

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА, МЕЖДУНАРОДНОГО ВАЛЮТНОГО ФОНДА И ФОНДА «БЮРО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА»**

К 6-й Международной научной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов» 5—7
апреля 2005 г. Москва

ИНСТИТУТЫ

от заимствования к выращиванию

Опыт российских реформ и возможности

культивирования институциональных изменений

Москва 2005

Оглавление

1. Структуризация проблемы.....	5
1.1. Институты можно направленно изменять	5
1.2. Ключевые понятия	9
1.3. Сложная структура институциональных систем	10
Уровни институциональной системы	12
Возникновение институциональных разрывов.....	16
1.4. Две схемы выращивания институтов	19
Естественное развитие и облагораживание	21
Искусственное насаждение, трансплантация и культивирование института	23
2. Уроки из опыта 1990—2000-х гг.....	29
2.1. Приватизация	29
2.2. Корпоративное управление и законодательство о банкротстве	30
2.3. Налоговая реформа.....	37
2.4. Легализация российского бизнеса (на примере таможенных процедур).....	38
2.5. Судебная реформа	41
2.6. Дебюрократизация экономики	42
2.7. Монетизация льгот	45
2.8. Жилищно-коммунальная реформа.....	47
2.9. Пенсионная реформа.....	50
2.10. Административная реформа.....	53
Три проблемы российских чиновников.....	54
Распространение коррупции	55
Путинский период.....	57
Неудачная попытка реформы.....	58
2.11. Образование: свобода, вырождение, модернизация....	64
Наследие.....	65
Как происходило формирование новых институтов	65
2.12. Реформа здравоохранения	73
Выводы: что надо поправить в политике?.....	75

Сегодня общепризнанно, что различия в уровне экономического и социального развития стран, в силу которых одни из них оказываются лидерами, другие — отстающими, третьи — догоняющими, зависят во многом от сложившихся в них институтов. И важность институциональных реформ практически никем не оспаривается. Но почему одни институциональные реформы оказываются успешными, а другие проваливаются — эта проблема заслуживает обстоятельного рассмотрения.

1. Структуризация проблемы

1.1. Институты можно направленно изменять

Вопрос о том, насколько быстро могут изменяться институты и каковы способы их изменения, давно стал одним из наиболее принципиальных для политиков и экспертов. Решался он разными способами. В начальный период реформ в России распространилось довольно радикальное экономическое мировоззрение, согласно которому можно ускоренными темпами перестроить институциональную структуру общества, если проявить политическую волю и подойти к делу рационально, отобрав наиболее эффективные институциональные образцы. Сегодня мы понимаем, что попытка подобной революционной ломки институтов привела к противоречивым результатам. Наряду с позитивными преобразованиями возникло множество непредвиденных последствий, слишком высокими оказались социальные издержки реформ, не удалось также обеспечить желанного рывка в экономическом развитии.

Позднее усилия реформаторов разного толка слишком часто концентрировались на характере законодательной и нормативной базы — отсутствии требуемых регулятивных норм, их низком качестве и высокой (по выражению А. Привалова) «взяткостойкости», общей нестабильности и противоречивости законодательства. В результате появляются призывы к принятию десятков все новых законов и сотен поправок к только что принятым законам. Казалось, еще пара поправок, и закон изменит жизнь. Действительно, российская правовая база остается весьма несовершенной, и многие новые законы оставляют желать лучшего. Но сводить к этому проблему крайне недальновидно. Так, можно сколько угодно вносить изменения в Налоговый кодекс, но рассчитывать на то, что после этого все откажутся от налоговой оптимизации, увы, не приходится.

В то же время не оправдались и надежды на то, что при расширении поля свободы новые эффективные институты появятся и разовьются в результате спонтанной самоорганизации, проистекающей из рациональных действий множества независимых участников рынка в духе эволюционного рационализма Ф. Хайека и его последователей.

Все это породило волну разочарования и критики в адрес радикального экономизма (и рыночного законотворчества). В результате маятник качнулся в сторону куда более пессимистических

культурологических концепций, утверждающих, что изменение институтов требует смены нескольких поколений и сколько-нибудь фундаментальные трансформации в обозримом будущем в принципе невозможны ввиду жесткого защитного культурного панциря и сильной инерции сложившихся институтов. Суть этой позиции — медленная изменяемость или даже неизменность институциональной структуры делают предопределенным развитие той или иной страны. Культура — это судьба. Невозможно переделать институциональные структуры стран восточной культуры так, чтобы они стали подобны западным, и потому первые никогда не смогут добиться такого уровня развития и благосостояния, как вторые. Есть, правда, известные исключения — Япония, Корея, Гонконг, Сингапур, но их можно рассматривать как казус, как стечение обстоятельств, в силу которых конфуцианская культура оказалась на данном этапе способной к восприятию некоторых полезных западных институтов в отличие от культур исламской, индийской, латиноамериканской или африканской. Поскольку российская культура сочетает черты европейской и восточной культур, учитывая современное наше состояние, можно сделать вывод, что и мы обречены на постоянное отставание от лидеров.

Цель данного доклада — противопоставить двум указанным радикальным взглядам концепцию выращивания институтов, связанную с осуществлением направленных институциональных изменений. Признавая медлительность и чрезвычайную трудность изменения институциональных структур, авторы настоящего доклада категорически не согласны с концепцией предопределенности, или культурного детерминизма, как ее можно назвать по аналогии с экономическим детерминизмом К. Маркса.

Институциональные перемены требуют времени. Но можно добиться значительного ускорения темпов перемен, если правильно использовать знания — не только технологические, но прежде всего организационно-управленческие и экономические¹. Те знания об эволюции институтов, которые в ходе реформ были накоплены не только в России, но и во многих других странах с несовершенными институтами государства и рынка, включая в особенности страны, которым удалось в последние десятилетия добиться значимых успехов в экономическом развитии. Мы имеем в виду Чили, Южную Корею, Мексику, Израиль, Бразилию. Их успешный опыт, подчас не вписывающийся в каноны высокой экономической теории, нельзя прямо скопировать или повторить. Но из него можно извлечь уроки, чтобы затем, опираясь на анализ нашей институциональной среды, попытаться найти те прагматические решения, которые могут работать в условиях современной России.

Наш доклад посвящен анализу опыта российских преобразований с конца 1980-х гг., который свидетельствует о том, что трудности полезных институциональных изменений во многом обусловлены недостаточным пониманием закономерностей или логики подобных изменений, подспудной убежденностью реформаторов в том, что важно написать и принять хорошие законы, а дальше жизнь будет спонтанно меняться к лучшему в соответствии с их предназначениями.

Между тем и успехи, и неудачи наших реформ лишь подтверждают тот факт, что желательные институциональные изменения требуют систематических усилий и затрат в течение достаточно длительных

¹ Кузнецов Е. Пробудиться, догнать и устремиться вперед: Механизмы запуска инновационного роста России. Препринт WP5/2002/07. М.: ГУ ВШЭ, 2002. С. 4.

периодов времени, предпочтительно на основе продуманных и гибко корректируемых по обстановке программ. В отсутствие долгосрочной политики планируемые изменения либо не происходят (отторгаются), либо извращаются, либо затягиваются и сопровождаются значительными издержками и потерями. Все это используется доброхотами как доказательство того, что реформы провалились, так как не учитывают национального менталитета, что России предначертан «особый путь», на котором модные западные новации излишни. Мы попытаемся показать, что можно и нужно изменить методы осуществления полезных институциональных преобразований. Поэтому мы применяем, возможно, не совсем привычное словосочетание «выращивание институтов», тем самым, подчеркивая, что их недостаточно насадить (приняв закон) или внедрить (как технические нововведения). Речь идет скорее о прививке новых тканей к живой социальной ткани, о трансплантации (в терминах В.М. Полтеровича), требующей дальнейшего ухода, включая предупреждение отторжения и перерождения.

Реформы есть способ осуществления институциональных изменений. Реформаторы должны быть не инженерами или импортерами, отыскивающими лучшие мировые практики, но садовниками. Мы также считаем, что такое понимание особенно важно для России, ибо институциональная структура нашей страны, архаичная во многих элементах, будет серьезным препятствием для достижения мировой конкурентоспособности. Модернизация у нас — это не столько обновление оборудования, не инвестиции и даже не инновации, но, прежде всего достижение конкурентоспособности институтов и, стало быть, направленные их изменения.

1.2. Ключевые понятия

Следуя новой институциональной экономической теории, мы определяем институты, как *правила поведения*, т.е. как регулятивные принципы, которые предписывают или, наоборот, запрещают те или иные способы действия. Эти правила одновременно ограничивают и стимулируют действия хозяйственных агентов, позволяют им совершать осознанный выбор и предсказывать действия окружающих.

В число наиболее важных экономических институтов входят *права собственности*, включающие: права на использование актива, получение дохода от этого использования и права передавать актив другой стороне; способы интеграции хозяйственных организаций, в том числе имущественные, финансовые и организационно-правовые аспекты этой интеграции; а также правила обмена между независимыми участниками рынка, в том числе выбор деловых партнеров, характер контрактных отношений и порядок исполнения сделок². Другой важнейший рыночный институт — *свободная цена*, определяемая движением спроса и предложения в условиях, по меньшей мере, несовершенной конкуренции. Мы намеренно иллюстрируем понятие «институт» этими примерами, чтобы подчеркнуть фундаментальность правил и их

² Уильямсон О.И. Вертикальная интеграция производства: соображения по поводу неудач рынка // Теория фирмы. СПб.: Экономическая школа, 1995. С. 411—442; Флигстин Н. Рынки как политика: политико-культурный подход к рыночным институтам // Западная экономическая социология: Хрестоматия современной классики / Сост. и науч. ред. В.В. Радаев. М.: РОССПЭН, 2004. С. 185—210; Эггертсон Т. Экономическое поведение и институты. М.: Дело, 2001. С. 48—49.

отличие от организационных структур. Все эти правила воспроизводятся через *деловые практики*, или повседневные хозяйственные действия участников рынка, без которых они оказываются безжизненными, абстрактными предписаниями.

Для структуризации проблемы выращивания институтов мы далее будем использовать следующие ключевые слова:

- **формальная норма** — закон, правовой акт;
- **прецедент** — событие, влияющее на формирование института, в том числе случаи выполнения или невыполнения формальных норм социальными акторами; **силы поддержки** — социальные группы или слои, заинтересованные в усвоении и укоренении новых институтов;
- **силы противодействия** — социальные группы или слои, не заинтересованные в усвоении новых институтов, несущие потери с его утверждением;
- **барьер большинства** (распространенности нормы) — инерция поддержки старого института в силу его распространенности, обуславливающая возможные потери для тех, кто станет пионером применения нового института;
- **отторжение** — отказ большинства социальных акторов применять принятую формальную норму или новый институт;
- **извращение, перерождение** — случаи, когда вводимые формальные нормы не отторгаются, но содержание их (неформальные нормы поведения) в социальных практиках при столкновении со старыми институтами видоизменяется таким образом, что результаты применения новой формальной нормы оказываются далеки, даже противоположны желаемым, для достижения которых норма вводилась;
- **усвоение, укоренение** — благоприятное восприятие новой формальной нормы, соответствие результатов ее введения желаемым или же несущественное их отличие от желаемых;
- **комплементарность институтов** — их совместимость, взаимодополняемость.

1.3. Сложная структура институциональных систем

Сегодня перед нами стоит фундаментальный вопрос о том, почему столь многие институциональные реформы (в том числе вполне разумные по своему замыслу) не приводили к ожидаемому результату; почему они проваливались, не закрепляясь в деловых практиках, либо их последствия были весьма противоречивы и непредвиденны.

Мы полагаем, что главная причина заключается в том, что даже когда реформаторы вполне осознают значение институтов, постоянно недоучитывается реальная сложность институциональных систем. В результате из поля зрения выпадают два обстоятельства: то, что институты связаны между собой, и то, что их состав принципиально неоднороден.

Итак, первая проблема порождается тем, что институты не изолированы друг от друга. И поскольку правила, регулирующие смежные области, тесно связаны между собой, нельзя потянуть одно звено, не затрагивая других, или производить серьезные изменения в одной области, не

заботясь об их последствиях в смежных областях. Например, можно разрешить продавать и покупать какие-то активы, но если не урегулированы правила доступа к этим активам, вместо свободного перелива капитала возникают разного рода извращения. Таким образом, при любых серьезных начинаниях следует прежде всего учитывать принцип так называемой *комплементарности институтов*, утверждающий, что институты существуют в связках и желанный экономический эффект достигается только через взаимосвязанные институциональные изменения³. Когда же принцип комплементарности не учитывается, то возникают две опасности. Если попытаться вытянуть отдельное малозначимое звено, то инерционная масса институциональной системы без труда погасит реформаторские усилия, и новое правило останется на бумаге, превратится в институциональную фикцию. Произойдет его отторжение. Если же ухватиться за отдельное ключевое правило для данной институциональной системы, то пойдет реакция по всей цепи и следует ожидать массу непредвиденных последствий, причем не все из них окажутся приятными — возникает реакция извращения.

Вторая проблема, которая также часто упускается из виду, проистекает из *неоднородности институтов*. Начнем с того, что помимо правил поведения, регулирующих действия участников рынка, существует другая группа правил, регламентирующих механизмы поддержания правил и понуждения к их исполнению. Они регулируют поведение тех, кто контролирует соблюдение условий игры участниками рынка. Таким образом, правила игры дополняются тем, что можно назвать *правилами контроля* (например, правила уплаты налогов неизбежно сопровождаются правилами налогового администрирования). И в своем полном определении институты представляют собой единую совокупность правил игры и правил контроля⁴.

Но неоднородность институтов этим не ограничивается. Всякая институциональная система распадается на несколько *уровней*, причем в нескольких измерениях. На этом пункте мы остановимся более подробно.

Уровни институциональной системы

Одно из измерений связано с силой влияния тех или иных институтов на другие институты, процессы развития, на поведение акторов. Так, институты свободной цены и частной собственности можно признать базовыми институтами. Возникнув в начальной фазе перехода к рыночной экономике, они становятся источником импульсов для иных, более поверхностных институциональных преобразований.

Другое измерение — доступность для изменений. В конечном счете, институты реализуются в изменении поведения акторов. Но влияние институтов зависит и от того, насколько они сами изменчивы. Здесь мы выделим три уровня, которые включают:

- уровень формальных правил;

³ Amable B. Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Systems of Innovation and Production // Review of International Political Economy. 2000. Vol.7. No.4 P. 645-687

⁴ Институты — это правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми» (Норт Д.К. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS.1993. Т. 1. Вып. 2. С. 73)

Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: От заимствования к выращиванию: Опыт российских реформ и возможное культивирование институциональных изменений. М.: ГУ–ВШЭ, 2005.

- уровень неформальных правил;
- уровень культурных традиций и ценностей⁵.

В результате любая институциональная система предстает в виде своеобразной пирамиды (см. рис. 1).

Итак, наряду с формальными правилами существует множество неформальных правил. *Формальные правила* фиксируются в правовых актах, а на уровне отдельных

Формальные правила

Неформальные правила

Культурные традиции и ценности

Рис. 1. Основные уровни институциональной системы

компаний — в заключенных ими деловых контрактах. *Неформальные правила* представлены социальными нормами, а на уровне отдельных участников рынка — их деловыми договоренностями. Конечно, формальные и неформальные правила тесно связаны между собой, но разница между ними принципиальна. Одно дело, если, скажем, контрагенты выполняют условия заключенного договора, потому что так предписывает закон, а при невыполнении условий они выясняют отношения в арбитражном суде. Совсем другое дело, если они ориентируются на норму, в соответствии с которой нельзя «кидать» делового партнера, а исполнение сделок подкреплено гарантиями структур, обеспечивающих их силовое сопровождение.

В чем проявляется особенность неформальных правил? Формальные нормы утверждаются конкретными полномочными органами и фиксируются в качестве правовых актов или письменных предписаний, опирающихся на правовые акты. В отличие от них, неформальные правила, как правило, не имеют конкретных «авторов». Их содержание чаще всего не фиксируется в документальном виде, а если это и происходит (например, принимается кодекс чести предпринимателя), то данный документ формально не обязателен к исполнению. Соблюдение неформальных правил в большей степени опирается не на силовые структуры государства, а на социальный капитал, имеющий в своей основе доверие и репутацию участников рынка, на уверенность в том, что другие знают эти правила и готовы их соблюдать. При этом неформальные правила не претендуют на универсальность, они больше привязаны к конкретным сегментам рынка и отдельным группам. Часто они не прозрачны для внешнего наблюдателя, и понять, как они работают, отнюдь не легко.

Этот скрытый уровень неформальных правил часто остается вне поля зрения. Между тем их

⁵ Идею выделения разных институциональных уровней развивает, например, один из лидеров новой институциональной экономической теории О. Уильямсон (Williamson O.E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead // Journal of Economic Literature. 2000. Vol. 38. No. 3. P. 595—613). Однако в данном случае мы предлагаем иную классификацию этих уровней

роль в реальной (а не выдуманной идеальной) экономике поистине огромна. Приведем известное высказывание нобелевского лауреата по экономике Д. Норта: «Мы, живущие в современном западном мире, считаем, что жизнь и экономические процессы подчиняются писаным законам и правам собственности. Однако даже в самых развитых экономиках формальные правила составляют небольшую (хотя и очень важную) часть той совокупности ограничений, которые формируют стоящие перед нами ситуации выбора... Наше поведение в огромной степени определяется неписаными кодексами, нормами и условностями»⁶. Полагаем, мало, у кого возникнут сомнения в том, что в России значение неформальных правил намного более велико, чем в упомянутых Д. Нортом развитых западных странах.

