

Макроакторы, определяющие пути России

Р.И.Капелюшников,
кандидат экономических наук.
Институт мировой экономики
и международных отношений РАН

Институциональная природа переходных экономик: российский опыт

В своем сообщении я хотел бы обсудить четыре ключевых вопроса, связанных с институциональной природой переходных экономик. Первый из них заключается в том, *как в свете современной институциональной теории можно описать общества переходного типа?*

Простейший способ ответить на этот вопрос — проанализировать состояние российской институциональной системы в пореформенный период. Первое, что сразу же бросается в глаза, — это явное доминирование неформальных отношений и институтов над формальными отношениями и институтами. В конечном счете институциональную природу переходных обществ определяет именно этот сдвиг — от формальных "правил игры" к неформальным, от явных контрактов к неявным, от стандартных трансакций к персонализированным сделкам.

Во всех звеньях российского хозяйственного механизма — на рынке капитала, на рынке труда, в отношениях между предприятиями, между предприятиями и государством, между различными ветвями и уровнями власти — неписанные правила и договоренности имеют перевес над требованиями закона, условиями контрактов и другими формальными ограничениями. Даже те договоры, которые заключаются при соблюдении всех формальностей, воспринимаются участниками как некая условность и исполняются "по обстоятельствам". Это создает питательную среду для развития разнообразных "нестандартных" форм адаптации — неплатежей, бартера, нецелевого использования бюджетных средств, торговли налоговыми освобождениями, задержек заработной платы, неоплачиваемых

административных отпусков, вторичной занятости, скрытой оплаты труда и т.д., которые оказываются вписанными в сложные неформальные отношенческие сети и не могли бы существовать вне них.

В известном смысле подобное положение дел можно считать естественным и неизбежным для всякого переходного общества. Социальные системы, переживающие глубинную трансформацию, являются **деинституционализированными** как бы по определению: их прежний институциональный каркас уже сломан, а новый еще не отстроен, ибо это всегда нелегкий и затяжной процесс, с негарантированными результатами. В первом приближении общества переходного типа можно было бы охарактеризовать как общества с **отключенными или разрушенными формальными регуляторами**.

Однако сложно организованные социальные системы неспособны существовать в абсолютном институциональном вакууме. Во всех постсоциалистических странах образовавшиеся пустоты сразу же стали быстро заполняться развитием неформальных институтов, неявных контрактов и теневых практик. В известном смысле это было ответом общества на освобождение от бремени зарегулированности прежней системы. Неформальные модели взаимодействия оказались важнейшим адаптационным ресурсом, позволившим смягчать стартовые издержки переходного кризиса и с меньшими потерями приспособляться к новым, изменившимся условиям. Именно они помогали амортизировать многочисленные шоки, сопровождавшие процесс системной трансформации.

Поэтому применительно к переходным обществам правильной говорить не о разрушении, а о **деформализации** институционального пространства. Хотя все реформируемые экономики оказались захвачены этим процессом, в России его темпы были выше, охват — шире, а изобретаемые "серые" схемы поражали сложностью и разнообразием.

Но одновременно с заполнением институциональных брешей неформализованными схемами и практиками повсеместно началось массированное внедрение и освоение **новых формальных институтов** (политических, экономических и правовых) по образцу тех, которые действуют в развитых странах с устойчивой демократией и эффективной рыночной экономикой. Ускоренное внедрение новых институтов обеспечивалось огромными масштабами их "импорта", без которого переходный процесс неизбежно растянулся бы на более длительный период либо вообще был бы парализован.

Таким образом, с институциональной точки зрения, системная трансформация предстает как совокупность нескольких параллельных и разнонаправленных процессов. В общих чертах логику "транзита" можно обрисовать следующим образом: исходный пункт — слом "старого" институционального каркаса; защитная реакция общества — заполнение институционального вакуума раз-

нообразными моделями неформального взаимодействия; главное содержание перемен — выработка и утверждение новых формальных "правил игры", а также механизмов, обеспечивающих их соблюдение; финальная точка — "нормализация" институционального пространства, нахождение нового устойчивого баланса между формальными и неформальными регуляторами. Предложенная схема обладает достаточной степенью общности, чтобы быть применимой к противоположным случаям "транзита", будь то движение от рыночного порядка к плановой системе или, напротив, возврат от централизованной экономики к рынку.

