следующим образом: "...не институты в рамках экономики, а экономика подчинена институциональным правилам, сформировавшимся в длительном историческом развитии хозяйства" [5, с. 56]. По мере углубления специализации и концентрации производства усиливается его кооперация, усложняются организация труда, взаимосвязи между отдельными производственными ячейками. В процессе развития общества отдельные производства с учётом разнообразных факторов интегрируются в различные организованные сообщества людей (агенты экономики), связанные реализацией совместных интересов, целей, задач: домашние хозяйства, индивидуальные предприниматели, фирмы, муниципалитеты, регионы, государства, транснациональные компании и т.д., между которыми формируются многообразные связи, отношения. Налаживание сложной и гибкой системы связей, отношений между различными агентами экономики под воздействием институтов является важнейшим фактором развития экономики. В каждом сообществе людей государство устанавливает свой порядок, свои институты по регулированию этих общественных отношений, различные по форме и содержанию [6, с. 531]. Именно различия в результативности институциональных отношений между агентами экономики определяют особенности и уровень развития разных стран [5, с. 23]. Соблюдение этих правил возлагается на аппарат принуждения, который формируется властными структурами общества [6, с. 537]. Отношения агентов экономики, формирующиеся под влиянием действующих в обществе институтов (правил и норм), принято называть институциональными отношениями [5, с. 239]. Такое определение основывается на признании в экономике того факта, что институты – это "правила игры" в обществе или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки поведения агентов экономики в обществе, которые организуют взаимоотношения между людьми и организациями [5, с. 17]. Институты уменьшают неопределённость в поведении участников отношений, ограничивают их оппортунистическую деятельность, блокируют негативные решения, дают свободу выбора рациональных решений и направляют их в нужное обществу русло. Они ставят формальные рамки, в пределах которых агенты экономики взаимодействуют друг с другом [5, с.19]. Институты в очень сильной степени влияют на эффективность общественных процессов тем, что оказывают воздействие не только на издержки обмена (товарами, услугами), но и на издержки производства. Среди общественных отношений институциональные занимают значительно большую долю и играют ключевую роль в развитии современного

общества по сравнению, например, с личными отношениями или отношениями в теневом или криминальном секторе экономики. Чем выше уровень развития общества, тем шире поле влияния на экономику институциональных отношений, тем больше степеней свободы для деятельности агентов экономики. Во время осуществления в обществе глубоких политических и социально-экономических преобразований в результате разрушения и преобразования прежней институциональной среды институты перестают эффективно выполнять свои функции, поле институциональных отношений в обществе сокращается, в частности:

- перестают действовать ввиду их ликвидации прежние институты;
- ослабевает контроль исполнения норм и правил со стороны действующих институтов;
- медленно и с большими просчётами формируются новые институты, необходимые для новых условий, и т.п.

В связи с этим в обществе расцветает коррупция, расширяется поле теневого рынка, быстро растёт криминальный сектор, экономика оказывается в системном кризисе. В эти периоды в обществе наблюдается институциональный дисбаланс, который дезорганизует работу агентов экономики по всем направлениям [4, с.19; 1, 2]. Преодоление данного состояния в обществе возможно только при условии создания действенной системы институтов, теории и методологии регулирования институциональных отношений, соответствующих новому состоянию общества и учитывающего уровень развития его производительных сил, менталитет населения и национальные особенности экономики. Каждый агент экономики в этих условиях, как отмечал родоначальник институционализма М. Вебер, в своих общественных действиях будет полагать, что другие участники общества в среднем будут действовать в соответствии с установленными в обществе нормами, и исходить из этого при рациональной ориентации собственного поведения относительно своих оппонентов [6, с. 516]. Экономика начинает развиваться и функционировать более эффективно.

Говоря об особенностях региональных институциональных отношений, отметим следующее:

- они (отношения) отражают сферу взаимодействия разнообразных интересов экономических агентов, государственных и властных региональных институтов;
- они формируются под сильным воздействием действующих в обществе институтов, выражающих прежде всего интересы государства, и в меньшей степени – региона;
- отношения носят системный характер и имеют свою цель, функции, структуру, систему информации, методы реализации достижения цели [4];
- результатом институциональных отношений являются контракты, договоры, протоколы, соглашения между агентами экономики, общественная деятельность которых осуществляется (или будет осуществляться) на территории региона и которая носит вероятностный характер.