Теперь о третьем уровне институциональной системы. Неформальные нормы, в свою очередь, опираются на более широкое основание в виде культурных традиций и ценностей, утвердившихся в данном обществе. *Культурные традиции* связаны с воспроизведением устойчивых практик поведения, которые вошли в привычку, закрепились в местных обычаях. На этом уровне люди повторяют свои повседневные действия, совершая их полуавтоматически, часто не задумываясь об их эффективности и не делая из этого проблемы. Но подобная «беспроблемность» не должна вводить в заблуждение. Стоит неделикатно затронуть сферу традиционных действий с желанием что-то «улучшить», мгновенно возникает охранительная реакция («у нас так не принято»), причем она может быть весьма болезненной и неожиданно бурной. Дело в том, что культурные традиции — это не просто механическое повторение изо дня в день одних и тех же операций. Их воспроизводство множеством нитей связано со специфическими стилями жизни, способами восприятия информации, идентификацией людей с одними группами и их противопоставлением другим группам (делением на «своих» и «чужих»). И именно это придает им дополнительную устойчивость.

Другим цементирующим материалом являются *ценности*, или высшие стандарты поведения, регулирующие широкие области поведения данного сообщества. Как правило, они не требуют обсуждения и позволяют без усилий разделять предпринимаемые действия на «допустимые» и «недопустимые», «справедливые» и «несправедливые». Одни ценности не привязаны к каким-то отдельным группам, другие ценности (например, религиозные) характеризуют мировоззрение отдельных больших групп.

Завершая краткую характеристику уровней институциональной системы, подчеркнем, что и неформальные правила, и культурные традиции не являются продуктом исключительно спонтанного развития. Можно воздействовать на формирование всех этих уровней. Но, пытаясь оказать такое воздействие, важно понять, насколько различен механизм их трансформации. С этой точки зрения вопрос о том, быстро или медленно изменяются институты, не имеет ответа в силу

⁶ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. С. 56.

излишней абстрактности. Во-первых, уровни институциональной системы изменяются с разной скоростью. Новый закон может быть принят относительно быстро (в российских условиях иногда это происходит даже слишком быстро, когда он проходит через Государственную Думу сразу в двух, а то и в трех чтениях). Неформальные же правила с трудом поддаются изменениям. А наибольшей инерцией обладают устоявшиеся традиции и ценности. Они и вовсе автоматически не перестраиваются вслед за изменением формальных норм и по велению отдельных, пусть даже очень влиятельных, игроков. И даже если желаемые изменения происходят, процесс требует более продолжительного времени. Во-вторых, инструменты целенаправленного воздействия на разные уровни институциональной системы тоже различны. Закон или очередная поправка к закону могут быть проведены с использованием административного ресурса или пролоббированы достаточно узкой группой политических игроков. Если же вследствие принятия нового закона мы хотим заставить участников рынка изменить ранее принятые неформальные схемы поведения и деловые стратегии, подтолкнуть их к корректировке неформальных правил, то потребуется как минимум настойчивое администрирование процессов исполнения данного закона, понуждения к его исполнению, распространения новых прецедентных образцов в течение определенного периода времени. А чтобы повлиять на культурные слои, уже и административных мер явно недостаточно. Понадобятся немалые усилия по легитимизации новых правил и обеспечению их поддержки в более широкой социальной среде. Здесь важнейшая роль принадлежит средствам массовой коммуникации, которые тоже не в состоянии перевернуть мир в одночасье.

Возникновение институциональных разрывов

В сложных институциональных системах неизбежно возникают *институциональные разрывы* — между смежными институтами, между правилами игры и правилами контроля, наконец, между институциональными уровнями. Такой разрыв означает, что не обеспечена связка между смежными правилами, что новые и существующие институты не комплементарны.

Институциональные разрывы могут возникать стихийно, но это не означает, что в их появлении нет никакой логики, пусть даже эта логика и противоречит требованиям экономической эффективности. Например, зададим вопрос: почему ставки российских налогов много лет удерживаются на уровне, заведомо превышающем то, что реально платят участники рынка, и то, что большинство из них способно платить при сложившихся условиях? Многие объясняют это недалекновидностью чиновников, пытающихся слишком прямолинейно решить проблему пополнения государственного бюджета. Мы же склонны видеть в этом институционализированный элемент российского властного механизма, который порождает отношения зависимости, когда фактически все участники рынка в той или иной мере являются нарушителями или могут быть квалифицированы как нарушители в результате применения выборочных проверок. Таким образом, институциональный разрыв между формальными правилами и неформальными деловыми практиками позволяет поддерживать существующую структуру власти и уровень коррупции, необходимый для постоянной «подкормки» чиновников.

Одной из причин институциональных разрывов может быть несовпадение степени сложности

нового института и общего состояния институциональной среды. Высокая эффективность развитых рыночных экономик во многом зависит от наличия таких институтов, как кредитно-банковская система, фондовый рынок, страховые компании, пенсионные фонды. Эти институты снижают риски, минимизируют транзакционные издержки и обеспечивают эффективное распределение ресурсов. Все эти институты можно охарактеризовать как *сложные* — поскольку их функционирование основано на взаимодействии множества разнообразных агентов.

В этом контексте можно утверждать, что эффективная экономическая организация базируется на сложных институтах. Однако чем сложнее институт, тем больше возникает возможностей для оппортунистического поведения, когда один из агентов использует данный институт во вред и вопреки интересам своих контрагентов. Это особенно опасно в неразвитой институциональной среде, в которой отсутствуют механизмы, пресекающие подобную практику. Неслучайно в России именно в финансовой сфере долгое время наблюдались наибольшие мутации институтов, когда основные доходы страховых компаний складывались благодаря реализации «серых» зарплатных схем, а банки занимались всем, чем угодно, кроме кредитования экономики. И в результате сегодня это порождает общее устойчивое недоверие к финансовым институтам, не позволяет банкам, страховым компаниям и пенсионным фондам набрать критическую массу клиентов, «необходимую для обеспечения их эффективности и снижения стоимости их услуг.

Из сказанного можно сделать два вывода. Во-первых, в несовершенной институциональной среде подчас лучше могут работать более простые институты, даже если с точки зрения высокой теории они представляются неэффективными. Один из наглядных примеров такого рода — «плоская» шкала подоходного налога. В экономической теории такое решение считается неоптимальным, но в российских условиях с учетом минимизации масштабов налогового администрирования и связанных с этим издержек экономических агентов оно представляется рациональным.

Во-вторых, для запуска более эффективных, сложных институтов необходимы навыки пользования новыми институтами и определенная степень доверия к ним со стороны экономических агентов, поскольку в противном случае издержки мониторинга и контроля, направленные на предотвращение оппортунизма, окажутся запретительно-высокими и будут блокировать использование новых институтов. В этом контексте, например, возможно, что для более быстрого становления банковской системы в России надо не только совершенствовать механизмы пруденциального надзора. Одновременно надо поддерживать развитие кредитной кооперации, которая дает домохозяйствам навыки использования наиболее простых финансовых инструментов и выступает как механизм социального обучения, создавая позитивные прецеденты взаимодействия с новыми институтами.

В данном докладе нас больше интересует то, что институциональные разрывы нередко становятся прямым следствием институциональных реформ, особенно если при их подготовке не учитываются сложность и многоуровневость институциональной системы. При этом само по себе

возникновение разрывов между институтами не является трагедией, поскольку предусмотреть все заранее нельзя, а осуществить комплексные изменения сразу на всех уровнях тем более невозможно. Но если не предпринимаются серьезные усилия по преодолению этих разрывов, то можно попасть в ловушку частичных и непоследовательных реформ, когда издержки для общества начинают превышать выгоды. Добавим, что во многих случаях существуют группы игроков, заинтересованные именно в частичных преобразованиях⁷. Они притормаживают реформы, обращая нарастающее недовольство общества против их организаторов.

Хрестоматийным примером того, как институциональный разрыв способен поглотить без остатка все усилия реформаторов и создать для них самих политическую угрозу, стала недавняя попытка монетизации льгот. Этот пример еще будет рассмотрен ниже.

1.4. Две схемы выращивания институтов

Концепция выращивания институтов предлагает альтернативу и эволюционному рационализму с его упором на стихийное развитие, и политико-правовому конструктивизму, исходящему из возможности быстрых кардинальных преобразований. Используя подходящие для данного случая «биологические» метафоры, предложим два способа направленных институциональных изменений — облагораживание существующих институциональных образцов и культивирование новых образцов.

Вариант *облагораживания* «дикорастущих» неформальных правил с их последующей формализацией в законе был прекрасно описан перуанским экономистом Э. де Сото на примерах стихийного захвата земельной собственности для жилищного строительства, развития внезаконной уличной торговли и внезаконного местного транспорта⁸. В этом случае широкое распространение деловых практик, регулируемых неформальными нормами, при достижении критической массы и их выживании в течение относительно длительного времени приводит к тому, что неформальные нормы, с одной стороны, укореняются в культурных слоях, а с другой — начинают подпирать слой стесняющих их развитие правовых норм. В этих условиях формализовать их оказывается намного легче, чем ликвидировать. А формализация способствует тому, что неформальные деловые практики принимают более цивилизованный вид.

Возникает соблазн представить этот «естественный» вариант формализации неформальных правил как наиболее желательный сценарий институционального развития⁹. Порой утверждается, что эффективно работают лишь те формальные правила, которые соответствуют спонтанно сложившимся практикам действия и устоявшейся традиции. А то, что им не соответствует, безжизненно «повисает», остается на уровне бумажных регламентов.

Несмотря на привлекательность такого «естественного» сценария, он не всегда возможен и не всегда желателен. Во-первых, не всякое неформальное правило можно закрепить в законе (это относится,

⁷ Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. 1998. Vol. 50. No. 2 P. 203-234.

⁸ Де Сото Э. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. М.: Catalaxy, 1995.

⁹ Тамбовцев В.Л. Экономические институты российского капитализма // Куда идет Россия? Кризис институциональных систем: Век,

Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: От заимствования к выращиванию: Опыт российских реформ и возможное культивирование институциональных изменений. М.: ГУ–ВШЭ, 2005.

например, к экзотическим предложениям легализовать коррупцию). Во-вторых, это может вести к отказу от развития, закрепляя сложившееся институциональное равновесие в точке, бесконечно далекой от оптимума. Известно, что порой институционализируются далеко не лучшие практики, если действует механизм ухудшающегося отбора. В-третьих, такая формализация может приводить к неприемлемым издержкам для государства (например, предложения о снижении официальных налоговых платежей до уровня существующих эффективных ставок).

Поэтому обратим внимание на второй способ выращивания институтов — *культивирование* новых образцов, которые в исходной точке могут не соответствовать сложившимся деловым практикам. Откуда может взяться «посадочный материал» для такого выращивания? Есть три принципиальных источника: институциональные изобретения, импорт институтов и рекомбинация существующих институциональных форм (использование подручного материала)¹⁰. В данном случае мы не собираемся спорить об их достоинствах и недостатках или рассуждать о том, в какой мере импортные образцы могут приживаться на отечественной почве. На наш взгляд, возможно использование если и не любых, то очень многих институциональных форм, если будут соблюдены дополнительные условия, касающиеся скорее не содержания культивируемых правил, а того, *как* они культивируются. Даже если отобрать самые разумные и перспективные институциональные формы, а затем бросить их на произвол судьбы, ожидая, что они пустят корни и начнут буйно расти сами по себе без всякой защиты, с большой вероятностью это приведет к пустой трате времени и ресурсов.

Соответственно можно представить себе две базовые схемы выращивания институтов (см. рис. 2, 3) — базовые в том смысле, что на их основе могут генерироваться и другие схемы, представляющие комбинации из таких же или сходных компонентов.

Естественное развитие и облагораживание

Институт возникает на родной почве в среде привычных традиционных институтов в ответ на потребность в решении какой-либо вновь возникшей проблемы. Задача состоит в том, чтобы уловить потребность, движение снизу и затем, как мы это назвали, облагородить «дикорастущий» образец, минимизировать издержки его вхождения в социальные практики. На рис. 2 этот процесс представлен схематически. Вначале накапливаются прецеденты решения возникшей проблемы. Удачные решения отбираются и начинают распространяться. Им содействуют силы поддержки, но есть и препятствия в форме некомплементарности иных институтов, сил противодействия и барьера большинства. Государство, опираясь на силы поддержки и учитывая аргументы оппонентов, стремится добиться баланса интересов и достигает его при выработке формальной нормы (закона). Закон, таким образом, становится средством облагораживания «дикорастущих» образцов и преодоления барьера большинства. Далее следует еще период адаптации к новому институту, но обычно он приживается сравнительно легко, поскольку уже имеет под собой историю неформальной апробации и, возникнув на родной ниве, не находится в конфликте с другими институтами. Некомплементарность минимизируется.

десятилетие, год / Под общ. ред. Т.И. Заславской. М.: Логос, 1999. С. 195—197.

¹⁰ Старк Д. Рекомбинированная собственность и рождение восточноевропейского капитализма // Вопросы экономики. 1996. № 6. С. 4—24.

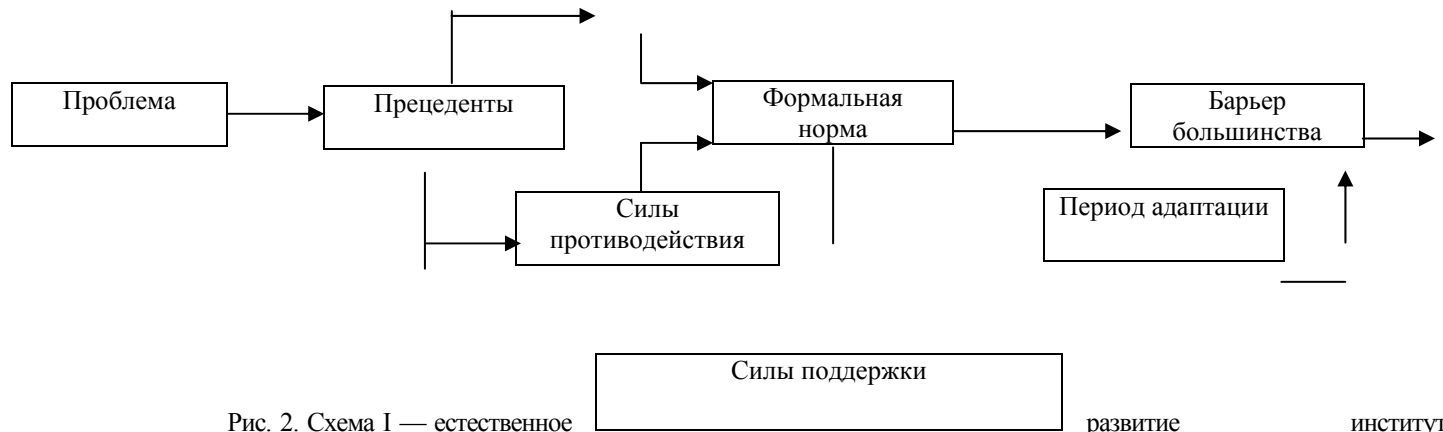


Рис. 2. Схема I — естественное развитие института (облагораживание)

Важный момент схемы I — формальная норма появляется в конце процесса. Так, например, появился институт 8-часового рабочего дня. Проблема возникла с развитием капитализма: положение наемных работников, продолжительность рабочего дня которых была безразмерной, входила в противоречие с ростом богатства общества и создавала растущее социальное напряжение. Силы поддержки — рабочее движение — становились все более активными. Силы противодействия — работодатели — сопротивлялись, но они же вместе со своими работниками показывали примеры соглашений. В конце концов, 8-часовой рабочий день, не без влияния социалистического эксперимента в СССР, стал устанавливаться законодательно во все большем числе стран. И вслед за этим был сравнительно легко усвоен практикой.

Эпизод из нашего недавнего прошлого — либерализация цен, возвращение института свободной рыночной цены. Конечно, можно утверждать, что это было сделано по западным образцам в соответствии с рекомендациями Международного валютного фонда. Но на самом деле либерализация цен стала возникшим изнутри способом решения проблемы дефицита, постоянно усиливавшегося из-за практики государственного ценообразования и безответственной финансовой политики. Указу президента Ельцина о введении свободных цен со 2 января 1992 г. предшествовали многочисленные прецеденты применения договорных цен, расширения «черного» рынка в условиях ослабления государства. Потом, когда стало очевидно, какие тяжелые последствия для экономики и населения вызвали принятые правительством меры, несмотря на всеобщее негодование решение об «освобождении» цен не было отменено, причем попытки вернуть государственный контроль над ценами от случая к случаю предпринимаются до сих пор. Возврата к дефициту не хотел никто, силы поддержки оказались сильнее.

Искусственное насаждение, трансплантация и культивирование института

Эта схема имеет два варианта — заимствование (импорт) институтов и их проектирование, т.е. дизайн исходя из внутренних условий и логических построений (см. рис. 3).