Важно оговориться, что окончание процесса системной трансформации и успешность ее осуществления — не одно и то же. История дает множество примеров, когда реконструированная система институтов оказывалась хуже прежней, обрекая общество на стагнацию и регресс. Вопрос об эффективности институциональной перестройки не следует смешивать с вопросом о границах переходного процесса. В терминах Д.Норта, переходные общества — это общества, находящиеся в состоянии глубокого **институционального неравновесия**; отыскание новой равновесной точки в институциональном пространстве означает завершение "транзита".

Второй вопрос: *в чем состоят важнейшие особенности траектории институциональных изменений в России по сравнению со странами Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ)?*

Несмотря на национальные различия в стартовых условиях, формах, темпах и последовательности реформ, институциональная эволюция этих стран подчинялась общей логике. Однако с какого-то момента их пути стали расходиться. В странах ЦВЕ обратное пришествие формальных регуляторов вело к сужению зоны неформальных отношений и постепенной утрате их экономиками специфически "переходных" характеристик. Можно ожидать, что уже в ближайшие годы их новый, непереходный статус будет "сертифицирован" приемом в члены Европейского союза (правда, пока к этому готовы далеко не все).

В России же вживление новых формальных регуляторов приводило к совершенно иному, неожиданному результату — еще большей активизации "нестандартных" поведенческих моделей и непрерывному расширению их репертуара. Внедрение новых "правил игры" прекрасно уживалось с эскалацией неплатежей, безденежных обменов, задержек заработной платы и т.п., которые, казалось бы, по мере продвижения к новой, рыночной системе должны были сходиться на нет. А ведь все это — только верхушка гигантского айсберга имплицитных контрактов и разнообразных "серых" схем.

Наблюдения показывают, что попадая в российскую среду, любые формальные институты сразу же прорастают неформальными отношениями и личными связями. Дело обстоит так, как если бы они подвергались мутации и в результате становились неспо-

собными выполнять свое предназначение — служить общезначимыми "правилами игры". Подобная метаморфоза происходила с самыми различными законами и контрактными установлениями, причем ее неотвратимость заставляет выдвинуть гипотезу о возможности существования особого типа *стационарно переходной экономики* (transitionary steady-state). Похоже, именно такое общественное устройство сформировалось в России за годы реформ.

Нельзя не согласиться, что "революционный" этап в утверждении новых "правил игры" уже пройден, и что к концу 90-х годов институциональная система оказалась в значительной мере стабилизирована. Но это весьма своеобразная стабилизация, при которой базовые формальные институты продолжают, как и прежде, функционировать по образу и подобию неформальных. Речь идет не просто о слабости общих "правил игры", а об их внутренней деформации, когда они перестают быть универсальными, утрачивают автоматизм и лишаются прозрачности.

Переходные общества потому и принято называть переходными, что они, как предполагается, внутренне неустойчивы и не могут сохраняться долго такими, какие они есть. Однако специфическая модель, сложившаяся в российской экономике, заставляет предполагать, что при определенных условиях переходное состояние институциональной системы может становиться не перегонимым на пути из пункта А в пункт Б, а станцией прибытия, обладающей чертами устойчивого равновесия.

Конечно, даже в развитых странах имеются обширные зоны, свободные от действия формальных регуляторов, — теневая экономика в узком смысле слова. Но там между официальным и неофициальным секторами обычно пролегает достаточно четкая граница. В отличие от этого российскую экономику было бы правильно назвать не двухсекторной, а *двухслойной*: в ней практически невозможно провести ясную разграничительную линию между бизнесом легальным (живущим "по правилам") и внезаконным (живущим "по понятиям"). Говоря о компаниях "Майкрософт" или "Дженерал моторе", естественно исходить из презумпции их неучастия ни в какой теневой деятельности. В отношении же российских компаний справедлива прямо противоположная установка: даже крупнейшие из них стоят одной ногой в официальной экономике, другой — в неофициальной. Пожалуй, это одно из наиболее зримых проявлений сохраняющейся "переходности" российской институциональной системы.