Именно в этих аспектах они отличаются от других отношений, имеющих в других территориальных сообществах.

Значение институциональных отношений для всех агентов в экономике состоит в том, что они являются главным основанием удовлетворения и согласования многообразных их интересов на основе господствующих в обществе норм. Договоренность партнеров в отношениях достигается с использованием согласительных процедур, кон-

сенсуса, соглашений о сотрудничестве и формированием сбалансированных приоритетов развития как экономики государства, субъекта Федерации, так и агентов экономики.

Принципиальная схема действия институциональных отношений в обществе представлена на рис.1. Из этой схемы видно, что институциональные отношения для всех агентов экономики служат механизмом удовлетворения их многообразных потребностей и интересов на правовой основе. Этот процесс происходит, во-первых, на основе согласования интересов всех участников отношений с интересами властных структур, выражающихся через институты. Во-вторых, каждый участник институциональных отношений при согласовании интересов с другими участниками отношений опирается на свои ресурсы, знания и опыт. В-третьих, результатом отношений являются контракты, договоры, соглашения, которые достигаются на основе компромисса.

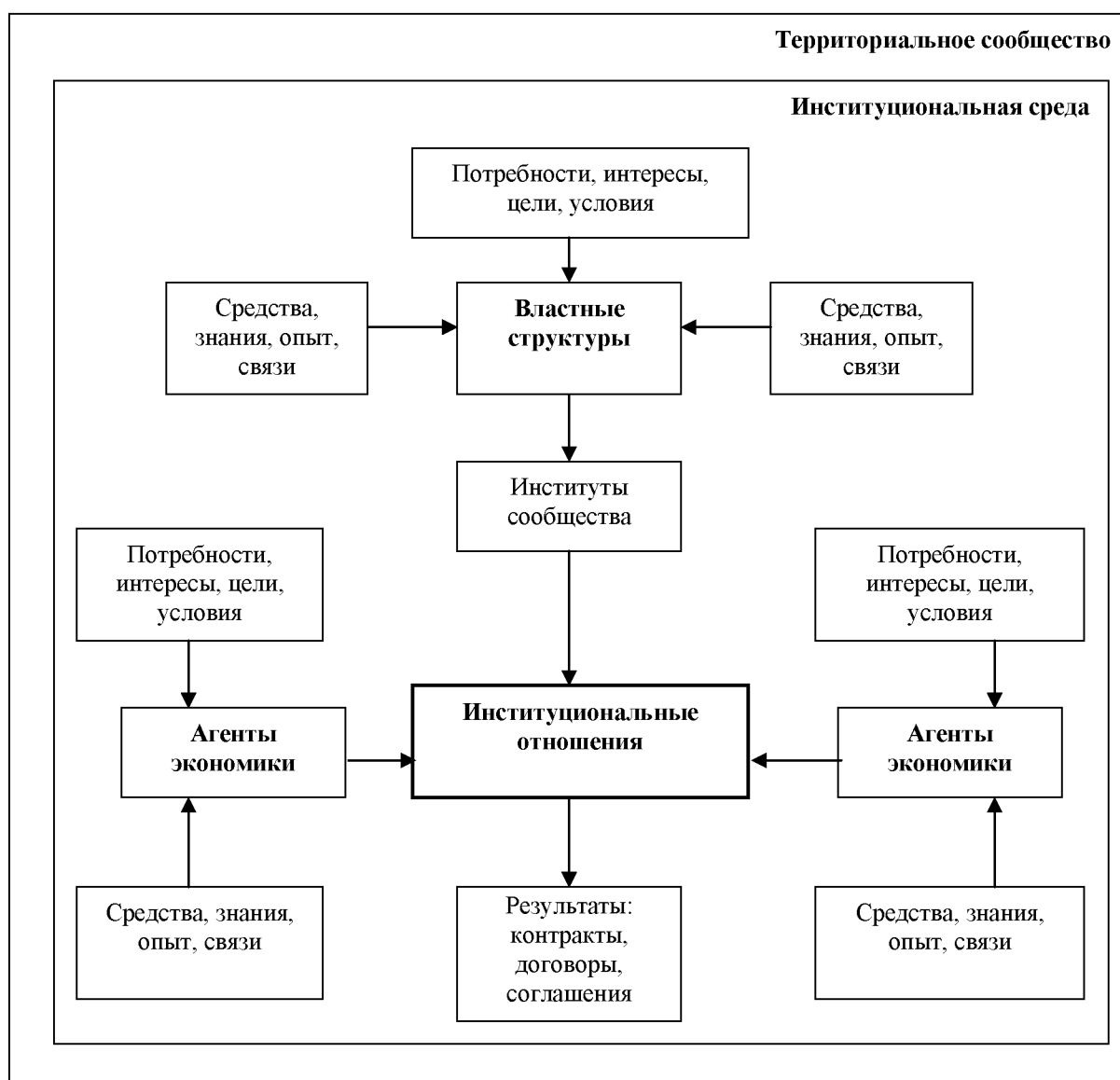


Рис. 1. Концептуальная схема функционирования институциональных отношений средств, знаний, опыта работы и связей в обществе, которыми они располагают. Осо-

бенно влияют на результаты переговоров связи их с чиновниками властных структур, которые являются основной причиной коррупции в обществе.

Ключевой проблемой, связанной с получением рациональных практических результатов при институциональных отношениях, является знание предпочтений партнёров и вероятности их поведения при различных альтернативах решений [5, с. 31]. Наличие существенных полномочий у региональных властных структур по управлению территорией объективно предполагает возможность внесения в государственные институты изменений, учитывающих особенности регионального потенциала и повышающих эффективность функционирования институциональных отношений, а через них – региональной экономики. Эти небольшие и целенаправленные изменения институтов, институциональных отношений постепенно меняют региональную институциональную систему таким образом, что увеличивают стимулы деятельности агентов экономики, развития региона и страны в целом. Именно этим фактором во многом объясняется различие в уровне развития регионов и стран, находящихся примерно в одинаковых условиях.