В исходном пункте — все равно находится проблема, но далее обычно идет принятие формальной нормы — либо заимствованной (применение передового опыта других стран для решения своей проблемы), либо изобретенной и спроектированной исходя из собственного опыта. Таким образом, формальная норма стоит в начале процесса, прецеденты представляют собой разные случаи восприятия нормы (усвоение, извращение или отторжение). Соотношение сил поддержки и противодействия обычно определяется объективными препятствиями, мешающими усвоению нового института, его некомплементарностью, несогласованностью со старыми институтами, разной направленностью в их действии. Зачастую мотивации сил поддержки и противодействия связаны со стремлением к получению ренты, причем в процессе изменения эти силы могут меняться местами. Требуемый «выкуп» не всегда соразмерен, и возможны

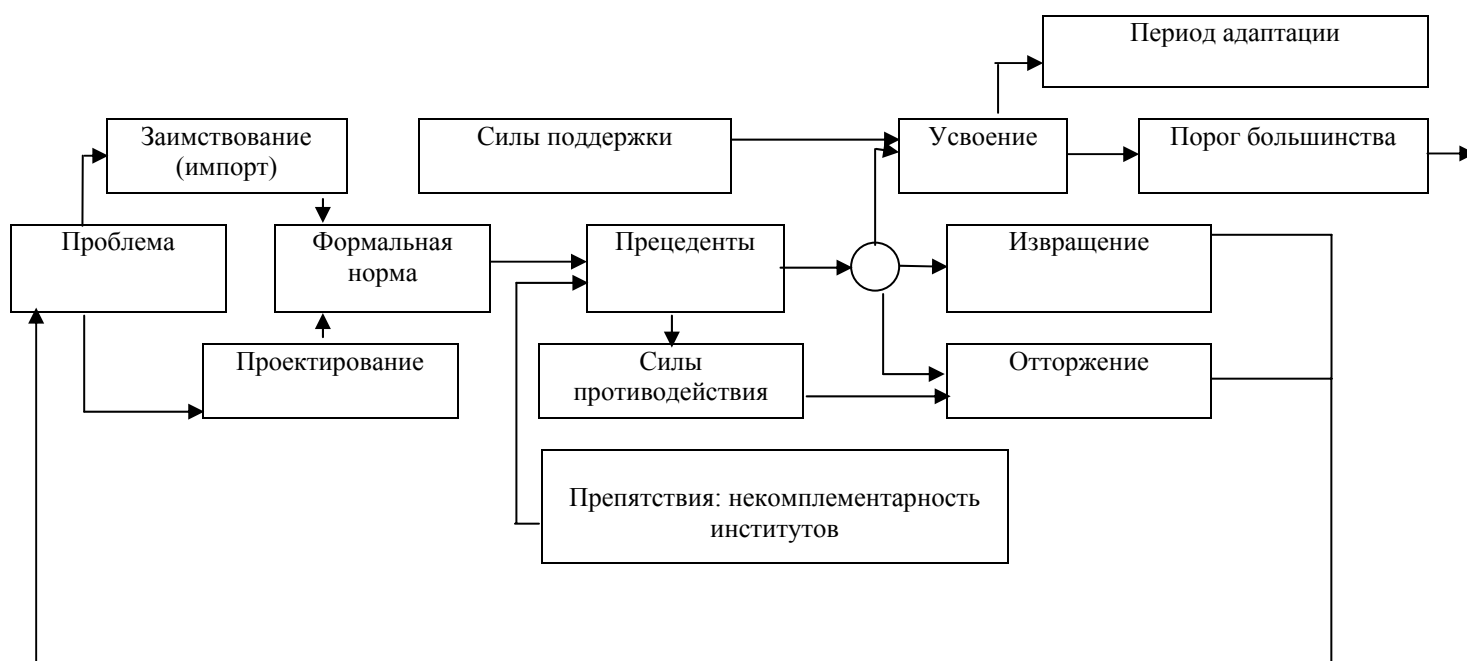


Рис. 3. Схема II — искусственное развитие институтов (культивирование)

ситуации, когда требуется принуждение в интересах большинства. Но обычно следует подумать, стоит ли новый трансплантируемый институт заимствовать из лучших практик или же целесообразно не устанавливать высшую планку, а взять на первом этапе образец, меньше конфликтующий со средой.

Вслед за А. Хиршманом можно сказать, что, сталкиваясь с новыми формальными правилами, участники рынка придерживаются трех возможных стратегий — «голоса», «лояльности» или «выхода»¹¹. Стратегия голоса выражается в активном противодействии данному правилу. Стратегия лояльности означает, что участники рынка либо активно поддерживают данное правило, либо просто следуют ему в своих

¹¹ Hirschman A.O. Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970. P. 1—20, 76—79.

деловых практиках. Кроме того, между силами активного противодействия и поддержки всегда стоят *нейтральные силы*, к которым во многих случаях относится большинство участников процесса. Они могут быть нейтральны по двум причинам: либо новое правило не затрагивает их интересы, либо они избирают стратегию выхода. В последнем случае участники рынка не протестуют против новых порядков, а попросту их обходят или деформализуют новые правила, встраивая их в существующие деловые схемы. В результате такого «нейтралитета» происходит частичное выхолащивание или подрыв формального института. Но если удастся пробудить лояльность нейтральных сил, то он проходит барьер большинства.

Далее, если силы поддержки превосходят силы противодействия и лояльное восприятие института становится нормой, то институт усваивается и входит в практику. Если же преобладают силы противодействия, то институт на уровне неформальных практик извращается или отторгается и не преодолевает порог большинства. Приходится возвращаться к исходной проблеме, корректировать формальную норму и далее повторять процесс заново. «Петля» на схеме — это иллюстрация институциональной ловушки. Еще один исход — отказ от нового института, сохранение старых порядков. Период адаптации здесь более продолжителен, иной раз первоначальное отторжение затем сменяется усвоением. Поэтому следует избегать скороспелых выводов, более серьезно изучать процессы приживания норм.

Наряду с отторжением и усвоением нового прививаемого формального института можно выделить два типа промежуточных состояний.

1. *Возникновение параллельных институциональных режимов*¹². В этом случае новые и старые практики какое-то время уживаются друг с другом. Например, с введением «плоской» шкалы подоходного налога часть заработной платы была выведена из тени, но, поскольку налоговое администрирование не стало более жестким, а в неуплате налога были заинтересованы и работники, и работодатели, оплата труда и по сей день производится в двух формах — через кассу и в конвертах, хотя доля второй формы постепенно сокращается.

Возможно, сосуществование разных формальных правил, связанное в том числе с введением разного рода экспериментов: например, субъекты малого предпринимательства могут выбирать между обычной, упрощенной системами налогообложения или налогом на вмененный доход.

2. *Прямое извращение формального правила*. В этом случае ведущим участникам рынка удается произвести *деформализацию* нового правила, приспособив его к своим узким интересам. Тем самым осуществляется внутренний подрыв нового института (как это произошло, например, в конце 1990-х гг. с российским законом о банкротстве). Формально новый закон активно применяется, но при этом встраивается в неформальные деловые практики с результатами, далекими от запланированных¹³.

Чтобы культивирование институтов оказалось успешным, требуются как минимум три

¹² Радаев В.В. Социология рынков: к формированию нового направления. М.: ГУ ВШЭ, 2003. Гл. 13.

¹³ Радаев В.В. Деформализация правил и уход от налогов в российской хозяйственной деятельности // Вопросы экономики. 2001. № 6. С. 60—79; Яковлев А.А. Корпоративное управление и реструктуризация предприятий в России: формальные институты и неформальные интересы собственников // Экономический журнал ВШЭ. 2003. Т. 7. № 2. С. 221—230.

элемента: достаточное время;

- специальные усилия;
- частичные компромиссы.

Время необходимо для того, чтобы институциональная инновация проникла на все уровни институциональной системы, которые, как мы выяснили, развиваются с разной скоростью, и укоренились в них хотя бы в минимальной степени. Надо дать возможность проявиться последствиям спонтанных взаимодействий, которые часто ведут к адаптации, усвоению институтов. Процесс культивирования институтов, поэтому требует определенной *длительности*. Торопливость приводит к неизбежным разочарованиям: пытаясь перескочить через институциональные ступени, инициаторы рискуют поломать себе ноги.

Специальные меры нужны для защиты и поддержки институциональной инновации, пока она не преодолела барьера большинства. К ним относятся:

- администрирование новых правил;
- мониторинг процессов институциональных изменений;
- информационная поддержка инноваций;
- обучение новым навыкам.

Без выработки и реализации действенных механизмов *администрирования* новых правил, включая прямое принуждение к их исполнению, они имеют мало шансов на распространение. Но для того чтобы контроль был эффективен, нужно получать обратную связь, осуществлять регулярный *мониторинг* происходящих изменений (до которого, к сожалению, дело в подавляющем большинстве случаев не доходит). Специальные усилия нужны также в области *информационной поддержки*, связанной с разъяснением смысла новых правил и распространением прецедентов их успешного воплощения в деловых практиках. Причем требуются не просто рекламные кампании, но систематическая работа по продвижению новых образцов, стимулированию интереса к ним ведущих участников рынка и их *легитимизации* в глазах широких слоев населения. Эта деятельность должна быть нацелена на рекрутирование активных сторонников и расширение базы латентной социальной поддержки. Кроме того, нередко возникает потребность в *обучении* участников процесса новым навыкам, пока они не стали неотъемлемым элементом их деловых практик. Добавим, что все перечисленные меры предполагают дополнительные *издержки* (идея бесплатности реформ является, на наш взгляд, вредной утопией). Но, в конечном счете, эти издержки себя оправдают.

Наконец, на пути введения новых правил зачастую неизбежны *институциональные компромиссы*. Они означают, что, для того чтобы новый институт заработал, приходится идти на определенные отступления от его конечной идеальной формы, предусматривать этапы его введения, просчитывать продолжительность переходного периода. Конечно, порою хотелось бы получить все и сразу. Но сколько ни сыпь удобрений, за неделю красивое дерево все равно не вырастет.

Первая из рассмотренных нами схем, видимо, более характерна для стран-лидеров,

институциональная структура которых к тому же отличается большей реактивностью, отзывчивостью на возникающие проблемы, в том числе и потому, что новые институты рождаются на родной почве, порой в знакомой оболочке, не вызывая отторжения вследствие чужеродности.

Вторая схема чаще встречается в отстающих и догоняющих странах, где заимствование институтов более успешных стран представляется способом преодоления отставания. Особенно это верно для переходных стран, поскольку они меняют плановую экономику на рыночную, авторитарные политические системы на демократические, т.е. переходят к структурам, доказавшим свое превосходство на Западе и соответственно нуждающимся в институтах, прежде здесь отсутствовавших. Мы видим, что при таких обстоятельствах институциональные изменения требуют особенно серьезных усилий и затрат, обусловленных не столько законодательством, сколько обеспечением серии позитивных прецедентов, мобилизацией и стимулированием сил поддержки, преодолением барьера большинства.

2. Уроки из опыта 1990-2000-х гг.

Мы, разумеется, не претендуем на сколько-нибудь полное обобщение опыта российских реформ 1990 гг. и первых лет XXI в. Это дело скорее будущих историков. Но некоторые примеры уроков, которые следует извлечь из этого опыта уже сейчас, мы постараемся хотя бы бегло дать ниже. При этом будет предпринята попытка показать полезность приведенных выше понятий и схем для анализа и планирования институциональных изменений. В числе этих примеров:

- 1) приватизация;
- 2) корпоративное управление и законодательство о банкротстве;
- 3) налоговая реформа;
- 4) легализация российского бизнеса (пример таможенных процедур);
- 5) судебная реформа;
- 6) деbüroкратизация, снижение административных барьеров;
- 7) монетизация льгот;
- 8) жилищно-коммунальная реформа;
- 9) пенсионная реформа;
- 10) административная реформа;
- 11) модернизация образования;
- 12) реформа здравоохранения.

2.1. Приватизация

Несмотря на общее неоднозначное отношение к приватизации первый ее этап — чековую приватизацию в целом можно оценить положительно, особенно если учесть условия того времени, в том числе развертывание с 1989—1990 гг. неуправляемой приватизации и лимитированность сроков по политическим и социальным соображениям. Можно сказать, что сегодня этот этап приватизации, хотя и не оправдал всех надежд, в основном уже не вызывает активных отрицательных эмоций. Главное достижение — продумывание баланса интересов разных акторов: трудовых коллективов; менеджеров; остального населения, получившего свою долю приватизационными чеками, и аутсайдеров, сторонних предпринимателей, у которых появилась возможность эти чеки покупать. В итоге данный этап приватизации прошел в обстановке гражданского мира, и притом 2/3 активов перешло в негосударственную собственность в период с осени 1992 г. до лета 1994 г.

Второй этап — денежная приватизация, также проходил в условиях жесткого лимита времени и должен был, помимо политических мотивов, ориентироваться на тех, кто был в состоянии заплатить. Поэтому договоренности с теми, кто уже располагал средствами или мог их привлечь, были неизбежны. Но практически он прошел при полном игнорировании необходимости учесть, сократить или нейтрализовать силы противодействия, которые были представлены, по существу, всеми слоями общества кроме группы олигархов. В результате до сих пор легитимность залоговых аукционов ставится под сомнение, хотя сделки юридически были оформлены большей частью вполне корректно. Обострение уже недавно было внесено тем, что государство создало негативные прецеденты отъема приватизированных активов сомнительными методами.

2.2. Корпоративное управление и законодательство о банкротстве

Механизмы корпоративного управления в России интересны тем, что они являются результатом масштабного институционального эксперимента, проведенного в начале 1990-х гг. российским правительством при активной поддержке международных финансовых организаций. Целью этого эксперимента было привнесение на российскую почву определенной модели взаимоотношений между предприятиями и инвесторами, а также собственниками и менеджерами. Формированию этой модели, ориентированной, прежде всего на опыт США, была подчинена логика законотворчества — от определения общих условий приватизации до конкретных шагов по развитию инфраструктуры фондового рынка¹⁴. Под эти цели российскому правительству были предоставлены многомиллионные займы со стороны Всемирного банка и МВФ. В работе по практическому внедрению этой модели были задействованы ведущие российские реформаторы, а также десятки зарубежных консультантов. И примерно до середины 1990-х гг. при всей непоследовательности российского правительства в других областях экономической политики его действия в сфере институциональных преобразований, и в частности усилия по запуску и проведению массовой приватизации, оценивались весьма и весьма высоко.

¹⁴ Обоснование этой логики было дано в ряде работ. В качестве одной из наиболее известных можно выделить книгу: Woysko M.,

Однако затем, по мере нарастания корпоративных конфликтов и на фоне массового нарушения прав акционеров оптимизм по поводу реформирования отношений собственности в России, характерный для начала и середины 1990-х гг., сменился глубоким скепсисом¹⁵. Явное отторжение внешних инвесторов и откровенное нарушение законов весьма негативно отражалось на репутации России и российского бизнеса. Своеобразным пиком этой тенденции стал кризис 1998 г., когда крупнейшие российские банки, близкие к власти и имевшие крупную задолженность перед западными партнерами, предпочли перевести все ликвидные активы на аффилированные структуры и объявить себя банкротами. Несмотря на существенные изменения, произошедшие в России в последние годы, скептически-негативное отношение к российскому бизнесу и к российским корпорациям по-прежнему можно считать доминирующим среди инвесторов.

Почему модель взаимоотношений между предприятиями и инвесторами, собственниками и менеджерами, которая успешно работала в других странах, фактически была отторгнута российским бизнесом в 1990-е гг.?

Проблемы корпоративного управления в России традиционно рассматривались с позиции защиты интересов потенциальных внешних инвесторов. Между тем, понять реальные издержки и выгоды акционирования предприятия нельзя без учета интересов инсайдеров.

В рамках естественного развития бизнеса его преобразование в открытое акционерное общество и выход на фондовый рынок возможны при выполнении как минимум следующих двух условий.

- *Бизнес достаточно эффективен.* Это делает его привлекательным для инвесторов, укрепляет на начальном этапе акционирования позиции старых менеджеров (собственников) фирмы, а также формирует благоприятные для них пропорции обмена собственности на инвестиции.

- Старые менеджеры (собственники) фирмы заинтересованы в привлечении дополнительных финансовых ресурсов в развитие бизнеса в обмен на часть своей собственности в фирме. На практике это означает *готовность сотрудничать с инвесторами*, включая адекватное раскрытие информации, выплату дивидендов по акциям и т.д.

В качестве примера компаний, развивавшихся по этой схеме, можно привести АО «Вымпелком», которое было создано начале 1990-х гг. как кооператив, потом преобразовалось в ЗАО и в 1996 г. первым среди российских фирм выпустило свои акции на Нью-Йоркскую фондовую биржу.

Однако для абсолютного большинства крупных российских предприятий процесс акционирования не был естественным. В ходе приватизации они в принудительном порядке были преобразованы в открытые акционерные общества. Эти предприятия создавались в советский период с ориентацией на совершенно иные, нерыночные критерии эффективности. Поэтому в большинстве случаев в новых экономических условиях они были неэффективны и нуждались в *радикальной реструктуризации*. Из этого вытекало несколько важных логических следствий.

Shleifer A., Vishny R.W. Privatizing Russia. Cambridge, MA: MIT Press, 1995.