Чем же можно объяснить возникшее расхождение в траекториях институциональной эволюции стран ЦВЕ и России? Ответ, который подсказывает современная институциональная теория, достаточно прост: дело не только и не столько в установлении разных по качеству и внутренней согласованности формальных "правил игры" (хотя значение этого фактора никак нельзя сбрасывать со

счетов), сколько в неодинаковой способности обеспечивать выполнение этих правил с помощью эффективных дисциплинирующих механизмов. В конечном счете именно отсутствие работоспособных механизмов enforcement¹ объясняет, почему в российском контексте любые законы и контрактные установления начинают действовать не в автоматическом режиме, как подобает формальным институтам, а в зависимости от того, есть ли у заинтересованных сторон достаточно ресурсов, чтобы запустить их в действие или, напротив, заблокировать их применение. Дело в том, что в противоположность собственно "правилам игры" механизмы enforcement практически не поддаются импортированию. Их редко удается заимствовать в готовом виде, а приходится так или иначе отстраивать своими силами, из подручного материала.

В данном отношении страны ЦВЕ изначально находились в заметно лучшем положении, чем Россия. И не только в силу сохранявшихся традиций "правилосообразного" поведения, более высокой степени консолидации общества и большей готовности элит к самоограничению. У них имелись мощные добавочные стимулы к тому, чтобы как можно быстрее начинать жить "по правилам" и отладить все необходимые для этого правоприменительные механизмы. Таким стимулом была разделявшаяся практически всеми значимыми политическими силами установка *на возвращение в Европу, скорейшую интеграцию в основные европейские институты*. Требование согласования законодательств с законодательствами государств — членов Европейского союза не только оставляло меньше возможностей для институциональных импровизаций, но и заставляло проявлять большую последовательность и жесткость при отстраивании дисциплинирующих механизмов, призванных защищать новые формальные "правила игры".

Если российская экономика так и не зажила по понятным, обязательным для всех правилам, с использованием прозрачных и единообразных процедур, то прежде всего из-за отсутствия эффективных публичных механизмов контроля за соблюдением законов и контрактных установлений. Их формирование блокировалось множеством факторов — исключительно высокой степенью неопределенности, возникшей на начальном этапе реформ; неукорененностью традиций "правилосообразного" поведения; идеологической расколотостью общества; незрелостью элит; недостатком политической воли у высшего руководства страны; общей слабостью стимулов, которые побуждали бы двигаться в нужном направлении.

Третий вопрос: *что означает формирование "стационарно переходной" модели общественного устройства, как с точки зрения краткосрочной устойчивости системы, так и с точки зрения перспектив ее долгосрочного развития?*

¹ Enforcement (англ.) — давление, принуждение, внедрение

В отличие от формальных институтов неписанные законы и неявные контракты лишены жесткого автоматизма и потому оставляют возможности для гибкого приспособления к меняющимся условиям. Для краткосрочной амортизации шоков это немаловажное преимущество. С их помощью первоначальная адаптация принимает менее болезненные формы, чем в условиях чрезмерной институциональной "зарегулированности". Затрудняя консолидацию групповых интересов и увеличивая издержки коллективных действий, "стационарно переходная" система гасит возможные взрывы социального недовольства. Это — почти идеальный поглотитель шоков.

Однако в долгосрочной перспективе преобладание неформальных институтов оборачивается существенными потерями. Во-первых, круг участников сделок начинает ограничиваться агентами, способными поддерживать друг с другом регулярные личные контакты. Это ведет к сегментации рыночных отношений и оставляет незадействованными множество потенциальных возможностей для взаимовыгодного обмена. Во-вторых, происходит резкое сужение временного горизонта принимаемых решений. Осуществлять долгосрочные проекты без четкой фиксации будущих обязательств всех сторон, значит, идти на огромный риск. В-третьих, открывается широкое поле для злоупотреблений и оппортунистического поведения, так как неформальные сделки формулируются в общих терминах и не обеспечены надежными санкциями против возможных нарушений. В-четвертых, поскольку эти сделки по определению лишены публичных механизмов enforcement, их участники либо остаются без защиты, либо вынуждены прибегать к услугам "частной юстиции" (чрезвычайно дорогостоящим и обременительным). И то, и другое чревато значительными потерями и затратами. Наконец, общий уровень доверия между участниками рынка оказывается чрезвычайно низким, в то время как доверие — необходимый элемент работоспособной институциональной системы. Все это означает неизбежную примитивизацию транзакционного пространства. Такие сложные межвременные сделки, как инвестирование или кредитование, становятся трудно осуществимыми, что подрывает возможности роста.