Если сравнить результативность системы институциональных отношений развитых стран и развивающихся, то мы увидим, что система институциональных отношений в первых значительно эффективнее, чем во вторых. И это результат не только институтов, но и факторов, имманентно присущих конкретной стране и зависящих от уровня развития страны. Поэтому нельзя "переводить" институты развитых стран в менее развитые. Их необходимо обязательно адаптировать к особенностям страны и уровню развития её человеческого потенциала.

Необходимо отметить, что ввиду различного потенциала регионов и уровня их развития к ним нельзя применять одинаковые государственные институты, ибо их применение на практике в различных регионах будет иметь неоднозначные последствия.

Институциональные отношения играют ключевую роль в жизни любого территориального сообщества людей. Фундаментальное назначение институциональных отношений – создание благоприятных условий для реализации интересов, целевых ориентиров агентов экономики, участвующих в соглашениях. Поэтому хорошие "правила игры", формируемые властными структурами для агентов экономики, благоприятствуют развитию сообщества. Их отсутствие в какой-либо сфере общественной жизни (количественная характеристика) или их слабый уровень развития (качественная характеристика) отрицательно влияют на развитие экономики, а в отдельных случаях её разрушают (российские реформы 90-х годов XX столетия).

2. Системная характеристика институциональных отношений

Для комплексного изучения **институциональных отношений** как социально-экономического явления используем системный анализ, позволяющий определить целевую направленность их действия, содержание основных системообразующих элементов, связи между ними и с внешней средой и т. д. Согласно проведенным исследованиям, любая система, связанная с деятельностью людей, включает в себя следующие элементы: цели и задачи, функции, структуру, систему информации, связи, отношения между людьми, методы реализации функции, технические средства [4]. Ниже рассмотрим сущность каждого элемента **институциональных отношений** как системы, включая технические средства, которые несколько выходят за рамки этих отношений и отражают специфическую область знаний.