¹⁵ См.: Black B., Kraakman R., Tarassova A. Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrongs? // Stanford Law Review. 2000. Vol. 1. 52. P. 1731-1808; Радыгин А., Сидоров И. Российская корпоративная экономика: сто лет одиночества // Вопросы экономики. 2000. № 5.

1. До консолидации собственности и контроля в руках менеджеров предприятия их позиции оставались весьма неустойчивыми. Это, с одной стороны, порождало враждебность старого менеджмента по отношению к потенциальным внешним инвесторам, а с другой — стимулировало вывод ликвидных активов базового предприятия на аффилированные структуры, подконтрольные менеджерам.

2. Консолидация собственности и контроля в руках менеджеров происходила за счет отвлечения на эти цели оборотных средств самого предприятия, что лишь дополнительно ослабляло предприятие, делало его менее привлекательным для инвесторов и затрудняло процесс реструктуризации.

3. После консолидации собственности и контроля и до осуществления реструктуризации возможности выхода предприятия на внешние источники финансирования по-прежнему оставались весьма ограниченными. Низкая эффективность бизнеса делала невыгодными для менеджеров пропорции обмена акций на инвестиции, а отсутствие ликвидных имущественных активов не позволяло привлекать кредитные ресурсы. В результате приватизированные предприятия объективно были вынуждены развиваться за счет собственных средств.

Для полноты картины к сказанному можно добавить, что в рамках акционирования и приватизации по «ваучерным» схемам сами предприятия вообще не получали никаких инвестиций. Поэтому неудивительно, что с позиции менеджеров и солидарных с ними в данном вопросе рядовых работников все внешние акционеры выглядели как нахлебники, без оснований претендующие на часть прибыли предприятия.

Следствием этого была практически всеобщая тенденция к «закрытию» таких компаний для внешних инвесторов и к формированию «инсайдерской» модели корпоративного управления, под которой понималось сосредоточение реального контроля над предприятием в руках менеджмента. Издержки этой модели, связанные с массовым выводом активов и нарушением прав акционеров, хорошо описаны в литературе.

Как в этом контексте можно оценивать явные позитивные сдвиги, произошедшие в корпоративной политике многих крупных и средних российских компаний в последнее время? Проявлением таких сдвигов стали:

- существенное улучшение взаимодействий с акционерами, повышение степени прозрачности, проведение регулярных выплат дивидендов, что в 2001—2004 гг. привело к росту капитализации ряда крупных компаний;
- реальное продвижение во внедрении в практику международных стандартов финансовой отчетности (МСФО), особенно заметное на фоне фактического провала соответствующей программы, утвержденной специальным постановлением правительства весной 1998 г.;
- активный выпуск корпоративных облигаций и прецеденты свободного размещения дополнительных эмиссий акций среди сторонних инвесторов («Вимм-Билль-Данн продукты питания», АФК «Система» и др.).

По нашему мнению, серьезной предпосылкой для улучшения корпоративного управления в российских компаниях стало изменение статуса инсайдеров, получение ими юридического

Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: От заимствования к выращиванию: Опыт российских реформ и возможное культивирование институциональных изменений. М.: ГУ–ВШЭ, 2005.

контроля над предприятиями в рамках процессов консолидации собственности¹⁶. На начальном этапе не обладающие полным контролем над предприятием и вовлеченные в борьбу с внешними акционерами инсайдеры совершенно не были заинтересованы в реструктуризации и, как правило, интенсивно выводили активы. После превращения в доминирующих собственников и обретения юридического контроля над предприятием «инсайдеры» по-прежнему не нуждались в миноритарных акционерах и продолжали нарушать их права. Однако в отношении реструктуризации и вывода активов их взгляды становились качественно иными. Контролируя бизнес, они оказывались заинтересованы в повышении его эффективности и соответственно в ограничении масштабов воровства (в том числе на уровне менеджеров среднего звена), в снижении непроизводительных издержек, внедрении новых технологий и т.д. Таким образом, консолидация собственности и контроля в целом сопровождалась расширением горизонта интересов доминирующих собственников и связанных с ними менеджеров¹⁷.

Тем не менее появление доминирующих собственников и получение ими юридического контроля над предприятиями не решало проблемы «серых» схем ведения бизнеса, широко распространившихся в 1990-е гг. и предполагавших аккумуляцию основной прибыли вне пределов базового предприятия. Парадоксальным образом весьма позитивную роль в решении этой проблемы сыграл второй закон о банкротстве, действовавший с 1998 по 2002 г.

В основу этого закона был положен принцип неплатежеспособности предприятия по текущим операциям, что существенно снизило барьеры для инициирования процедур банкротства¹⁸. В результате, если на 1 января 1998 г. в производстве находилось немногим более 4 тыс. дел о банкротстве, то на 1 января 2002 г. эта цифра выросла до 52,5 тыс. И хотя около 80% составляли дела о банкротстве отсутствующих или ликвидируемых должников, в основном инициируемые налоговыми органами, этот рост означал явное расширение спроса на институт банкротства.

Этот спрос, однако, в значительной степени имел оппортунистический характер, так как многие кредиторы были заинтересованы в применении процедур банкротства не столько для прямого возврата средств, сколько для получения контроля над предприятиями-должниками и захвата их активов. По оценкам ФСФО в 2000 г. до 40% дел о банкротстве, инициированных хозяйствующими субъектами, содержали признаки преднамеренного или фиктивного банкротства. В результате механизм банкротства очень часто применялся не против реальных банкротов, а против вполне эффективных предприятий, имевших просроченную кредиторскую задолженность. Это вызвало резкую критику нового закона со стороны бизнеса и региональных властей, поскольку массовые «захваты» предприятий, сопровождавшиеся выводом с них ликвидных активов, объективно дестабилизировали социально-экономическую обстановку.

¹⁶ Следует учитывать, что данный процесс шел как от менеджмента (один из примеров—АО «Северсталь»), так и от новых инвесторов, внешних по отношению к старому менеджменту (комбинат «Норильский никель»). Однако, независимо от исходной точки, появляющийся консолидированный собственник продолжал действовать как классический инсайдер.

¹⁷ Более подробно об эволюции интересов российских инсайдеров в последние годы см.: Спрос на право в сфере корпоративного управления: экономические аспекты / Под ред. А.А. Яковлева. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004.

¹⁸ См.: Симачев Ю. Институт несостоятельности: основные тенденции в применении и сложившаяся «структура спроса» (взгляд экономиста) // Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. М.: МОНФ:АНО «Проекты для будущего», 2003. С. 113-158.

В то же время подобное оппортунистическое использование любой, даже мелкой просроченной задолженности в целях «перехвата» управления на успешных предприятиях привело к «расчистке» неплатежей, накопленных в 1990-е гг. Следствием этого стало заметное улучшение финансовой дисциплины и формальных показателей финансовой отчетности на реально работавших предприятиях. Перед угрозой потери контроля над своим бизнесом их собственникам пришлось отказаться от широко распространенной в 1990-е гг. практики систематического накопления задолженности перед государством и невлиятельными поставщиками при одновременной «переброске» прибыли на аффилированные структуры. В целом на фоне общей тенденции к консолидации собственности и контроля это способствовало повышению эффективности управления и переходу к более цивилизованным и легальным формам ведения бизнеса в российском корпоративном секторе.

Одновременно возможности фальсификаций и махинаций при низких издержках на «перехват управления» породили активный спрос со стороны реального бизнеса на изменение законодательства, что выразилось в принятии в конце 2002 г. более сбалансированного третьего закона о несостоятельности (банкротстве).

Таким образом, эволюция корпоративного законодательства и законодательства о банкротстве может служить примером того, как несовершенные институты могут дополнять друг друга. В частности, на фоне неэффективного закона об АО закон, о банкротстве стал механизмом, дисциплинирующим участников корпоративного управления. Одновременно острые конфликты, связанные с отношениями собственности и усиливаемые несовершенством законодательства, привели к активизации действий бизнеса, критиковавшего правительство с самых разных сторон. В ответ правительство, изначально ориентировавшееся в законотворчестве на некие идеальные конструкции и модели, оказалось вынуждено искать баланс интересов различных участников процесса корпоративного управления. В конечном счете это привело к формированию некоего равновесия в системе институтов, регулирующих отношения корпоративного управления. Проблема, однако, заключается в том, что такая система складывалась не в результате продуманного направленного изменения институтов, а скорее на ощупь, с использованием довольно дорогостоящего метода проб и ошибок.

2.3. Налоговая реформа

Формирование налоговой системы — одного из главных институциональных столпов рыночной экономики, приводится в качестве успешного примера из российского опыта реформ, особенно начиная с 2000 г. Во многом это было связано с тем, что после достижения макроэкономической стабилизации вслед за кризисом 1998 г. проводилась политика снижения налогов наряду с упрощением налоговой системы в целях улучшения налогового администрирования. Это находило поддержку со стороны бизнеса и населения, а противодействие, которое могли оказывать получатели бюджетных ассигнований, особенно бюджетники,

было нейтрализовано ростом экономики и увеличением их реальных доходов.

Особенно интересные и полезные примеры — переход к подоходному налогу с «плоской» шкалой и освоение налога на вмененный доход для малого бизнеса.

При всей неоднозначности этой меры подоходный налог с «плоской» шкалой, во-первых, резко упростил администрирование. Появилась возможность взимать налог практически у источника доходов, отказаться от налоговых деклараций. Во-вторых, увеличился сбор этого налога, его умеренный уровень способствовал тому, что из тени, по оценкам экспертов, было выведено 20—30% доходов физических лиц. Противодействия можно было ожидать со стороны сторонников прогрессивного налогообложения ради социальной справедливости. Они и выступали неоднократно, возбуждая недоверие налогоплательщиков к стабильности принятой системы и к намерениям властей. Но очевидные выгоды — простота и увеличение бюджетных поступлений от этого налога — нейтрализовали силы противодействия. Однако барьер большинства пока не преодолен, зарплата из тени так до конца и не выведена, очевидно, в силу наличия у бизнеса иных веских причин, не позволяющих ему раскрываться до конца.

Налог на вмененный доход поначалу вызывал массу споров и протестов, вплоть до демонстраций в ряде регионов, где его ставки были завышены. Но затем оказалось, что именно наделение регионов правом устанавливать размер этого налога привело к тому, что после довольно напряженного периода адаптации и корректировки ставок налог прижился. И хотя сейчас его роль снижается, этот опыт интересен тем, что децентрализация установления ставок и учет периода адаптации привели к усвоению этого института в практике малого бизнеса.

2.4. Легализация российского бизнеса (на примере таможенных процедур)

Одна из сложнейших проблем российских реформ — распространенность теневой экономики, порождаемой недоверием к закону, к публичным институтам, особенно к их способности и готовности защищать право собственности. К тому же для первого этапа развития рыночной экономики характерны рентоориентированное поведение и коррупция, не встречающие активного противодействия. Однако со временем появляется стремление к легализации бизнеса, обозначившееся в явном виде в начале 2000-х гг. Рассмотрим его на примере изменения таможенных правил¹⁹. Известно, что основная масса участников рынка (по крайней мере в сфере импорта потребительских товаров) широко использовала так называемые серые и черные схемы, связанные с многократным занижением таможенной стоимости и прямой перекодировкой ввозимых товаров.

¹⁹ Радаев В.В. Институциональная динамика рынков и легализация бизнеса // Истоки: Экономика в контексте истории и культуры. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. С. 262-311.

В рамках налоговой реформы с 1 января 2001 г. были введены новые таможенные платежи, их число было сокращено с 7 до 4, а максимальная ставка снижена с 35 до 20%. Предполагалось, что данная мера должна стимулировать выход импортеров из тени. Но само по себе такое изменение формальных правил, вряд ли произвело бы должный эффект. В самом деле, зачем платить, скажем, за ввоз компьютера 15% таможенной пошлины и 20% НДС, когда можно было с помощью брокерской конторы решить вопрос за 6—7% стоимости товара?

Поэтому в начале 2001 г. Государственный таможенный комитет начал кампанию по выдавливанию «серых» и «черных» схем в целях повышения объема взимаемых платежей. Введение более строгих правил контроля коснулось и участников рынка, и самих таможенников, которые рисковали потерять работу в результате проверок. Однако стопроцентное соблюдение формальных правил в этой сфере оказалось в принципе невозможным. К осуществлению тотального досмотра грузов и соответствующим корректировкам таможенной стоимости по результатам досмотра были не готовы ни таможенники, ни участники внешнеэкономической деятельности. В результате несколько раз возникали «закупорки» на таможенных терминалах, и деятельность импортеров частично приостанавливалась.

Один из характерных компромиссных выходов был найден в установлении минимальной ставки платежей за одну растаможенную фуру. Если участник внешнеэкономической деятельности декларировал более низкий уровень платежей, он должен был пройти тяжелую процедуру бюрократических согласований (что было под силу далеко не каждому). Если же он соглашался платить, выдерживая заявленную планку, он мог избежать задержек и неприятностей. В результате готовность поддерживать установленный объем таможенных платежей обменивалась на сокращение сроков таможенной «очистки» товара. На этом же компромиссном принципе была построена деятельность на основе так называемых белых списков добросовестных импортеров, которые работали «на доверии», но за это должны были обеспечивать заметный объем платежей.

Поскольку планка требуемых платежей периодически повышалась, это позволяло при всей компромиссности предложенной государством схемы продвигаться в сторону легализации деловых схем. Причем для российских участников рынка именно эта постепенность повышения налоговых требований представлялась принципиально важной, ибо в одночасье стать «белыми и пушистыми» большинство из них не могли даже при всем желании — они попросту «вылетели» бы с рынка.

В результате реализации институционального компромисса, по свидетельству участников рынка, «серые» и «черные» схемы отнюдь не исчезли, но их масштаб серьезно сократился. Что же касается объема платежей в государственный бюджет, то он начал расти, опережая динамику импорта потребительских товаров. А таможенные платежи, взимаемые с одной грузовой таможенной декларации в 2001—2004 гг., выросли почти в 2,5 раза. Так в результате соблюдения баланса принуждения и доверия обеспечиваются постепенные институциональные сдвиги.

Возникает резонный вопрос: почему же подобные институциональные изменения не происходили раньше, ведь средств в бюджете не хватало всегда? Ответ состоит в том, что в начале 2000-х гг. фискальные интересы государства нашли подкрепление в интересах ведущих участников рынка, которые, несмотря на

высокий уровень издержек легализации, начали предъявлять спрос на новые формальные правила. Это было вызвано их стремлением понизить риски используемых деловых схем и возникшей заботой о капитализации бизнеса, предусматривающей его более высокую открытость. Кроме того, в ужесточении формальных мер они увидели инструмент вытеснения (руками контролирующих органов власти) «серых» и «черных» дилеров, которые отнимали у них значительную часть потребительского рынка. В результате административное давление соединилось с силами поддержки институциональных инноваций.

Именно проблема постепенной легализации и принятия жестких мер по отношению к «нарушителям конвенции» в начале 2000-х гг. стала предметом переговоров между новыми деловыми ассоциациями и представителями ГТК России. В результате процесс легализации идет противоречиво, с временными отступлениями, и к сегодняшнему дню он далек от завершения. Но институциональные изменения происходят, и часть этих изменений окажется необратимой, укореняясь в привычных схемах организации бизнеса.

2.5. Судебная реформа

Пожалуй, судьбу судебной реформы в Российской Федерации следует признать одной из наиболее печальных. После начала реформы в 1991 г. прошло уже 14 лет, но мы и по сей день не имеем независимой судебной власти, которая вызывала бы доверие бизнеса и населения. Причины этого достаточно серьезны и заслуживают самостоятельного исследования, тем более оправданного, что речь идет об одном из самых важных институтов правового демократического государства. Но некоторые соображения по этому поводу мы можем высказать.

Во-первых, исполнительная власть продолжает доминировать, идеи разделения властей не реализованы. При этом исполнительная власть создает широко известные негативные прецеденты скрытого влияния на работу суда и прокуратуры. То обстоятельство, что это не вызывает активного противодействия со стороны общества, в котором живы традиции терпимости к произволу и недоверия к суду, только усугубляет ситуацию.

Во-вторых, консерватизм юридической корпорации, ее нежелание поступаться корпоративными интересами, как и стремление сохранить контроль над важными судебными решениями, препятствуют все эти годы распространению и эффективной работе суда присяжных. Главный аргумент — мягкость приговоров. Анализ показывает, что в самом начале действительно в практике суда присяжных обвинительные приговоры составляли всего 24%, тогда как по судебной системе в целом — 98%. Но сейчас соотношение обвинительных и оправдательных приговоров в суде присяжных и в обычном суде, по некоторым сведениям, сравнялось и составляет 85:15. Однако дело движется медленно, хотя новое законодательство подтвердило курс на распространение суда присяжных. При этом множатся случаи незаконного давления на присяжных заседателей со стороны отдельных работников суда и прокуратуры. Период адаптации этого института затягивается. По сути, на первом этапе (до 2002 г.) имело место отторжение

института присяжных, сейчас скорее наблюдаются попытки его извращения.

2.6. Дебюрократизация экономики*

Дебюрократизация (дерегулирование) экономики была выдвинута в 2000 г. как одна из ключевых реформ для политики, своими исходными принципами провозгласившей рыночную экономику, а значит, и свободу предпринимательства.

По первоначальному замыслу эта реформа предполагала решение следующих задач.