Таким образом, хотя неформальные институты позволяют "мягче падать", это не означает, что они способны помочь "быстрее подняться". Реструктуризация — в отличие от краткосрочной адаптации — невозможна без утверждения формальных "правил игры", позволяющих планировать экономическую деятельность на длительную перспективу.

По существу, российская экономика попала в своеобразную институциональную ловушку: отказ от неформальных сделок полностью парализовал бы ее текущее функционирование; но вместе с тем их доминирование подтачивает силы, способные обеспечить долгосрочный устойчивый рост. Сохранение ситуации с полувклю-

ченными формальными регуляторами противоречит интересам подавляющего большинства участников "игры" (отсутствием "порядка" недовольны все), однако никто не готов взять на себя издержки по ее изменению, так как все уже худо-бедно приспособилось и боится проиграть от нарушения статус-кво.

Начавшийся экономический подъем привел к сворачиванию некоторых "нестандартных" форм адаптации, вписанных в сложные отношенческие сети (неплатежей, бартера и др.). Сходные тенденции отмечались и в странах ЦВЕ, выход которых из трансформационного спада сопровождался заметным сокращением масштабов неофициальной экономики. Перспективы роста неизбежно порождают стимулы для переключения от неформальных "правил игры" к более формализованным, от неявных контрактов к явным, от непрозрачных теневых схем к открытым легальным транзакциям. Во-первых, благодаря меньшей неопределенности экономической среды временной горизонт принимаемых решений увеличивается, что требует перевода деловых отношений на формально-контрактную основу. Во-вторых, возрастает способность участников рынка действовать в соответствии с условиями заключенных сделок, что благоприятно сказывается на общем уровне контрактной дисциплины. В-третьих, сокращение числа "нарушителей" позволяет более четко отделять оппортунистическое поведение от неоппортунистического, создавая предпосылки для избирательного применения санкций. В-четвертых, в растущей экономике резко увеличивается альтернативная стоимость ведения дел исключительно через неформальные отношенческие сети, поскольку это сужает круг потенциальных контрагентов, затрудняет привлечение ресурсов из внешних источников для расширения бизнеса, блокирует выход в новые рыночные ниши. Наконец, возрастают издержки, связанные с несоблюдением принятых обязательств: повышается риск ухода партнеров (в изменившихся условиях становится легче найти другого поставщика, потребителя, работодателя), а потеря деловой репутации оборачивается значительной упущенной выгодой от будущих потенциальных сделок. Так возникает спонтанный сдвиг в направлении большей формализации и прозрачности транзакционного пространства.

Однако сам по себе он имеет ограниченное значение и не способен качественно изменить ситуацию. Удивительно не то, что с началом экономического подъема "нестандартные" формы адаптации стали использоваться менее активно, а то, каким массовым, несмотря ни на что, остается их применение. Не вызывает сомнений и то, что любой серьезный негативный шок сразу бы развернул российскую экономику в обратном направлении. Спонтанный сдвиг "снизу" в пользу большей формализации и прозрачности способов экономического взаимодействия может дать долгосрочный эффект, только если он будет поддержан "сверху" — законодательно, организационно и политически.

Четвертый вопрос: *в какой мере возможна реинституционализация российской экономики и какими путями она может пойти?* Похоже, что после недавней смены руководства страны обозначились новые тенденции, идущие вразрез с инерцией предшествующего институционального развития.