Цели и задачи. Цели конкретных **институциональных отношений** формируются под влиянием интересов агентов экономики (мировых, территориальных, фирменных, личных и т. д.) и по содержанию соответствуют сущности сферы общества (экономической, политической, социальной и т. п.). Так как интересы, даже в одной сфере, имеют большое разнообразие, то и целям **институциональных отношений** присуще свойство многообразия. Оно увеличивается под влиянием собственных проблем **институциональных отношений**, таких, например, как уменьшение численности населения, высокий уровень налогообложения юридических или физических лиц, борьба с терроризмом, низкий уровень доходов населения, низкий уровень ответственности руководителей различного ранга и т. д. Цели **институциональных отношений** должны отвечать следующим основным требованиям:

1) учитывать "правила игры", задаваемые властными институтами для данной сферы общества (включая региональные), обычаи членов общества, интересы участников институциональных отношений по сфере взаимодействия;

2) соответствовать в той или иной мере интересам всех участников институциональных отношений;

3) излагаться в терминологии показателей общественных сфер функционирования, по которым формируются новые "правила игры" между участниками институциональных отношений;

4) содержать указание на временной период достижения конечных целей;

5) отражать реальные изменяемые параметры конечных целей;

6) иметь при определении цели базовую основу (ресурсы) для реформирования институциональных отношений;

7) содержать указание, при каких условиях цель может быть достигнута или не реализована (например, мажорные обстоятельства).

Достижение цели, её формулировка является субъективным моментом человеческой деятельности, на нее оказывают сильное воздействие социальные, экономические и политические интересы участников этого процесса, их опыт и квалификация и т.д. Поэтому фактически достигаемые цели институциональных отношений являются компромиссом между участниками соглашения и именно они выражают согласованные интересы агентов экономики.

Высокая вероятность достижения цели достигается при следующих общих условиях:

- наличие эффективной институциональной системы в стране;
- политическая стабильность в стране;
- невысокий уровень инфляции (не более 2 – 4% в год);
- устойчивый рост инвестиций в стране (не менее 10 – 15% в год);
- соблюдение законности и порядка в стране;
- высокий уровень образования и воспитания человеческого потенциала;
- наличие уровня доверия агентов экономики друг к другу не менее чем на 70%.

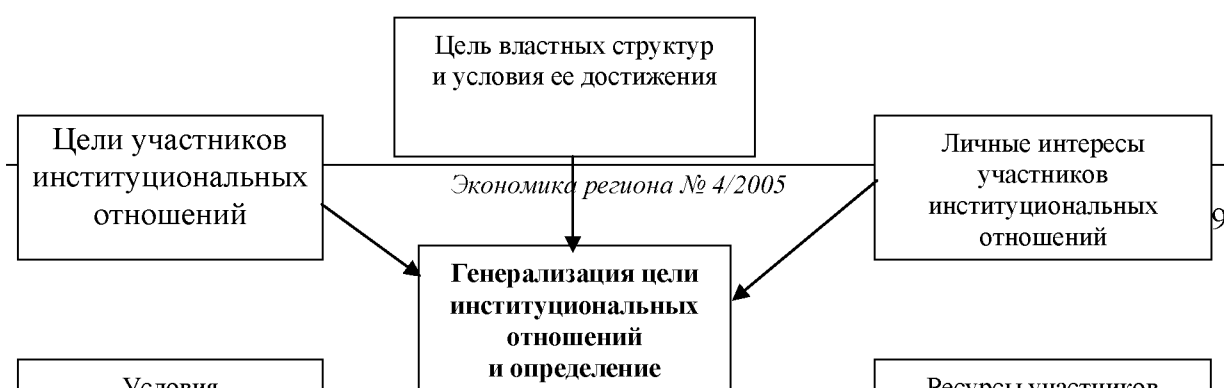


Рис. 2. Общая схема генерализации цели в институциональных отношениях

Для достижения поставленных целевых ориентиров институциональные отношения должны решать определенную номенклатуру задач, связанную с:

- логикой функционирования экономики в условиях реализации целей развития сообщества, агентов экономики, интересы которых выражают участники институциональных отношений и т.д.;
- организацией работ и их мониторингом по выполнению цели;
- стимулированием и дестимулированием работ, выполняемых для реализации цели;
- решением проблем, возникающих при выполнении работ, связанных с достижением цели.

Формулировка каждой задачи в институциональных отношениях должна соответствовать требованиям, предъявляемым при определении ее цели.