1. Обеспечить свободу входа предприятий на рынок. Для этого предлагалось:

- упростить процедуры регистрации юридических лиц;
- резко сократить количество видов деятельности, для осуществления которых нужны специальные разрешения государственных органов — лицензии, а там, где лицензии остаются, сделать процедуры их получения прозрачными и некоррупционными;
- упростить процедуры согласования и экспертизы новых инвестиционных проектов.

2. Резко сократить административное вмешательство на рынке. Для этого, прежде всего, необходимо существенно уменьшить объем обязательных требований к продукции, производственным процессам и т.д., соблюдение которых подлежит проверке и контролю со стороны государственных органов. Эта часть реформы предполагала коренное изменение всей огромной области технического регулирования, доставшихся с еще ранних советских времен систем стандартизации, сертификации, нормирования, аттестации, аккредитации и т.д., а также радикальной ломки сложившейся практики контрольно-надзорной деятельности государственных органов.

Уже на первом этапе было очевидно, что для обеспечения ответственного поведения бизнеса отказ от значительной части административного регулирования должен сопровождаться развитием эффективных механизмов разрешения споров. Соответственно без судебной реформы политика дерегулирования оказывалась «подвешенной в воздухе», лишенная надежной основы работающих судебных институтов. Возникла некомплементарность институтов.

Другим неременным условием эффективности политики дебюрократизации являлась административная реформа, радикальная перестройка стиля и методов работы всех органов, взаимодействующих с бизнесом, лишение чиновников тех функций, которые приносят им немалые теневые доходы (стоимость административных барьеров лишь в незначительной степени определяется легальными расценками на те или иные государственные услуги).

И естественно, успех дебюрократизации во многом определялся поведением самих предпринимателей, их готовностью отстаивать свои права, использовать новые институциональные механизмы и отказываться от административного ресурса, который крайне неравномерно распределен между разными участниками рынка. Разный доступ к нему на деле означает неравные правила конкурентной игры.

К чему же привело принятие нескольких законов по дерегулированию экономики?

Посмотрим сначала на то, как изменилось поведение предпринимателей.

Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) провел четыре раунда опросов малых фирм с целью отслеживания динамики административного регулирования бизнеса, начав еще с показателей предреформенного периода.

Основные итоги, на первый взгляд, представляются позитивными. В течение 2001—2003 гг. происходило постепенное улучшение по всем тем позициям, на изменение которых были направлены законы по де бюрократизации. Регистрация упростилась и ускорилась, хотя немного подорожала. Лицензий стало меньше. Интенсивность инспекций наиболее часто проверяющих органов снизилась.

Однако улучшения в целом незначительны. Они не привели к осязаемому оздоровлению ситуации. Степень административного давления на бизнес, по нашему мнению, остается высокой, в том числе по причине слабого исполнения законов. Не выдерживаются установленные законом максимальные сроки регистрации. Лицензии выдаются на более короткие сроки, чем предусмотренные законом 5 лет. Интересно, что в первый год предприниматели продолжали покупать лицензии на виды деятельности, на которые они были отменены: привыкли платить «дань». После снижения интенсивности проверок в 2002 г., в 2003 г. процесс сильно замедлился. Стала расти доля внеплановых проверок, прежде всего со стороны милиции и налоговой службы (причем при таких проверках растет и объем неофициальных платежей). Наглядным подтверждением того, что политика де бюрократизации не достигла своих целей, является то, что, по субъективному восприятию самих предпринимателей, издержки на прохождение инспекционных проверок постоянно растут. Неформальные способы сопротивления инспекциям используются заметно чаще, чем формальные, предусмотренные законом. Это говорит о том, что новые институциональные механизмы оказались в течение трех лет почти невостребованными.

Часть задуманной реформы по де бюрократизации вообще осталась нереализованной. Так, реформа системы стандартизации и сертификации ограничилась принятием прогрессивного, но только лишь рамочно-процедурного закона «О техническом регулировании». На создание же системы технических регламентов отведено семь лет. И судя по тому, что принятие *всего лишь* плана подготовки регламентов затянулось практически на год, с большой вероятностью семилетний срок еще будет продлен.

Даже не дошла до стадии закона инициатива по упрощению согласования и экспертизы инвестиционных проектов, не говоря уже о проблемах, связанных с неполноценностью и неэффективностью проводимых до сих пор судебной и административной реформ.

Что же случилось по пути? Неудача громко заявленной политики, направленной на де бюрократизацию экономики, невозможно объяснить какой-либо одной причиной — плохими законами, непринятием каких-то из них, сопротивлением чиновников на федеральном уровне и на местах, слабой разъяснительной работой (надо сказать, что по этой реформе пропаганды было предостаточно). К тому же бизнес активно участвовал в формировании самих подходов к реформе. Да, не было жесткой последовательности в действиях, сил и желания у реформаторов довести дело до конца, преодолеть

* Автор разд. 2.6 — Э.С. Набиуллина.

сопротивление среды. Но самым существенным является то, что политика де бюрократизации как способ обеспечить реальную свободу предпринимательства чрезвычайно чувствительна к общему климату в стране, к доверию между властью и бизнесом, к работе суда и исполнительных органов власти.

Основной смысл всех инициатив по де бюрократизации — дать бизнесу эффективные инструменты для того, чтобы *самостоятельно* защищать свои законные права и интересы. Видимо, несмотря на прецеденты использования новых институциональных возможностей (скажем, судебная практика знает примеры успешного применения закона о защите прав предпринимателей), барьер большинства так и не был преодолен. В условиях, когда баланс презумпций в отношениях между бизнесом и властью стал смещаться в сторону виновности бизнеса, издержки бизнеса по сопротивлению незаконным действиям чиновников стали превышать издержки лояльности.

2.7. Монетизация льгот

Монетизация натуральных льгот — один из наиболее характерных примеров неудачного введения институциональных изменений. Пожалуй, здесь, как нигде, очевидно, что все усилия были сконцентрированы на разработке и проведении закона (№ 122), тогда как мобилизации сил поддержки и нейтрализации сил противодействия внимания уделялось очень мало. Расходы на осуществление реформы были сильно недооценены. Сама по себе идея компенсировать каждую льготу отдельно, в небольших суммах, имея в виду минимизацию бюджетных расходов, представляется сомнительной. Психологически лучше было идти на повышение пенсий и пособий, перекрывающее стоимость льгот. А при недостатке средств действовать поэтапно.

Последовательность действий нельзя признать оптимальной: первыми отменялись льготы на городском транспорте и при покупке лекарств, льготы же по оплате жилья были отнесены на вторую очередь. Между тем льготы первой очереди при низком уровне компенсаций сильно бьют по категориям граждан, наименее состоятельным или наиболее чувствительным к переменам, например к работающим пенсионерам. Льготы же по оплате жилья, как показывают исследования, затронули бы в первую очередь не самых бедных (большой частью 3—5 децильные группы по доходам), а если говорить о сокращении перекрестного субсидирования, в том числе на оплату электроэнергии и тепла, сохраняющегося якобы по социальным соображениям, то оно дает выгоды прежде всего состоятельным семьям: чем выше достаток (больше площадь жилья), тем больше выгоды. С начала 2005 г. тарифы на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) заметно подскочили, но не были компенсированы, что усилило волну недовольства. Если бы льготы на ЖКУ компенсировались в первую очередь, это обстоятельство можно было бы учесть. Объяснить монетизацию льгот в этой сфере было бы тогда намного легче, нейтрализовав большую часть сил противодействия. Еще лучше было бы увязать эти меры с реформированием РАО «ЕЭС России» и «Газпрома», с ликвидацией перекрестного субсидирования и жилищной реформой, отставание которых раз за разом будет возвращать нас к проблеме льготных услуг, распространенности нерыночных отношений в секторах, где их быть не должно, и, разумеется, к отторжению или

извращению новых институтов. Здесь мы имеем очевидные примеры несоординированности взаимосвязанных реформ и, стало быть, некомплементарности институциональных изменений.

Опыт монетизации льгот на лекарства должен заставить задуматься о недопустимости нарастающего отставания реформы здравоохранения. Компенсация удорожания наборов относительно недорогих дженериков при растущей дороговизне более эффективных современных медикаментов будет создавать проблемы, которые можно решить только в рамках быстрого развития и повышения роли медицинского страхования.

Возможно, кто-то скажет, что советы по части монетизации льгот уже запоздали: все мы сильны задним умом. Полагаем, такое утверждение неверно. Это важнейшее институциональное преобразование, существенно меняющее образ жизни и мотивации населения, еще далеко не завершено, а уроки из полученного опыта необходимо извлечь в полной мере. Между тем это, возможно, наиболее наглядный пример того, какие негативные последствия может повлечь за собой недооценка мер по обеспечению баланса интересов, перевеса сил поддержки и приоритет текущей бюджетной экономии над усвоением новых продуктивных институтов.

2.8. Жилищно-коммунальная реформа

Жилищно-коммунальная реформа идет уже с 1997 г. и за это время превратилась в настоящее пугало для населения, которое воспринимает ее почти исключительно как повышение расходов на жилищно-коммунальные услуги. В самом начале действительно была поставлена одна количественно определенная задача — довести плату населения за жилье до 100% издержек ЖКХ. Только в 2002 г. Г. Греф, первый из членов правительства, набрался смелости сказать, что такая задача не должна ставиться сама по себе, без учета способности всех слоев населения вносить такую плату. (Впрочем, Ю. Лужков о том же говорил всегда.) Сейчас, после принятия нового Жилищного кодекса, мы можем отметить заметные подвижки в этой сфере. Набирает силу ипотечное кредитование. Но в целом следует признать, что ЖКХ как было, так и осталось заповедником нерыночных отношений, своего рода советским анклавом.

Почему так происходит? Речь идет о переходе от одной — нерыночной модели управления ЖКХ к другой — рыночной. Основные их черты, разумеется, без деталей показаны в табл. 1.

Как видим, это две принципиально различные, несовместимые модели. Общее между ними только то, что инженерные сети принадлежат естественным локальным монополиям, контролируемым местными властями, если не создаются автономные системы (свои котельные, генераторы энергии и т.п.). Первая модель неэффективна, что доказано всем нашим опытом. Но перейти ко второй непросто, прежде всего потому, что любой новый институт или комплекс институтов будет некомплементарным к окружающей институциональной среде.

Таблица 1. Две модели организации ЖКХ

	<i>Нерыночная (советская)</i>	<i>Рыночная</i>
<i>Финансирование</i>	Строительство и эксплуатация жилья финансируются государством. Плата за ЖКУ символическая	Приобретение и эксплуатация жилья оплачиваются владельцами — предпринимателями, сдающими жилье внаем, или самими
<i>Издержки на воспроизводство рабочей силы</i>	Зарплата и другие денежные доходы населения не включают расходы на жилье. Их отдельно финансирует (дотирует) государство. Зарплата занижена, граждане приучены к	Стоимость рабочей силы включает расходы на приобретение и наем жилья, на это уходит примерно треть заработков наемных работников. Они подбирают себе жилье
<i>Организация управления ЖКХ</i>	Иерархическая структура: муниципальные органы, ЖЭКи, или ДЭЗы, или МУПы под их управлением	Сетевая рыночная структура: конкуренция поставщиков ЖКУ и их потребителей — владельцев недвижимости или

Первый узел проблем. Захотите возложить на жильцов 100% издержек, вам не удастся обойтись жилищными субсидиями беднякам, так как последние быстро станут для них основным источником доходов, убивая трудовые мотивации. Захотите повысить зарплату и пенсии, чтобы хватало на оплату жилья, столкнетесь с угрозой инфляции и нецелевым использованием дополнительных доходов семей, приученных к бесплатности или дешевизне данного блага. Возможен эволюционный путь — параллельно и как бы без прямой связи растут и доходы, и тарифы на ЖКУ. Тогда будет расти недовольство ростом тарифов, которые съедают повышение доходов, причем этот вариант кажется необъяснимым ничем иным, кроме как желанием работников ЖКУ подзаработать на безответных жильцах. Противодействие их реформе гарантировано, так оно и происходит.

Второй узел проблем. Требуется снизить издержки на ЖКУ, для чего имеются очень большие возможности. Но для этого нужна рыночная конкуренция, а значит, свободное ценообразование на рынке услуг ЖКУ. Есть мнение, поддержанное даже А.Б. Чубайсом, что нынешний уровень тарифов достаточен, чтобы заинтересовать бизнес. Возможно это и так, но что-то бизнес пока не рвется на коммунальный Клондайк (в этом случае, кстати, вообще можно было бы обойтись без рыночных реформ). Но свободное ценообразование нельзя допустить, если зарплата не включает покрытие расходов семей на жилье. Приходится продолжать субсидирование коммунальных предприятий, чтобы они могли покрывать убытки от заниженных тарифов. Ловушка низких

зарплат (прежде всего бюджетников) и пенсий налицо. Кроме того, такой порядок делает неизбежным сохранение иерархической монопольной структуры, в которой никто не заинтересован в реформе: хорошо получать бюджетные деньги, делиться с муниципальными чиновниками и повышать тарифы на ЖКУ в отсутствие конкуренции. К тому же бесплатная приватизация квартир в существующем жилом фонде, проведенная в 1990-х гг., без наложения на новых собственников ответственности, вытекающей из владения собственностью, также создала ловушку: кондоминиумы или товарищества собственников жилья, которые должны быть представителями жильцов на рынке ЖКУ, не получают необходимого распространения (за исключением сектора элитного жилья), а частные владельцы недвижимости, которые могли бы строить свой бизнес в жилищно-коммунальном хозяйстве, при контролируемых тарифах в основной части жилого фонда также не становятся массовым явлением. Совершенно очевидно, что некомплементарность существующих и новых институтов, незаинтересованность и противодействие реформе со стороны жильцов, чиновников и работников предприятий ЖКХ обуславливают отторжение или извращение институтов, которые она призвана создать.

Указанные проблемы хорошо известны. Их разрешения надо искать в том числе и за пределами ЖКХ, в частности в политике доходов, во взаимосвязи доходов и тарифов на ЖКУ, во взаимосвязи реформ ЖКХ, энергетики, газовой промышленности, в активизации местного самоуправления. Вместо этого основное внимание уделяется частным вопросам, решение которых не дает серьезных продвижений.

2.9. Пенсионная реформа

Напомним основные факты, которые делают проблемы пенсионного обеспечения в России исключительно острыми и неуклонно обостряющимися.

1. В России один из самых низких в мире пенсионных возрастов — 60 и 55 лет для мужчин и женщин соответственно. Ниже только в Боливии (55 и 50 лет) и в Сингапуре (55 лет).

2. Население страны быстро стареет. В 1939 г. доля лиц пенсионного возраста в общей численности населения составляла 8,6%, в 1953 г. — 11,7, в 1970 г. — 15,4, а в 2004 г. уже 20,3%. По прогнозам демографов при нынешних тенденциях изменения возрастной структуры населения этот показатель составит в 2025 г. — 27,6%, в 2050 г. — 36,1%. Число лиц пенсионного возраста на 1000 трудоспособных увеличится с 346 человек в 2000 г. до 465 — в 2020 г. и 741 человек в 2050 г. Если брать международный стандарт пенсионного возраста (65 лет), то этот же показатель составит 181, 216 и 341 человек²⁰. При этом надо учесть среднюю продолжительность жизни после выхода на пенсию, данные по которой приведены в табл. 2.

3. Отношение средней пенсии к средней зарплате (коэффициент замещения) у нас быстро уменьшается (1992 г. — 26,0%; 1998 г. - 37,9%; 2001 г. - 31,6%; 2004 г. - 28,0%). По оценкам

²⁰ Население России, 2001. М.: ЦДЭЧ, 2002. С. 185,190.

Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: От заимствования к выращиванию: Опыт российских реформ и возможное культивирование институциональных изменений. М.: ГУ–ВШЭ, 2005.

Пенсионного фонда России коэффициент замещения среднего размера трудовой пенсии в распределительной системе сократится с 25,4% в 2005 г. до 21,7% в 2010 г. и 12,1% в 2020 г. Рост

Таблица 2. Средняя продолжительность жизни после выхода на пенсию, лет

Страны	Мужчины	Женщины
Россия	14,0	23,0
США	16,3	19,2
Германия	15,6	(пенсионный 19,3
Япония	17,0	21,9
Франция	20,0	26,0

пенсий в реальном выражении при этом будет падать с 6 до 4% в 2009—2012 гг. и к 2020 г. составит всего 1,4%. Сохранение коэффициента замещения на нынешнем уровне требует увеличения бюджетных расходов минимум вдвое.

Иначе говоря, если ничего не изменится, к 2020 г. государственная пенсионная система либо будет практически ликвидирована, либо на покрытие дефицита Пенсионного фонда России придется выделять из бюджета до 1,4% ВВП. Чтобы люди, которым предстоит выйти на пенсии через 10—15 лет, могли сформировать более или менее приличные пенсионные накопления, действовать надо было вчера.

4. В России практически нет «длинных» денег, которые можно привлекать для реализации масштабных долгосрочных проектов. Всюду в мире главным источником таких денег являются пенсионные фонды. Они же наращивают пенсионные накопления через вложения на финансовых рынках.