Исходным для новой российской власти стало осознание тупиковости ситуации, сложившейся в пореформенный период. Было открыто признано, что система, при которой все государственные институты опутаны плотной сетью неформальных договоренностей и персонализированных связей, не имеет перспектив. Фактически обществу был предъявлен проект, ориентированный на альтернативную институциональную модель. Его опорные элементы легко реконструируются из программных заявлений и первых конкретных шагов новой власти. Это — установление прозрачных и единых для всех "правил игры", чтобы все происходило в соответствии с законом; строительство "сильного государства", способного отвечать по своим обязательствам; ликвидация множественности центров власти и обеспечение независимости государственных институтов от влиятельных групп со специальными интересами; "выращивание" эффективной и некоррупцированной (а значит, высокооплачиваемой) бюрократии; разведение политики и экономики, утверждение принципа равноудаленности в отношениях между бизнесом и властью; сужение пространства "серых" схем и непрозрачных теневых практик; выведение неофициальной экономики, где это возможно, "на свет" и включение ее в нормальное правовое поле. Нетрудно убедиться, что эти задачи во многом коррелируют с общими выводами из обсуждения "стационарно переходного" состояния российской институциональной системы.

Выделяются несколько ключевых направлений, по которым на начальном этапе развивалась практическая реализация того, что можно было бы назвать "путинским проектом": 1) политическое и экономическое ослабление элитных групп, заинтересованных в сохранении прежнего порядка и располагающих достаточными властными и финансовыми ресурсами для "размывания" любых формальных регуляторов; 2) унификация законодательного пространства, устранение противоречий между нормами и процедурами, действующими в разных звеньях и на разных уровнях правовой и административной системы; 3) сокращение числа и упрощение содержания формальных ограничений, а также снижение издержек, связанных с их соблюдением; 4) ужесточение санкций за нарушение законов и контрактных установлений (другими словами, повышение издержек, сопровождающих оппортунистическое поведение).

При всей кажущейся разнородности эти инициативы приводятся к одному общему знаменателю — к попыткам заставить работать механизмы *enforcement*, обеспечив минимально приемле-

мый уровень защиты общих "правил игры". Успех на этом пути означал бы выход российской экономики из "плохого" институционального равновесия, в котором она оказалась заперта после почти десятилетних реформ.

Однако в этом "проекте" содержится фундаментальное противоречие, способное взорвать его изнутри. Оно заключается в том, что универсалистскую программу предстоит воплощать в жизнь аппарату, который сам является продуктом предшествующей эпохи, мыслит исключительно в категориях неявных сделок и не способен работать иначе, кроме как посредством все тех же непубличных, теневых технологий. Конечно, это ограничение задано объективно: другой аппарат, с иными представлениями и навыками администрирования взять неоткуда; эффективную "вебериянскую" бюрократию невозможно создать в одночасье. Но это ставит судьбу всего "проекта" под большой вопрос.

Его провал может выразиться в двух различных формах. С одной стороны, вполне вероятно, что после непродолжительного периода бури и натиска все вернется на круги своя, персональные подвижки не будут сопровождаться серьезными системными сдвигами и в конце концов прежняя парадигма отношений будет воспроизведена в практически неизменном виде. Такой вариант развития будет означать фактическое сохранение "стационарно переходной" модели общественного устройства.

С другой стороны, нельзя исключить, что попытки перевести ее в иной, более упорядоченный и "правилосообразный" режим могут пойти по пути усложнения и умножения числа запретов и ограничений, безостановочного наращивания и ужесточения административного контроля. В таком случае возникнет реальная опасность формирования модели с выраженными элементами авторитарности, неспособной к динамичному развитию, подавляющей независимую инициативу, парализующей автономные силы самоорганизации общества. (С теоретической точки зрения систему авторитарного правления можно определить как режим, где органам enforcement принадлежит право по своему усмотрению устанавливать и менять общие "правила игры".) В долгосрочной перспективе этот вариант институциональной эволюции также представляется тупиковым.

* * *

Сегодня специфическая институциональная модель, сложившаяся в России в шоковой среде первых пореформенных лет, находится на перепутье; существует несколько правдоподобных сценариев ее дальнейшей эволюции. То, какой из них в конечном счете будет реализован, может определить развитие российского общества не только на среднесрочную, но и на долгосрочную историческую перспективу.