Схематично идентификация задач институциональных отношений в зависимости от различных факторов представлена на рис. 3. Из схемы видно, что состав задач конкретных институциональных отношений определяется с учетом:

- "правил игры" и условий, в которых находится конкретное сообщество людей, вступающих во взаимоотношения друг с другом;
- содержания цели конкретных институциональных отношений и логики её реализации;
- внутренних проблем институциональных отношений, имеющих на данном этапе развития;
- требований к формулировке задач институциональных отношений. При этом необходимо установить задачи мультипликативного свойства, которые влияют на большинство факторов, воздействующих на реализацию цели.



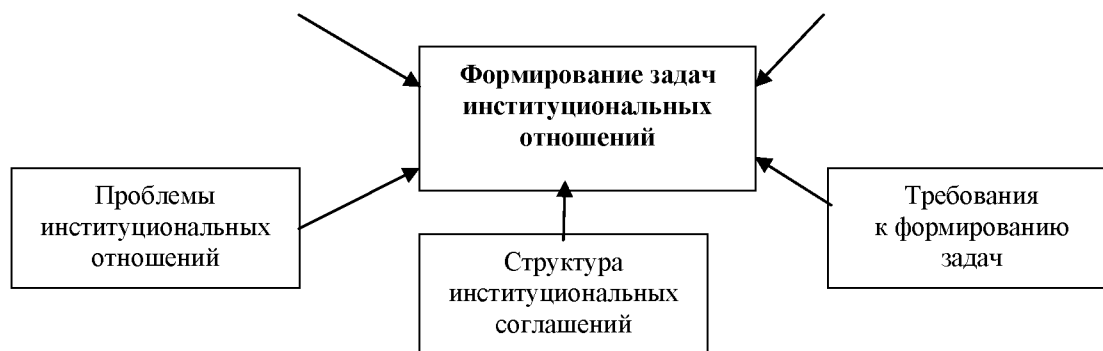


Рис. 3. Логика формирования задач институциональных отношений

К главным задачам, например, налоговых отношений относятся:

- фискальная задача, т.е. обеспечение государственных и местных органов власти финансовыми ресурсами для выполнения своих полномочий. Как правило, она реализуется через налоги, имеющие наибольший вес в объеме их сбора. В настоящее время к ним можно отнести НДС, налог на прибыль юридических лиц, подоходный налог, акцизы;
- регулирующая задача, направленная на перераспределение финансовых ресурсов страны по различным сферам экономики и категориям населения. К налогам, реализующим данную задачу, относятся трансфертные налоги (социальные сборы в государственные фонды);
- стимулирующая задача, выполняющая функцию по поддержке и развитию отдельных сфер экономики и категорий населения. Она реализуется через систему налоговых льгот, налоговые кредиты, создание оффшорных зон, формирование дифференцированных таможенных пошлин и т.д.;
- защитная задача, ограничивающая использование дефицитных ресурсов, вывоз их за границу, противодействующая разрушению природной среды и т.д. Задача решается на основе штрафных санкций, налогов на природные ресурсы и т.д.

Необходимо отметить, что абсолютное большинство задач решают не одну проблему, а несколько. К примеру, подоходный налог выполняет не только фискальную задачу, но и регулирующую, в части его уменьшения для низкооплачиваемых категорий населения. Он также регулирует затраты населения на обучение, строительство жилья, на медицинское обслуживание. Поэтому формулировка задач для успешной реализации институциональных отношений требует четкого обозначения выполняемых ими функций.

Функции системы. Для выполнения целевых ориентиров и задач развития институциональных отношений их участники выполняют ряд специфических функций, как правило, не закрепленных в положениях о подразделениях и должностных инструкциях.

Все функции по формированию институциональных отношений подразделяются на общие и конкретные [2, с. 5].

К общим функциям мы относим организацию, прогнозирование (планирование), регулирование и анализ исполнения институциональных отношений.

Организационные функции связаны с работами по организации процесса формирования институциональных отношений (определение участников процесса, места

их контактов, вид оформления конечных результатов отношений, установление регламента переговоров и т.д.).

Прогнозные функции определяют предпочтения оппонентов участников соглашений, конечные оценочные параметры результатов институциональных отношений, условия их исполнения на период достигнутой договорённости, объем и качество оказываемых услуг, период и периодичность их исполнения, оценку экономической эффективности реализации институциональных отношений, условия их исполнения и т.д.