Итак, ситуация обостряется. Между тем реформа фактически встала. Напомним, что активные дискуссии по пенсионной реформе начались в 1997 г. Тогда признали, что лучшая мировая практика, каковой считалась пенсионная система Чили, построенная на негосударственных пенсионных фондах, конкурирующих между собой, в России напрямую не пройдет. В 2001 г. был принят пакет пенсионных законов, определивших законодательную базу реформы, после чего началась ее технологическая подготовка. В 2003 г. развернулись дебаты между ПФР и управляющими компаниями, рассчитывавшими привлечь пенсионные накопления, по поводу того, как должны распределяться роли в управлении ими. В итоге только около 5% всех владельцев накопительных пенсионных счетов согласились отдать свои деньги в управление частным компаниям, остальные средства ПФР были переданы в управление государственному Внешэкономбанку. И это при том, что государственные учреждения вправе вкладывать средства только в низкодоходные государственные бумаги, что при нынешнем уровне инфляции в России принесет прямые потери будущим пенсионерам. Тем не менее, активность всех участников процесса,

казалось, обещала быстрый прогресс. Но во всех этих дискуссиях, в том числе в принятом пенсионном законодательстве, не учитывались некоторые обстоятельства: 1) возможность изменения доходной базы ПФР (с 2005 г. ЕСН снизился с 35,7 до 26% фонда заработной платы, а с учетом применения регрессивной шкалы — по факту примерно до 24%); 2) возможность изменения пенсионного возраста, о чем перед выборами и думать считалось неприличным; 3) необходимость заметного вклада граждан в собственные пенсионные накопления (наряду с работодателями и государством, как в других странах), без чего формирование пенсионных накоплений в мало-мальски приемлемых суммах вряд ли было возможным, либо становилось чересчур обременительным для экономики. Иными словами, предполагалось, что граждане с 1953 по 1967 годы рождения будут вносить на свои счета 2% от зарплаты, а лица, родившиеся после 1967 г., — 6%.

Когда вышеуказанные факты пришлось принять во внимание, группа лиц 1953—1967 годов рождения была исключена из программы пенсионных накоплений, вследствие чего вся реформа оказалась под вопросом. В мае 2004 г. на объединенной коллегии Минэкономразвития и Минфина России было сделано важное заявление о «мягком» варианте повышения пенсионного возраста и о перечислении наемными работниками на свои пенсионные счета средств в размере 4% от заработка. Но затем процесс монетизации льгот, вызвавший волну протестных настроений, парализовал пенсионную реформу, как и ряд других возможных институциональных преобразований, создав тем самым негативный прецедент, усиливающий недоверие населения и во многом сводящий на нет результаты предшествующей работы. Надежду на начало нового этапа пенсионной реформы сейчас внушает только инициатива Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР), которая вышла с предложением о вложении средств пенсионного фонда в акции и облигации российских компаний. Однако уроки пенсионной реформы порождают вполне обоснованную тревогу.

2.10. Административная реформа

Главная задача административной реформы — повысить эффективность аппарата исполнительной власти, обеспечить его работу в условиях рыночной экономики (государство-хозяин замещается государством-регулятором) и демократического общества (инициатива исходит от участников гражданского общества, а не *от государства*).

Это предполагает реформирование сопряженных институтов — судебной системы, системы бюджетирования, средств массовой информации, а также «вызревание» главного макроинститута, комплементарного современному государству, гражданского общества. Степень его зрелости можно оценить через характер сетей горизонтального социального взаимодействия, обеспечивающих распространение информации и координацию. Такие сети, унаследованные от СССР, были структурированы в основном по родственному и производственному признаку; задачи более широкого взаимодействия граждан они решать не могли. Соответственно партнером государства в 1990-е гг. выступали в основном производственные ассоциации, постепенно

теряющие свое влияние, и организованные опять-таки по производственному признаку профсоюзы. На этом фоне явно выигрывал вновь появившийся партнер — бизнес. Его представители, в отличие от общественных организаций, располагали ресурсами. Часто эти ресурсы превосходили ресурсы основного «нанимателя» чиновников — самого государства.

Три проблемы российских чиновников

Российское чиновничество стоит перед лицом трех основных проблем.

1. В момент распада СССР встроенная в государство система «государственной партии» была ликвидирована. Оставшаяся часть исполнительной власти оказалась в одночасье лишена механизмов обратной связи, контроля и коррекции — как сверху, так и снизу.

2. Отсутствие планирования и целеполагания. Почти 15 лет госслужащие руководствуются, помимо текущих указаний начальства, только двумя документами постоянного действия. Это положение об органе и его подразделении, с одной стороны, и план действий правительства, принимаемый обычно в очень абстрактной форме — с другой.

3. Провал по материальным (да и моральным) стимулам лояльной работы на нанимателя. Б.Н. Ельцину первому из российских правителей удалось реализовать на практике программу В.И. Ленина — «чиновник должен получать зарплату среднего рабочего». Последствия не заставили себя ждать.

Надо напомнить, что такое положение возникло на фоне борьбы с привилегиями. Администрация Ельцина, «выросшая» из шинели перестройки, политически просто не могла поставить вопрос о повышении зарплаты чиновников. Инструменты планирования (даже применительно к государственному аппарату и государственному сектору экономики) были отброшены вместе с Госпланом как атрибуты командной экономики.

Можно сказать, что в 1990-е гг. проявился феномен негативных ценностей, когда от определенных институтов и инструментов заранее отказывались уже в силу их семантической или, идеологической окраски. Это свойственно любой послереволюционной ситуации. Априорное отбрасывание институтов, однако, может сопровождаться их целенаправленным замещением: так, в советский период конкуренция была замещена соцсоревнованием, а рынок — планированием. Но специфика постсоветской ситуации с модификацией госаппарата проявилась в том, что отброшенные инструменты не были замещены вовсе. Возникла ситуация *институциональной недостаточности* системы исполнительной власти. Другими словами, сложился такой институт исполнительной власти, который был заведомо неэффективен и неравновесен. Он сразу стал использоваться экономическими группами, делающими деньги на арбитраже, извлекающими ренту именно из неэффективности государства. Уже через три-четыре года — к середине 1990-х гг. — интересы этих групп стали доминирующим фактором в сохранении «плохого равновесия» системы исполнительной власти.

Распространение коррупции

Каждый чиновник (агент государства), не имея адекватных стимулов для работы на государство, мог воспользоваться значительной свободой и отсутствием сдерживающих механизмов. В результате Россия 1990-х гг. заняла одно из последних мест в рейтингах прозрачности и эффективности государственного управления, выступая настоящим полигоном коррупции.

Основные формы коррупции, сложившиеся в это время, — чиновничье предпринимательство, «крышевание», взяточничество, «десантирование» крупными заинтересованными фирмами своих представителей на ответственные должности в госаппарате. Последнее нередко совершалось с ведома и даже по инициативе руководителей соответствующих органов, которые пытались таким образом получить более эффективных сотрудников. В результате вектор принимаемых решений в каждом случае представлял собой равнодействующую интересов государства и некоторой частной фирмы или группы интересов.

Коррупция, как мы отмечали еще в 1998 г., приобрела в это время системный характер²¹. Это значило, что коррупционные издержки должны были закладываться в расчет затрат практически при любой сделке или инвестиционном проекте.

По расчетам российских исследователей (например, Г. Сатарова), объем коррупционных издержек в российской экономике в начале 2000-х гг. составлял до 10% ВВП. Такие издержки объективно ведут к потерям в общенациональном масштабе, а характер таких потерь можно увидеть на примере любой конкурсной продажи, осуществленной по предварительному сговору. Если в экономике страны в массовом масштабе отбираются для реализации заведомо менее эффективные проекты, мы можем считать 10—15% недополученных доходов (эффектов) достаточно умеренным предположением.

Другой вид потерь, связанных с неэффективностью государства, — отказ потенциальных инвесторов от капиталовложений. Эффект макроэкономической стабилизации на две трети уничтожается высокими рисками от незащищенной должным образом собственности.

Таким образом, институт исполнительной власти в России уже сформировался как извращенный, переродившийся по отношению как к общенациональным интересам, которые он призван обеспечивать, так и к интересам политической власти, чью волю он должен воплощать. Силы противодействия нормальному функционированию государственных институтов изначально доминировали. В период 1994—1998 гг. носители политической власти в России были вынуждены сначала культивировать (любыми средствами) крупный бизнес, а потом опираться на «особые отношения» с крупным бизнесом просто для того, чтобы удержаться у власти. Соблазн для владельцев бизнеса, «близко расположенных» к носителям власти, использовать эту власть для укрепления своих рыночных позиций или просто извлечения доходов, в 1990-е гг. просто ничем не ограничивался. А это приводило к теневой приватизации государства. Практики (неформальные институты) использования государства, сложившиеся в России, оказались нацелены на

²¹ Кузьминов Я. Тезисы о коррупции. М.: ГУ ВШЭ, 1998. С. 3.

выборочное использование госаппарата в частных целях, а не как гаранта собственности и сделок, источника информации или арбитра.

Путинский период

Администрация В.В. Путина была свободна от предубеждений и опасений 1990-х гг., а реформа государства значилась в ее повестке с самого начала. Тем не менее, к реформе аппарата исполнительной власти она подошла только в 2004 г. Шаги 2000—2002 гг. были сделаны в сторону формального ограничения политического влияния региональных лидеров, способных составить оппозицию федеральной власти. Одновременно происходил сначала мягкий, но постоянно усиливающийся нажим на олигархов с целью ограничить их возможности влиять на политику через СМИ и депутатов Федерального и региональных собраний.

Это способствовало сужению базы влияния крупного бизнеса на власть, как в общенациональном, так и в региональном масштабе. Но эти изменения затронули только крупнейшие (политически различимые для центра) связи «бизнес — власть», причем именно те, в которых бизнес «покупал себе кусочек государства».

Коррупционные отношения оказались практически незатронутыми на нижних этажах государственного аппарата. Больше того, в условиях ограничения возможностей политического оппонирования исполнительной власти бизнес вынужден искать форму клиентских отношений с ней. Такие отношения, опять-таки, устанавливаются не с политическим руководством страны, а с агентами государства на разных его этажах. В этих отношениях вновь возникают старые коррупционные формы «крышевания» и чиновничьего предпринимательства.

Сложившаяся ситуация представляет собой модификацию «плохого равновесия» 1990-х гг., в котором просто поменялись места: бизнес потерял активную роль, теперь он обороняется и обращается за защитой. Но самое главное — коррупционные издержки предприятий и граждан — сохранилось.

Практики использования госаппарата, сформировавшиеся в 1990-х гг., в основном не изменились. Как и раньше, для проведения тех или иных решений (интересов) необходимо использовать не только и не столько инструменты публичной политики, сколько входить в неявные контрактные отношения с агентами государства в толще его аппарата. Это, по сути, в равной степени относится и к фирмам, и к гражданам, и к законному политическому руководству страны. Практика «высаживания доверенных агентов» в региональных правительствах и федеральных ведомствах до сих пор остается одной из главных форм обеспечения государственных интересов в органах исполнительной власти²². В результате власть не контролирует собственный аппарат, подозревает и опасается его.

Политическое руководство страны имеет сегодня по отношению к реформе аппарата значительную область совпадения интересов с бизнесом и населением. В обществе сложился широкий, хотя и неявный

²² Тот факт, что значительную часть таких «надзирающих» составляют выходцы из силовых структур и из Санкт-Петербурга, показывает, что власть пытается использовать сохранившиеся в их среде институты корпоративной морали и плотные социальные связи для обеспечения их лояльности государственным интересам. Практически это — замещение отсутствующего с 1991 г. элемента

консенсус относительно необходимости реформы системы исполнительной власти, направленной на повышение однозначности, прозрачности и эффективности его работы.

Неудачная попытка реформы

В 2003—2004 гг. власть, наконец, перешла к действиям по упорядочению полномочий и административной реформе. Были подготовлены и приняты федеральные законы и указы, устанавливающие новые, более однозначные полномочия и ответственность, а также принципы государственной службы. Одновременно были сделаны шаги по направлению к эффективному контракту с госслужащими.

Основные положения административной реформы и причины ее неудач представляются нам следующим образом.

1. *Распределение полномочий «по вертикали», однозначное закрепление мандатов за определенными уровнями власти, а доходов — за мандатами.* Работа в этом направлении была проведена некомплексно — на уровне правовой экспертизы и экспертизы Минфина России. Экономического и социологического моделирования ситуации не производилось.

При этом оказались отброшенными целый ряд элементов разрешительных полномочий, дополняющих основные мандаты (например, возможность для региональных бюджетов создавать и финансировать высшие учебные заведения). Нельзя избавиться от ощущения, что такие «дополняющие полномочия» были просто принесены в жертву стройности схемы. Работа по упорядочению мандатов проводилась в отрыве от работы над проектами реформ в социальной сфере, в результате чего соответствующие федеральные законы прямо противоречат заложенным в социальных реформах принципам комплементарности расходов на соответствующие нужды.

Тем не менее реформу полномочий надо признать наиболее удавшейся из череды административных реформ. Сам масштаб проблемы предполагает постоянную «достройку», корректировку комплекса формальных норм, адаптацию их к вновь выявляющимся обстоятельствам.

Крупнейшим системным недостатком реформы полномочий является принижение уровня местного самоуправления, отсутствие возможности устанавливать собственные налоги и соответственно проводить транспарантную экономическую политику. Например, увод с местного уровня власти ответственности за финансирование общеобразовательной школы не только уменьшает на 30% объем ее бюджетов, но ликвидирует одну из главных площадок формирования конструктивной гражданской активности населения. «Выращивание демократии» оказывается, таким образом, искусственно заторможенным.

Нетрудно увидеть, что такое развитие событий не только реализует принцип максимального

сосредоточения в центре ресурсов и полномочий, но и опирается на сложившиеся практики на местах. Значительная часть местных и региональных руководителей привыкли к минимизации своих ресурсов и полномочий, им выгодно все время переводить стрелку ответственности на вышестоящие уровни управления. В свою очередь, субъекты гражданского общества по традиции обращаются сразу «наверх», игнорируя возможности местной власти как заведомо ограниченные. И здесь возникает «плохое равновесие» интересов, очередная институциональная ловушка. Разрушение такого равновесия ожиданий и практик возможно только сверху, через сознательное ограничение центром своих полномочий и перераспределение ресурсов и фискальных полномочий на нижние этажи системы государственного и муниципального управления.

2. Реформа правительства: распределение полномочий «по горизонтали», разделение федеральных органов власти на право-устанавливающие (министерства), правоприменительные (службы надзора) и оказывающие государственные услуги (федеральные агентства). Разделение полномочий ведомств на федеральном уровне по плану должно было привести к существенному повышению прозрачности их работы и преодолению конфликта интересов, когда одно и то же ведомство устанавливало, проверяло и изменяло нормы, относящиеся к его сфере ответственности. В новой системе одни ведомства отвечали за подготовку и реализацию норм и политики, другие — за индивидуальные решения в рамках применения этих норм и реализации данной политики. Это требовало ясной формулировки политики и операциональности норм (подзаконных актов). Это меняло сложившиеся практики работы аппарата, повышало риски коррупционного поведения. Однако конкретная реализация данных принципов перечеркнула значительную часть возможностей.

Во-первых, большинство федеральных агентств и служб были переданы в подчинение соответствующим министерствам. Это сразу открыло простор применению ранее сложившихся административных практик — устных распоряжений, неформальных договоренностей. Если учесть, что другие, альтернативные, практики предложены не были, то негативный исход реформы, по сути, предопределен, и причины его понятны. На свет были извлечены только скандалы, связанные с распределением полномочий; на уровень правительства не вышел и не стал предметом публичного рассмотрения ни один конфликт по принципиальным вопросам политики. А ведь именно с этой возможностью связывался успех административной реформы. Повышения прозрачности политики не произошло.

Во-вторых, перед вновь созданными агентствами не было поставлено ясно очерченных задач деятельности. С одной стороны, они не стали хозрасчетными единицами, для которых формировались бы целевые показатели и выделялись ресурсы. Агентства получили статус «младших министерств», их деятельность организована не на проектной, а на бюрократической основе. С другой стороны, не были разработаны стандарты государственных услуг, которые должны оказывать агентства, отсутствуют регламенты предоставления этих услуг. Агентства, таким образом, вновь оказались центрами непрозрачного распределения бюджетных средств и

индивидуального регулирования деятельности государственных учреждений, государственных унитарных предприятий и корпораций с государственным участием.

Следующий этап административной реформы — формирование регламентов, показателей и стандартов государственных услуг — в этих условиях будет проходить при активном сопротивлении чиновников агентств, которым было дано время (больше года!) консолидироваться, воссоздать в новых условиях старые бюрократические рутины и практики получения административной ренты.

3. *Повышение денежного содержания государственных служащих*, осуществленное в 2004 г., оказалось недостаточным для обеспечения эффективного контракта с государством. Абсолютное большинство федеральных чиновников работает в Москве, а по сравнению со столичным рынком труда зарплаты остаются неконкурентными. Недостаточное повышение оплаты вместо устранения неблагоприятного отбора и активного притока новичков с рынка труда привело только к закреплению в составе госслужащих существующего их корпуса. Поступление на госслужбу и переход "бизнес — госслужба — бизнес" по-прежнему мотивируются в большей степени расчетами на теневые доходы, чем на карьерный рост и тем более на реализацию общественных интересов. Качественных изменений в лояльности чиновников государству не произошло.