Функции регулирования отражают возможность нивелирования отклонений при исполнении конечных результатов институциональных отношений от достигнутых договорённостей в оперативном режиме (учет, контроль, воздействие на участников переговоров, оперативную корректировку результатов институциональных отношений и т.п.).

Аналитические функции связаны с оценкой фактической экономической эффективности реализации институциональных отношений, выработкой предложений по ее совершенствованию.

Конкретные функции нацелены на выполнение специальных работ по проведению переговоров, сбору информации о партнёрах, транспортировке грузов, о форме связи участников соглашения и т.д. Они распределяются по общим функциям (О – организация, П – прогнозирование, Р – регулирование, А – анализ) и отражают их содержание. Основные функции институциональных отношений показаны в табл. 1.

Система "институциональные отношения" как система регулирования человеческих отношений в организационном плане, как правило, имеет смешанную иерархическую структуру. Количество иерархических ступеней регулирования зависит от сферы жизнедеятельности, уровня развития страны и открытости экономики.

Например, институциональные отношения в экономической сфере в России имеют пять уровней организационной иерархии регулирования: мировой (для фирм, занимающихся международной торговлей), государственный (для всех агентов экономики), региональный (для всех агентов экономики), муниципальный (для всех агентов экономики), фирменный (для всех агентов экономики).

Институциональные отношения в социальном секторе имеют четырёхуровневую организационную иерархию регулирования (государственную, региональную, муниципальную, фирменную); в секторе национальных отношений для республик – двухуровневую (государственный, региональный); в оборонном секторе – одноуровневую (государственный) и т. д. Общую структуру институциональных отношений можно отразить схематически (рис. 4).

В минимальном варианте в структуру институциональных отношений входят две структурные единицы: агент экономики и его оппонент по соглашению (например, супружеский контракт). В максимальном – несколько сотен структурных элементов (например, ассамблея стран ООН).

Таблица 1

Функции институциональных отношений

Функции управления	Принадлежность к общим функциям управления			
	О	П	Р	А
Оценка предпочтений оппонентов	-	+	-	-

Оценка потенциала оппонентов	-	+	-	-
Выявление надёжности оппонента		+	-	-
Оценка экономической эффективности институциональных отношений	-	+	-	-
Подготовка проекта итоговых документов	+	-	-	-
Сбор информации об оппонентах	-	+	-	+
Организация переговоров	+	-	-	-
Регламентация процедуры переговоров	+	-	-	-
Организация бизнес-ланча	+	-	-	-
Оформление результатов соглашения	+	-	-	-
Организация мониторинга выполнения результатов переговоров	+	-	-	-
Учёт и контроль выполнения соглашения	-	-	+	-
Оперативное устранение недостатков выполнения соглашений	-	-	+	-
Наказание оппонентов за нарушение соглашений	-	-	+	-
Анализ эффективности исполнения соглашений	-	-	-	+
Проведение арбитражных разбирательств	-	-	+	-
Организация стимулирования оппонентов	+	-	-	-
Организация исполнения работ	+	-	-	-

Задачи и функции институциональных отношений выполняются агентами экономики, в основном, представителями специализированных подразделений. Однако нужно отметить, что структуру системы регулирования исполнения институциональных отношений нельзя отождествлять только с функциональными службами. Например, с Министерством экономического развития и торговли на федеральном уровне или с Инспекцией по налогам и сборам на региональном уровне. В составе структуры регулирования институциональных отношений имеются такие органы, которые находятся в самых разных системах властных структур. К примеру, судебная власть контролирует выполнение конечных результатов институциональных отношений федерального и регионального уровня на соответствие их положениям Конституции РФ, Гражданскому кодексу, действующему Налоговому кодексу РФ и т.д.

Поэтому структура функционирования институциональных отношений, как правило, включает в себя достаточно большое количество различных органов, связанных с ней только в функциональном отношении. Масштаб структуры, ее многообразие зависят от величины общественного поля, на которое воздействует та или иная институциональная политика. Поэтому наиболее сложная структура системы наблюдается на мировом уровне, где задействовано около 180 государств.

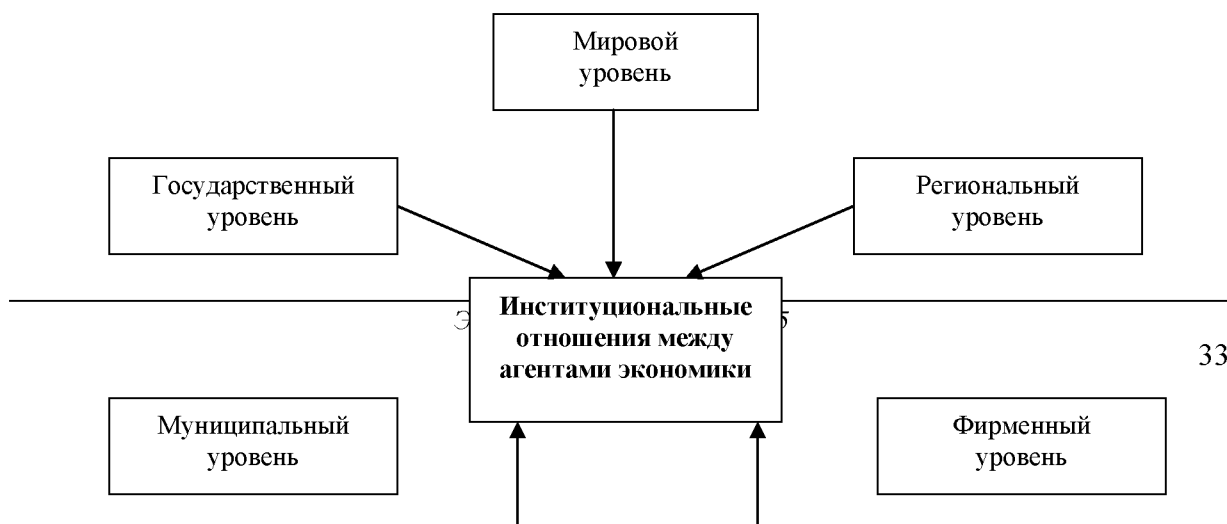




Рис. 4. Общая структура системы институциональных отношений

Региональная структура системы регулирования институциональных отношений менее масштабная, так как имеет значительно меньшее правовое и экономическое поле для воздействия.

Многие важные подразделения этой структуры административно подчинены федеральным органам (судебная власть, налоговая служба, финансовые службы и т. д.), что значительно уменьшает роль региональных властей в решении своих проблем. Региональная структура регулирования институциональных отношений в общем виде показана на рис. 5. Из нее видно, что только небольшое количество её элементов находится в сфере действия региональных властей, остальные, более 60%, работают под прямым воздействием федеральных органов.

Еще в меньшей степени на формирование институциональных отношений оказывает влияние муниципальная власть, где ее роль сильно ограничивают полномочия федеральных и региональных властей.

Структура системы институциональных отношений на уровне регионов и муниципалитетов является "рыхлой" по причине отсутствия сильного центра, соединяющего разные интересы агентов экономики в единый интерес, способный обеспечить рост экономики за счет эффективных "правил игры" местного значения.

Однако это не означает, что в современных условиях нельзя иметь эффективную институциональную политику на уровне регионов и муниципалитетов. И это подтверждают многочисленные факты нашей действительности.

Основные функции региональной институциональной системы закреплены за следующими основными структурами: судебной властью (федеральный орган); арбитражным судом (федеральный орган); управлением юстиции (региональный орган); казначейством (федеральный орган); региональным отделением ЦБ (федеральный орган); региональным отделением МВД (федеральный орган); региональным отделением по налогам (федеральный орган); региональным отделением ФСБ (федеральный орган); администрацией региона (региональный орган); региональным отделением по антимонопольной политике (федеральный орган) и т.д.