Причина отсутствия успеха — недостаточное внимание к социально-экономическому обоснованию реформы. Не были использованы предложенные, в частности, ГУ ВШЭ модели учета социального давления на госслужащих в сочетании с социально приемлемым уровнем оплаты их труда в большинстве секторов с повышенной «коррупциогенной» опасностью. Не были задействованы моральные стимулы, в частности, осталась «вне игры» система государственных наград (90% работающих чиновников из нее исключены).

4. *Введение измеримых показателей работы органов исполнительной власти, формирование на их основе бюджетов; переход к среднесрочному бюджетному планированию, реализация основной части бюджета через целевые программы*. Работа по целевым показателям, начатая под руководством А. Жукова в 2004 г., позволила впервые публично обсудить конкретные задачи, стоящие перед ведомствами, выявить те участки, где деятельность министерств и агентств осуществлялась «от достигнутого», без ориентации на достижение конкретных качественных результатов.

Вместе с тем сформированные таким образом показатели работы ведомств оказались совершенно оторванными от их бюджетирования, которое по-прежнему организовано по принципу сметного (затратного) финансирования. Налицо отсутствие необходимой комплементарности институтов. Надо отметить, что архаичный институт бюджетного финансирования мешает реализации не только этой реформы, но целого ряда реформ — начиная с социальной сферы и заканчивая системой государственных инвестиций в инфраструктурные проекты.

Подготовленная в Правительстве программа развития административной реформы сегодня имеет комплексный характер, в ней уделяется внимание таким инструментам выращивания институтов, как мониторинг поведения акторов, программы обучения и региональные эксперименты.

По нашему мнению, сегодня необходимо не просто последовательно продолжать действия по

проведению административной реформы (к такому продолжению могут быть отнесены введение разработанных Комиссией по административной реформе Правительства России типовых регламентов федеральных органов исполнительной власти, в частности их взаимодействия и организации внутренних процессов, а также постепенное «подтягивание» бюджетирования ведомств под выполнение их целевых показателей). Центр тяжести должен быть перенесен на формирование институтов, которые могут изменить принципы организации работы системы исполнительной власти, вмешаться в «генный код» процессов принятия и контроля за исполнением решений.

К таким институтам относятся вышеупомянутые нами стандарты госуслуг и административные регламенты их исполнения. Регламентируя соответствующие административные процессы на уровне предписаний вместо ограничительных норм, административные регламенты резко сокращают поле административного усмотрения агентов государства (в первую очередь, в процессах правоприменения), увеличивают на два-три уровня вниз по вертикали радиус контроля вышестоящих инстанций аппарата. Следует добиваться, чтобы системы административных регламентов были прозрачны и для клиентов государства — пользователей соответствующих государственных услуг. Это позволит привлечь к контролю за деятельностью органов исполнительной власти заинтересованных граждан, предприятия и организации. Учитывая значительное совпадение интересов гражданского общества и политического руководства страны в вопросах контроля за аппаратом в его низовых звеньях, построение системы стандартов госуслуг и административных регламентов может не только ограничить коррупцию и «потерю целей», но и стимулировать формирование новых практик использования государства гражданами и бизнесом.

В успехе административной реформы исключительно важное значение имеет формирование положительных прецедентов — локальных «историй успеха», утверждающих возможность эффективной реализации интересов через новые практики и рутины. С учетом комплексного характера институтов государственного управления имеет смысл начинать выращивать новые институты в условиях набранных заново управленческих команд и при постоянном мониторинге ситуации со стороны президента и руководителей правительства. Такой принцип позволит избавиться от наследования старых рутин и практик и в то же время оперативно фиксировать и снимать возникающие проблемы «на стыках».

2.11. Образование: свобода, вырождение, модернизация

Образованность населения и масштабы системы образования в России сохраняются на уровне, обеспечивающем нашу конкурентоспособность с развитыми странами. По сути дела, именно кластер «образование — наука — культура» является долгосрочной опорой претензии нашей страны на место в «клубе» ведущих стран.

Современная экономика вся основана на постоянном изменении технологий — производственных и

Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: От заимствования к выращиванию: Опыт российских реформ и возможное культивирование институциональных изменений. М.: ГУ–ВШЭ, 2005.

организационных. Это требует от работников соответствующей сферы качественно нового уровня профессионального образования — фактически перехода к непрерывному получению новых компетенций и квалификаций. Образование соответственно становится необходимым элементом возрастающего количества производственных систем (предприятий). Если сейчас доля новой экономики в развитых странах составляет 20—25% рынка труда, то к середине века она может достигнуть 40—50%. Даже в России образование создает уже больший объем ВВП, чем сельское хозяйство (5,3 и 4,6% соответственно).

Такая ситуация позволяет России совершить рывок в «интеллектуально требовательных» секторах, используя накопленный образовательный потенциал. Совершим ли мы его на деле — вопрос выбора политики. Образование и наука должны повысить свою конкурентоспособность не только по сравнению с традиционными отраслями отечественной экономики, но и на мировом рынке.

Основная задача реформы образования — глубокая модификация института образования, сложившегося в советский период. В первой половине 1990-х гг. основной целью такой модификации было обеспечение соответствия демократическому обществу и рыночной экономике (экономике свободного предпринимательства). Начиная с конца 1990-х гг. на первый план вышла задача существенно повысить качество и конкурентоспособность человеческого капитала России.

Наследие

Позитивное наследие советского образования можно охарактеризовать следующим образом. Это фундаментальный характер и опережающий текущие потребности рынка труда объем образования, как в системе общего, так и в системе профессионального образования. Это всеобщее (на уровне общеобразовательной школы) или массовое (на уровне профессиональной школы) образование, развитая система социального лифта, включая элементы социального перемешивания. Это развитая функция воспитания, формирования ценностей, таких, как активный коллективизм.

Советское образование, особенно общее, по своим «титовым задачам» должно было реализовать принципы свободного развития личности. Коммунистическая идеология в ее гуманизированном варианте 1960—1970-х гг. (а именно тогда сформировалась структура образования, унаследованного постсоветскими обществами) провозглашала и реализовала целый ряд общечеловеческих ценностей. Передовые педагоги являлись одной из самых прогрессивных и консолидированных социальных групп, они еще в 1980-х гг. обладали собственными средствами массовой информации и профессиональной коммуникации. (Достаточно вспомнить роль «Учительской газеты».)

Наряду с этим советской системе образования были присущи и очевидные слабости. Среди них — отсутствие эффективных механизмов поощрения и распространения инноваций, кроме как «сверху»; слабое влияние родителей и учащихся на содержание образовательных программ и отбор преподавателей; изолированность от мирового образовательного рынка по стандартам (езде) и содержанию (в социальных дисциплинах). Эти недостатки служили предметом постоянного обсуждения в педагогической среде, активная часть профессионального сообщества была готова и заинтересована участвовать в их устранении.

Как происходило формирование новых институтов

Все началось со второй половины 1980-х гг. в форме «ползучей» демократизации школы для педагогов. Большую роль в этом процессе сыграл тогдашний министр образования Г. А. Ягодин. Прекратили подавлять учителей и директоров-новаторов, новые педагогические подходы стали предметом широкого распространения и обсуждения. Параллельно произошло изгнание формального «комвоспитания» (оно, к сожалению, оказалось не замещено другой формой воспитательной практики).

Начиная с середины 1980-х гг. в системе образования нарастала ресурсная недостаточность, но не замечалась акторами на фоне всеобщего дефицита и подъема политических и социальных ожиданий.

Надо отметить, что передовая часть академического и профессионального сообщества образователей (от вузовской профессуры до школьных учителей) поддерживала идею обновления институтов образования.

В 1992 г. выходит первая редакция Закона об образовании. В нем на уровне норм провозглашаются такие фундаментальные принципы, как свобода выбора для учащихся и педагогов, академическая и экономическая самостоятельность учебных заведений, нормативное финансирование.

Однако новые нормы повисли в воздухе, оказались не обеспечены как со стороны ресурсов, так и со

стороны комплементарных институтов. На примере образования можно увидеть уникальную ситуацию, когда силы поддержки нового института постепенно размывались и в конце концов сошли на нет при отсутствии других условий упрочения института.

В первую очередь Закон об образовании не был реализован в отношении принципов нормативного финансирования. В практике бюджетного финансирования сохранился сметный принцип, с принятием Бюджетного и Гражданского кодексов жестко закрепившийся за государственными учреждениями, к которым были отнесены учебные заведения. Содержательно нормативный принцип не был реализован, поскольку попавшее в тиски бюджетного дефицита государство 1990-х гг. никак не было заинтересовано публично обсуждать объемы финансирования бюджетных обязательств с позиции их достаточности.

Это заложило основы недофинансирования — состояния, в котором система образования находится с начала 1990-х гг. и

вплоть до сегодняшнего момента. Мы можем определить недофинансирование как перманентное состояние, когда организация, проект, институт не располагают необходимыми ресурсами (их производственная функция ущербна), но должны выполнять фиксированный объем обязательств. Хотя иногда недофинансирование может вести к освоению инновационных экономических и производственных технологий, в подавляющем большинстве случаев оно ведет к снижению качества (особенно по тем параметрам, которые трудно измеримы потребителями).

Образователи как социальная группа оказались не консолидированы, не сумели обеспечить реализацию своих долгосрочных интересов с помощью новых правовых норм и социальных практик. Провал системы образования на рынке труда привел к неблагоприятному отбору преподавателей: наиболее эффективные и инициативные работники стали покидать учебные заведения, а молодые — отказываться от педагогической карьеры. Это за 1990-е гг. привело к размыванию преподавателей как консолидированной и прогрессивной социальной группы, способной выдвигать и поддерживать инновации. Из силы поддержки реформы преподавательская масса трансформировалась в силу ее отторжения.

Неблагоприятный отбор двух последних десятилетий сформировал в школе устойчивые группы учителей репродуктивного типа, учителей-воспроизводителей. В их интересах минимизировать изменения образовательных программ, они болезненно реагируют на возможность открытости и конкуренции, любой внешней оценки их работы.

Разумеется, речь не идет о полном вырождении или омертвлении преподавателей как социальной группы. Образовательный процесс настолько глубок и многообразен, что даже в самых неблагоприятных условиях он сохраняет большое пространство для развития личности — и ученика, и самого образователя.

Но отмеченная двойственность стереотипов поведения класса образователей должна приниматься в расчет. Позиция учителей не всегда прогрессивна и не всегда соответствует интересам развития страны и даже самого образования.

В то же время «продвинутые», творческие преподаватели, как правило, сосредоточены в

учебных заведениях, находящихся в особых условиях. Это либо гимназии в городах-миллионниках, либо «продвинутые» университеты. Как правило, эти преподаватели работают с наиболее мотивированной и ресурсно-обеспеченной частью учащихся.

Правовые нормы Закона об образовании остались неиспользованными как в общеобразовательной школе, так и в основной массе учреждений начального и среднего профессионального образования. Большая часть системы образования «не заметила» этих норм, продолжая воспроизводить советские практики. Исключением стали высшие учебные заведения, менеджеры которых за 1990-е гг. сумели построить «вторую экономику», ориентированную на частный спрос. Это системы: а) подготовки к поступлению через платные курсы и (или) репетиторов; б) контрактной формы образования за пределами контрольных цифр бюджетного приема; в) дополнительного профессионального образования; г) сдачи в аренду и иного коммерческого использования материальных фондов вузов. К началу XXI в. доходы вузов уже наполовину складывались из внебюджетных средств, сегодня их доля выросла до 60-65%.

Государство в первой половине 1990-х гг. (1992—1997 гг.) проводило предельно либеральную политику, но ресурсное обеспечение образования (как и всей социальной сферы) падало, бюджетное финансирование постепенно становилось формальным, переставало обеспечивать воспроизводство образовательных программ, не говоря уже об инвестировании в образовательные инновации. Возникло две «плохих свободы»: свобода без денег для преподавателей и учебных заведений и свобода без информации для потребителей образования.

В результате разрешенная академическая самостоятельность дала неожиданные негативные результаты: массовое падение качества образования под предлогом реализации права на собственные программы. В конце 1990-х гг. были нередкими ситуации, когда на экономических специальностях вузов и техникумов до 70% предметов не имели никакого отношения к профессиональной подготовке, а представляли случайный набор курсов, которые были способны читать имевшиеся на тот момент преподаватели.

Доверительный характер образовательных программ как товара не позволяет внешним потребителям делать правильный выбор. В нормально функционирующей образовательной системе ориентирами для выбора являются репутация учебных заведений и успехи их выпускников. Однако резкая структурная перестройка экономики в 1990-е гг. временно сделала невозможным достоверное измерение качества образования через успех выпускников. А репутационные эффекты (в том числе взаимное оценивание) не могли быть реализованы в условиях размывания академических кадров.

В результате академическая самостоятельность приобрела форму академической безответственности. Ее наиболее явное проявление — сектор псевдообразования²³, занимающий сегодня до 25% высшего профессионального образования, до 15% системы начального

²³ Под псевдообразованием мы понимаем организацию или участие в образовательной программе, заведомо не обеспечивающей стандартных компетенций, указанных в ее титуле

профессионального образования.

На наших глазах происходит поистине тектонический сдвиг в отношении граждан к образованию. Массовое предпочтение высшего образования (значительно превышающее потребность рынка труда в соответствующих специалистах) знаменует новый уровень обязательной социализации, выходящий за рамки общеобразовательной школы. Население раньше государства почувствовало это требование. Между тем «продолженная социализация» в виде массового или всеобщего 12—13-летнего образования уже несколько десятилетий существует в развитых странах. И соответствующее движение в России — это не социальный фантом, а свидетельство сохранившегося потенциала страны.

Результат 1992—2004 гг. — складывание трех секторов в образовательной системе. Первый — элитное образование, представленное несколькими сотнями качественных школ в крупнейших городах и группой ведущих университетов. Отличительная особенность — различимый для потребителей (как учащихся, так и работодателей) репутационный бренд этих учебных заведений. Пользуясь этим брендом, они могут отбирать учащихся наиболее высокого качества, что само по себе гарантирует качество их выпускников (даже при минимальных инвестициях со стороны самого учебного заведения)²⁴. Дефицит мест, постоянное превышение спроса над предложением позволяют установить высокие цены как «на входе», так и официально за обучение. Это ограничивает отбор по таланту дополнительным фильтром — фильтром дохода.

Второй сектор — массовое образование, охватывающее 90% школ и 60—70% учреждений профессионального образования. Массовое образование не различимо по репутации учебных заведений, что постоянно ведет к угрозе «сталкивания» нижней по качеству части программ в следующий сектор — псевдообразование.

Именно в массовом образовании утвердились неписанные стандарты, нормы поведения и ожидания, определяющие в настоящее время образ действия акторов в этой сфере. Это:

- осознание образования не в качестве бесплатного обеда или государственной повинности, а как частной инвестиции (образование все больше воспринимается как частное благо);
- ориентация на получение формального титула образования как на главную цель образовательной программы основного образования;
- допустимость коррупционного поведения, направленного как на приобретение места «без учета способностей» (в основном при поступлении), так и на приобретение «знака образования» без реального освоения соответствующих компетенций;
- неприемлемость любых открытых сопоставлений качества и независимого от участников измерения качества.

Потребительский выбор в образовании ограничен очень большой неопределенностью, низкой компетентностью участников. Образование — доверительный товар, приобретая его, мы вынуждены почти полностью полагаться на экспертов — продавцов этого товара. В условиях

потери академических стимулов развития преподавателей и учебных заведений, снижения значимости репутации на образовательных рынках семьи лишаются объективных ориентиров для рационального поведения. В переходной экономике России на это накладывается дезорганизация рынка труда (сегодняшние высокие или низкие доходы в том или ином секторе не могут служить достоверным сигналом о том, что это будет так же через 10—15 лет).

В этой ситуации семьи делают массовый выбор в пользу любого высшего образования. Высшее образование — новый рубеж «социально обязательной» социализации в России. В условиях информационной асимметрии и высокой неопределенности такой выбор следует признать рациональным и наиболее эффективным.

Вместе с тем низкий образовательный уровень значительной части родителей в семьях (как и значительной части новых работодателей) не дает возможности контролировать качество образования даже со стороны потребителей (например, происходит ли процесс образования как таковой, приобретаются ли новые компетенции). В результате многие потребители образования оказываются обманутыми, то, что им достается — не более чем формальный знак образования.

Расходы семей на образование стали заметной долей семейного бюджета. Для многих семей выбор вуза определяется ценой подготовки и обучения, т.е. выбирают тот вуз, который доступен по деньгам, а не тот вуз, где хотели бы учиться. Это еще один фактор «сталкивания» малоимущих семей в псевдообразование.

Происходящие в образовании негативные процессы стали заметны правительству и гражданскому обществу уже во второй половине 1990-х гг. Была выдвинута программа организационно-экономической реформы образования, призванная ответить на прогрессирующее падение качества. Ее первая редакция была подготовлена в 1997 г., а вторая, окончательная — в 2000 г. в рамках программы Центра стратегических разработок.

Начиная с программы ЦСР 2000 г. образование объявлено одним из приоритетов политики правительства. Государство видит отставание отечественной системы образования от потребностей экономики и возникшие в 1990-х гг. диспропорции.