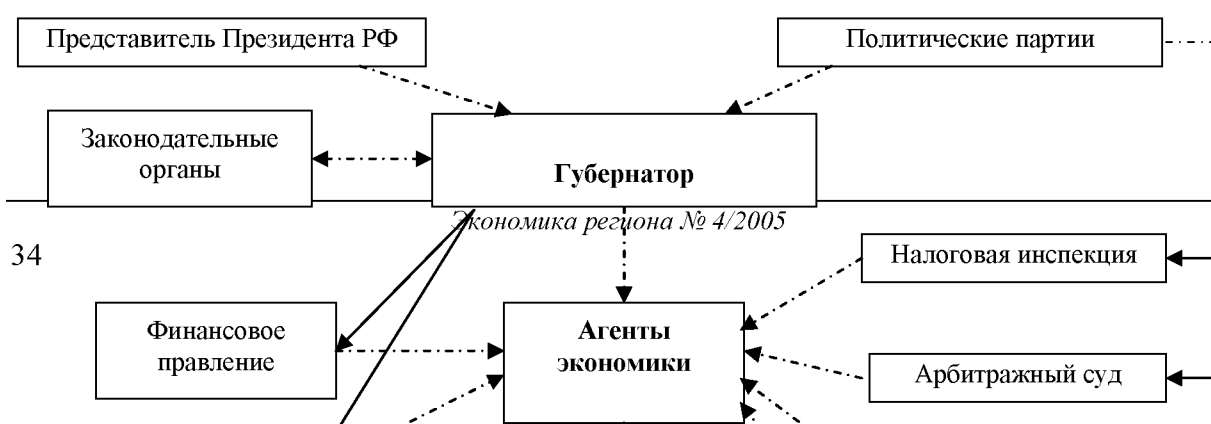


Рис. 5. Фрагмент региональной организационной структуры системы регулирования институциональных отношений

Методы регулирования. Методы регулирования институциональных отношений в соответствии с целевыми установками агентов экономики являются весьма многообразными и имеют свою специфику в разных сферах экономики. Например, для экономической сферы главными методами регулирования институциональных отношений являются налоги, стимулы, штрафы; для социальной сферы – бюджетное финансирование и трансферты для слабозащищённых категорий населения и т.д.

К основным методам регулирования институциональных отношений можно отнести следующие укрупнённые методы: экономические, социальные, политические, административные, военные, информационные, судебные (юридические), религиозные, физических наказаний, психологические, эвристические, математические.

Каждый из вышеуказанных методов включает в себя более узкий спектр методов. К примеру, экономические методы включают в себя налоговые методы, методы стимулирования, методы штрафных санкции и т.д. Социальные методы предполагают применение таких приёмов, как объявление благодарности, награждение орденом, присвоение высокого звания (народного артиста, почётного гражданина и т.п.). Административные – выговор, увольнение и т.д.

В свою очередь, этот подкласс методов, как правило, может включать еще более узкий класс методов. К примеру, согласно Налоговому кодексу РФ и применяемым на практике налоговым положениям к методам налоговой политики относятся: налоги; налоговые санкции; налоговые льготы; налоговые кредиты; инвестиционные налоговые кредиты; методы реструктуризации налоговой задолженности; метод оффшорных зон.

На практике одновременно могут применяться несколько классов методов. Например, человек может получить премию (экономический метод) или, получив выговор (административный метод), работник может быть депремирован (экономический метод) и т.д.

Таким образом, значение институциональных отношений для всех агентов экономики состоит в том, что они являются главным основанием удовлетворения и согласования многообразных их интересов на основе господствующих в обществе норм. Договорённость партнёров в отношениях достигается использованием согласительных процедур, консенсуса, соглашений о сотрудничестве и формированием сбалансированных приоритетов развития как экономики государства, субъекта Федерации, так и агентов экономики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Куда идет Россия: кризис институциональных систем: Век, десятилетие, год / Под общ. ред. Заславской Т. М.: Логос, 1999. 432 с.
2. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы. М.: Российская экономическая школа, 1998. 37 с.
3. Сухарев О.С. Институциональная теория и экономическая политика (К новой теории передаточного механизма в макроэкономике) / Кн. 1. Институциональная теория. Методологический эскиз. М.: ИЭ РАН, 2001. 576 с.
4. Шеломенцев А.Г. Теория и методология эволюционных сообществ в реальном секторе экономики. Дис. ... докт. экон. наук. Екатеринбург, 2003. 274 с.
5. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги "Начала", 1997. 180 с.
6. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990.
7. Мальшев Ю.А. Теоретические аспекты институциональных отношений: сущность и механизм действия. Препринт. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2005.