Выдвигается политика изменения организационно-экономических институтов системы образования. Речь идет прежде всего о введении и развитии таких элементов, как профильная школа, единый государственный экзамен, нормативно-подушевое финансирование, в последнее время — две ступени высшего образования, перевод системы получения профессиональной квалификации на рыночную основу. Жесткий контроль качества образовательных программ, требования прозрачности академических и экономических показателей учебных заведений, ограничения прав учебных заведений на проведение собственных вступительных испытаний — эти меры призваны повысить эффективность использования ресурсов системы образования, в том числе путем обеспечения нормального потребительского выбора.

Однако внедрение организационных инноваций увязло в многолетних экспериментах, часто

²⁴ Гипотеза принадлежит Э. Ливни и Л. Полищуку.

не вполне удачно организованных. Через четыре года после принятия первой реформаторской программы ни один элемент инноваций полностью не работает.

Реформы проводятся без увязки с интересами образовательного сообщества. Сегодня эти интересы просты — педагоги требуют обеспечить им социально приемлемый уровень оплаты труда. Эта позиция совершенно бесспорна, и ее игнорирование не только не позволяет привлечь учителей и профессоров на сторону реформаторов, но заведомо обесмысливает осуществляемые «сверху» действия.

Между тем пакетное решение — организационные реформы, идущие вместе с увеличением бюджетных расходов на образование, — обеспечивает не какой-то подкуп педагогов как социальной группы, а является необходимым условием пресечения уже далеко зашедшего процесса деградации образовательного сообщества. Такое решение запустило бы процессы академической консолидации, самоочищения корпуса педагогов и исследователей. Без образовательного сообщества государство сделать это не в состоянии. Соответственно даже в случае успеха односторонней «реформы сверху» мы можем изменить формальные институты, но не улучшим качество образования.

2.12. Реформа здравоохранения

Реформа здравоохранения, на наш взгляд, является одной из наиболее важных в повестке дня, прежде всего в связи с не-терпимым положением в сфере охраны здоровья, необходимостью снижения смертности и увеличения продолжительности жизни. Между тем складывается такое впечатление, что вследствие трудностей и неудач в процессе монетизации льгот она вновь может быть отложена, хотя без нее даже при масштабном увеличении и бюджетных расходов, и расходов населения на медицинское обслуживание проблему не решить.

Напомним, что реформа здравоохранения была начата в 1993 г. Основной ее замысел состоял в том, чтобы, следуя опыту других стран, осуществить переход на государственное финансирование лечебных учреждений через систему обязательного медицинского страхования (ОМС), имея в виду его сочетание с дополнительным страхованием (ДМЗ), оплачиваемым населением и предприятиями. Страховые компании — новые участники на рынке медицинских услуг — должны были обеспечить контроль за качеством работы и расходами лечебных учреждений, ориентировать их на конечные результаты, стать компетентными представителями пациентов, которые постоянно страдают от характерной для данного рынка существенной асимметрии информации.

Следует сказать, что подобная система была абсолютно новой для России, все ее институты нужно было выращивать заново. Силами поддержки, если не считать население, которое не располагало необходимой информацией, могли стать страховые компании, в то время только возникшие и не обладавшие ни необходимым опытом работы, ни влиянием в обществе. Напротив, они еще сами должны были завоевать доверие своих клиентов. Силы же противодействия были весьма значительны — это

наиболее влиятельные круги врачебного сообщества, имевшие растущую частную практику, а также консерватизм остальных его слоев. Поэтому законодательство о реформе было принято, но в целях ее эволюционной реализации по каналам ОМС решено было направлять лишь часть государственного финансирования (ныне около трети). А большая часть средств продолжала поступать в лечебные учреждения напрямую из бюджетов. И с тех пор эта внутренне противоречивая «конструкция» сохраняется.

В итоге сложился новый баланс интересов — страховые компании получают свою долю, но она не столь существенна, чтобы стимулировать их к осуществлению реального контроля за лечебными учреждениями, к радикальному улучшению своей работы на этом участке страхового рынка. Характерно, что в России до сих пор мало компаний, специально занимающихся таким страхованием, конкуренция между ними слаба. Лечебные учреждения, получая основные средства из бюджета, не настроены на активную работу со страховыми компаниями, а контроль за ними одинаково плох и со стороны страховщиков, и со стороны государственных органов здравоохранения. Они могут позволить себе нерасчетливо тратить государственные средства, получая все большие доходы от населения на теневом рынке медицинских услуг, и при этом не несут реальной ответственности за результаты лечения своих пациентов. Такую характеристику ситуации дают сами представители врачебного сообщества (чаще в частных беседах). Получается, что элитная группа отечественной медицины ныне оказалась крупным рентополучателем, не заинтересованным ни в каких реформах. Любой «выкуп», который ей может быть предложен, окажется меньше выгод, извлекаемых из нынешнего положения. Заказы на оборудование, приобретаемое за счет бюджета, обычно размещаются чиновниками в пользу компаний, способных заплатить им больше. Поэтому неудивительно, что успехи российского здравоохранения все эти годы более чем скромные. Можно сделать вывод: реформа здравоохранения не состоялась, точнее новые институты, которые она должна была создать, подверглись извращению. В новом сложившемся балансе интересов не учтены интересы только одной категории акторов — больных.

Из сказанного выше следует, что к реформе здравоохранения надо приступать незамедлительно, осуществляя переход к бюджетному финансированию лечебных учреждений через страховые компании не менее чем на 90—95%. Нужны сильные стимулы для улучшения их работы, а также работы лечебных учреждений. Нужна мобилизация сил поддержки реформы, прежде всего со стороны страховщиков, которые прямо в ней заинтересованы, но и передовой медицинской общественности. Нужно создание сильных и авторитетных ассоциаций врачей, которые помимо лоббирования интересов медицинского сообщества содействовали бы также повышению этических стандартов в своей сфере. Нужна развернутая программа достижения более высокого уровня российского здравоохранения и выращивания необходимых для этого институтов, которая учла бы негативный опыт прошлых лет.

Выводы: что надо поправить в политике?

Мы имели возможность убедиться, что низкая эффективность рыночных реформ, жизненно важных для России, проистекает отнюдь не из мистических свойств менталитета российских граждан. Их консерватизм по преимуществу имеет прозрачные и рациональные объяснения, он обусловлен прежде всего просчетами в осуществлении институциональных преобразований, в недоучете их сложности, в облегченном инженерно-юридическом подходе к их изобретению, проектированию или заимствованию.

В сравнении с другими бывшими социалистическими странами особенность СССР и России заключалась в наиболее долгом существовании плановой экономики и однопартийной политической системы. Это привело к глубоким деформациям институциональной среды, поскольку в течение 70 лет конкуренция последовательно устранялась из всех сфер экономической и общественной жизни. В экономике это происходило в рамках реализации модели «единой фабрики» и борьбы с «параллелизмом и дублированием». В общественной жизни борьба с инакомыслием приводила к тому, что потенциальная оппозиция либо уничтожалась физически, либо выдавливалась в эмиграцию, либо покупалась режимом и интегрировалась с ним.

Следствием такой политики, отражающей логику системы, были прогрессирующая утрата стимулов к развитию и угасание инноваций. Жизнь за счет ренты постепенно становилась доминирующей стратегией поведения. Конечный результат выражался в падении эффективности и стагнации. Именно эти факторы обусловили поражение СССР и его союзников в глобальной конкуренции с капитализмом.

Поэтому создание стимулов и механизмов конкуренции было одной из главных целей реформ во всех странах с переходной экономикой. Для российских реформаторов и их западных советников в начале 1990-х гг. был характерен расчет на то, что конкуренция будет привнесена вместе с внедрением рыночных механизмов и демократических институтов. При этом ставка была сделана на политику импорта институтов с ориентацией на «лучшие образцы», характерные для наиболее развитых стран. Однако на практике мы столкнулись с серьезными проблемами приживаемости таких институтов. Поскольку реформы в подавляющем числе случаев сводились к принятию пакета нормативных актов, соответствующие практики экономических акторов не изучались и не корректировались. Реформы шли (и до сих пор идут) «от закона до закона», не обращая внимания на то, что происходит их систематическое игнорирование либо оппортунистическое использование экономическими акторами. В результате происходила мутация, вырождение институтов, когда под тем же названием, что в развитых странах, и при сохранении схожего «внешнего вида» у нас функционируют иные институциональные образования, предназначенные для достижения совсем иных целей.

Вопреки традиционным представлениям об исключительности России, здесь мы не уникальны и не одиноки. В мире есть много стран с несовершенной институциональной средой, где вязкое сочетание несовершенного рынка и неэффективного, коррумпированного государства гасило исходящие сверху импульсы преобразований, реформы начинали захлебываться, а потом сами реформаторы встраивались в сложившуюся систему отношений либо исчезали с политической сцены. Многие страны третьего мира

пребывают в состоянии подобного «плохого равновесия» на протяжении десятилетий.

Однако одновременно есть примеры других стран, которым, несмотря на несовершенство институциональной среды, удалось в последние десятилетия добиться существенных успехов в экономическом развитии. Во многом это удалось благодаря нестандартным институтам и *институциональным инновациям*, которые не вписывались в те или иные идеологические стандарты, но работали в условиях данной конкретной страны. Формирование таких институтов основывалось на учете реально существующих практик экономических акторов и моделировании возможностей изменения этих практик в изменившихся условиях жестких институтов (новых законодательных норм).

Имеет смысл проанализировать успешный опыт стран с близкой к нам несовершенной институциональной средой (прежде всего это «новые индустриальные страны», такие, как Чили, Мексика, Бразилия, Южная Корея, Израиль). Необходим анализ применимости такого опыта в российских условиях — с пониманием того факта, что прямое копирование «нестандартных» институтов, возникших в этих странах в последние десятилетия, как правило, невозможно. Но из их опыта можно извлечь уроки, с тем чтобы затем найти собственное оригинальное решение. Такое решение и будет институциональной инновацией, адаптирующей накопленные в мире знания к условиям конкретной страны и конкретного рынка.

Выход из ловушки слабого рынка и неэффективного государства сегодня для России, на наш взгляд, связан с переходом от политики заимствования к политике выращивания институтов — с постепенным внедрением и встраиванием в существующую систему механизмов и институтов, которые, в частности, стимулировали бы инновации в сохраняющейся неконкурентной среде. При этом распространение инноваций и вовлечение в инновационную активность все новых экономических агентов постепенно позволили бы сформировать группы интересов, реально поддерживающие развитие конкуренции в экономике и в общественной жизни. Таким образом, на наш взгляд, следует говорить об институциональных инновациях, создающих при дефиците рыночной конкуренции условия для появления и распространения технологических и организационно-управленческих инноваций.

Что может стать точкой опоры для запуска процесса внедрения подобных институтов и механизмов?

Институты работают постольку, поскольку за ними стоят интересы реальных экономических акторов. Успешное внедрение в практику, или *усвоение*, нового института начинается только тогда, когда появляются его *силы поддержки* — активные социальные слои или группы, заинтересованные в применении данного института. Однако одновременно существуют влиятельные *силы противодействия*, опирающиеся на старые институты.

Исследования, проводившиеся ГУ ВШЭ в последние годы, показывают, что вокруг существующих неэффективных институтов в большинстве случаев сложились устойчивые группы интересов, включающие как представителей государства, так и представителей бизнеса. Благодаря наличию этих институтов и обладая преимущественным доступом к ним, соответствующие игроки имеют возможность извлекать политическую ренту. Поэтому в рамках рациональной модели

поведения они будут препятствовать реформированию таких институтов или превращать этот процесс в «частичные реформы», когда разрывы между разными реформами порождают новые источники ренты даже на фоне общего спада или стагнации и социальные группы, получающие эту ренту, могут блокировать развитие реформ.

Для того чтобы ослабить подобное сопротивление среды, по нашему мнению, следует изменить саму сложившуюся модель реформ, а в некоторых случаях — и сам вектор преобразований.

Реформированию должен предшествовать анализ существующих экономических и социальных практик действующих акторов, их ресурсов и характера сложившихся равновесий потоков и интересов. Необходимо перестать проводить реформы вслепую, руководствуясь только представлением о цели и форме «идеальным образом» работающего в развитых странах института.

Новые институты (или проекты, лежащие в их основе) лучше запускать в тех секторах, где провалы и неэффективность старых институтов наиболее очевидны. Однако предпочтительней это делать в режиме серии экспериментов — при одновременном сохранении старых институтов, поддерживающих «старое равновесие». Участники проектов должны премириться со стороны проводящего реформы государства, что создаст стимулы для других акторов присоединиться к новым практикам.

Такой подход, на наш взгляд, позволит не только ослабить сопротивление сложившихся групп интересов, но и создаст условия для практической оценки эффективности новых институтов и их необходимой корректировки. Анализ опыта их пилотного функционирования в дальнейшем даст основания, во-первых, для изменения комплиментарных институтов и, во-вторых, для формирования новых групп интересов, способствующих укоренению новых институтов. При этом, однако, следует сознавать, что отнюдь не все институциональные инновации оказываются эффективными. И подобный эволюционный подход может смягчить издержки неудачных институциональных экспериментов, в частности снизить потери «на стыках».

Тем не менее окончательный выбор в пользу новых институтов, их усвоение становится возможным только тогда, когда преодолевается *барьер большинства*, когда основная масса экономических и социальных акторов, по инерции использующих старые институты, осознает возможности и преимущества новых правил игры. В этом процессе социального обучения очень большую роль играют *позитивные прецеденты* использования новых институтов. Такие прецеденты обеспечивают демонстрационный эффект, позволяют преодолевать негативные ожидания и формировать *доверие к новым институтам*. И именно поэтому очень важной является работа по выявлению таких прецедентов и тиражированию, в том числе с привлечением СМИ.

Наш следующий вывод касается того, что *институциональные преобразования не бывают «бесплатными»*. В устоявшемся традиционном восприятии реформа — это принятие нового закона. На самом деле с принятия нового закона все только начинается. Институты могут работать только тогда, когда есть инфраструктура (механизм) их применения. Механизмы применения институтов, прежде всего, зависят от наличия работающей системы государственного управления и судебной системы. В отсутствие такой системы институт будет просто игнорироваться агентами

(примеры — первый закон о банкротстве; нормы старого закона о конкуренции, ограничивающие предпринимательскую деятельность чиновников). Создание инфраструктуры применения новых институтов требует существенных ресурсов, как правило, многократно превосходящих затраты написание соответствующих законов. Однако создание такой инфраструктуры — это необходимое, но не достаточное условие.

Для успеха реформ необходимы регулярный анализ и учет издержек институциональных преобразований. Это не только прямые потери и выигрыши различных заинтересованных социальных групп. Это также издержки управления процессом преобразования и общие трансформационные издержки, возникающие у агентов в связи с появлением нового института. Необходим *проектный подход к реализации реформ* — с выделением необходимых ресурсов не только на разработку законов, но и на их публичное обсуждение с заинтересованными сторонами (здесь можно вспомнить практику «всенародных обсуждений» советского времени, в которых при всем их формализме был определенный смысл). Не менее важными являются мониторинг и анализ практики применения институтов, а также *обучение агентов возможностям их правильного использования*.

С учетом критического анализа опыта 1990-х гг. можно предложить следующую схему применения проектного подхода к осуществлению институциональных преобразований.

1. Под проект институциональной реформы необходимо проведение мониторинга экономического и социального поведения акторов в ситуации существующего равновесия, выделение на этой основе устойчивых групп интересов, возможных сил поддержки и сопротивления изменению равновесия. На этапе разработки модели реформы необходимо обязательно заказывать конкурирующим группам исполнителей несколько вариантов реформы. Результаты работы этих групп должны быть предметом широкого публичного обсуждения — с представлением соответствующих законопроектов в Интернете и в центральных СМИ. Это позволит не только максимально учесть экспертные мнения, но и выявить будущие позиции социальных групп, увидеть риски непонимания и неприятия реформы.

2. На этапе утверждения формальной модели института (закона, постановления) должен приниматься пакет, включающий:

- формулировку цели реформы (нового института);
- обоснование необходимости изменения института, анализ экономических и социальных последствий сохранения существующего набора институтов;
- расчет необходимых для эффективной работы нового института ресурсов (финансовых, кадровых и информационных) и трехлетний план ресурсного обеспечения его введения;
- программу мониторинга поведения (использования нового института), включающего показатели удовлетворенности, информированности, применимости его различными группами акторов;
- программу информирования и обучения экономических и социальных акторов, на которых

рассчитан соответствующий институт.

4. Через год после формального принятия нового института должно проводиться публичное обсуждение (через парламентские слушания и иные механизмы) проблем введения его в действие с выходом на разработку и внесение необходимых поправок и изменений.

В целом в контексте сказанного можно говорить об эффективном использовании знаний как центральном моменте перехода к рынку. Именно знания — рыночные и технологические — могут инициировать развитие и экономический рост скорее, нежели вложения в основной капитал или фактор наличия природных ресурсов. При этом институциональные инновации, возникающие на национальной почве, сами по себе выступают как механизм распространения знаний и социального обучения.

Мы начинали данный доклад с тезиса о том, что *институты меняются медленно*. Однако *этот процесс можно ускорить*, выявляя группы экономических агентов, которые предъявляют спрос на новые институты, поддерживая кооперацию таких агентов, создавая возможности для их взаимного обучения и распространения лучшей практики.