

Л. ПОЛИЩУК,
старший научный сотрудник центра IRIS
Университета штата Мэриленд (США)

НЕЦЕЛЕВОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ: ПРИЧИНЫ И СЛЕДСТВИЯ

Ключевая роль институтов в экономическом развитии неоспорима, однако интерпретация этого утверждения и его эмпирическая проверка остаются предметом дискуссий. Институты, обеспечивающие устойчивый рост в одних странах, не дают желаемых результатов в других, что обычно объясняется «несоответствием» (bad fit) институтов местным условиям и возможной неоднозначностью исхода институциональных реформ¹. Вместе с тем точная диагностика причин, вследствие которых институты не функционируют должным образом, остается во многом нерешенной задачей: исследователи обычно лишь констатируют, что хорошие институты должны отражать местную специфику. Отсутствие ясности в отношении того, какие институты хороши, а какие нет, затрудняет эмпирическую проверку взаимосвязи институтов с экономической эффективностью и ростом. В самом деле, если качество институтов невозможно оценить априори, вне определенного контекста, и такая оценка дается пост фактум в зависимости от того, как работает данный институт, то причинная связь между институтами и ростом становится тавтологией².

Ситуация отчасти проясняется, если учесть, что институты могут быть использованы *нецелевым образом*, когда мотивы и характер обращения к ним имеют мало общего с предполагаемым назначением и смыслом данных институтов. Полезные для экономики институты обладают свойствами общественных благ, которые сокращают транзакционные издержки и поддерживают таким образом производство и обмен. Эти же институты при определенных условиях могут непредвиденным образом воздействовать на стимулы и поведение экономических агентов, которые находят возможности извлечения личной выгоды из нецелевого использования институтов.

¹ См., например: Cooter R. The Rule of State Law and the Rule-of-Law State: Economic Analysis of the Legal Foundations of Development // Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington DC: World Bank, 1997. P. 191–206; Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. 1998. Vol. 50, No 2. P. 203–234; Rodrik D. Institutions for High Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them // Studies in Comparative International Development. 2000. Vol. 35, No 3. P. 3–31; Полтерович В. М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2000. № 3. С. 24–50; Berkowitz D., Pistor K., Richard J.-F. Economic Development, Legality, and the Transplant Effect // European Economic Review. 2003. Vol. 47, No 1, P. 165–195; Полтерович В. М. Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории // Экономика и математические методы. 2006. Т. 42, № 1. С. 3–18.

² В измерении качества институтов на основе экспертных оценок нередко присутствует «эффект гало» (Bardhan P. Scarcity, Conflicts, and Cooperation. Cambridge, MA: MIT Press, 2005), когда мнения экспертов находятся под влиянием общего состояния дел в той или иной стране, вследствие чего получаемые оценки характеризуют экономические *результаты*, а не сами институты (Glaeser E. et al. Do Institutions Cause Growth? // Journal of Economic Growth. 2004. Vol. 9, No 3. P. 271–303; Przeworski A. The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development? // European Journal of Sociology. 2004. Vol. 45, No 2. P. 165–188).

Если такое явление принимает широкие масштабы, то способность института выполнять свою основную функцию утрачивается, и в этом случае институт, разумеется, не вносит ожидаемый вклад в экономическое развитие. С учетом данного обстоятельства не должно удивлять отсутствие систематической связи между экономическим процветанием и институтами рыночной демократии: простое наличие последних не гарантирует роста, не менее важно, каким образом эти институты используются.

Типология и примеры нецелевого применения институтов

В многообразии нецелевого применения институтов удается обнаружить некоторые сходные особенности. В связи с этим мы предлагаем следующую типологию данного явления (см. рис.)

В рамках первого типа злоупотребления институтами неразборчивые в средствах экономические агенты делают вид, что следуют правилам использования институтов, но на самом деле нарушают эти правила к собственной выгоде, пользуясь тем, что такие нарушения остаются безнаказанными. Во втором случае институты используются для оправдания деятельности, которая формально соответствует

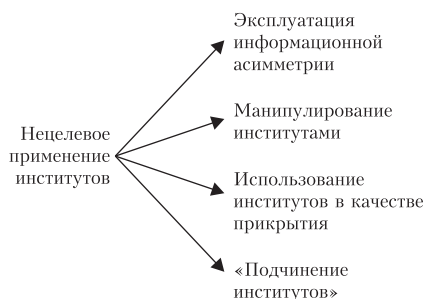


Рис.

«букве» институтов, но никоим образом не отвечает их духу и замыслу. В третьем варианте институт используется для того, чтобы скрывать в его «тени» неблагоприятную и, возможно, противозаконную деятельность. Наконец, в ситуации четвертого типа институт оказывается «захваченным» определенной группой интересов, которая превращает его из общественного блага в эксклюзивный источник ренты.

Предложенная типология не является исчерпывающей: изобретательность нецелевого использования институтов не знает границ, и в некоторых случаях примеры нецелевого использования обнаруживают черты нескольких перечисленных типов. Тем не менее эта типология полезна в анализе предпосылок и последствий данного явления и иллюстрируется далее рядом примеров.

Эксплуатация информационной асимметрии

Важная функция институтов — уменьшение неопределенности в экономике и обществе³, что достигается при помощи соблюдения определенных норм и правил поведения и «сигнализирования», то есть

³North D. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990 (рус. пер.: Норт Д. *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики* М.: Фонд экономической книги «НАЧАЛА», 1997).

достоверного раскрытия ненаблюдаемой информации. Разумеется, информативность подобного сигнала зависит от эффективности внутреннего и внешнего контроля за соблюдением установленных институтом правил. Если действенность этих механизмов недостаточна, то доверием к институту можно злоупотребить, вводя окружающих в заблуждение относительно истинных характеристик или поведения экономических агентов. Когда такие нарушения принимают массовый характер, институт утрачивает свою репутацию, необходимую для осуществления им сигнальной функции. Этот урон может оказаться непоправимым⁴, лишая общество экономических выгод от функционирования данного института.

Подобная опасность иллюстрируется на примере *института некоммерческих организаций*. Известным сравнительным преимуществом НКО перед коммерческими фирмами являются дополнительные гарантии качества «доверительных» благ и услуг, которое не может быть достоверно установлено потребителем. Определяющее для НКО условие отказа от присвоения прибыли снижает стимулы к экономии издержек ценой ухудшения ненаблюдаемого качества и извлечения таким образом выгоды за счет неинформированных потребителей⁵.

Поддержание репутации высокого качества продукции — важная предпосылка конкурентоспособности НКО и самого существования некоммерческого сектора. Если контроль за соблюдением условия неприисвоения прибыли недостаточно эффективен, то возникает соблазн злоупотребить статусом НКО для извлечения материальной выгоды, уклонения от налогов, отмывания денег и иных неблагоприятных целей путем нарушения принципов некоммерческой деятельности⁶. Во всех перечисленных случаях репутационные выгоды института НКО эксплуатируются без самоограничений, поддерживающих его репутацию.

При массовом злоупотреблении статусом НКО в этом секторе складывается «смешивающее равновесие», в котором сосуществуют добросовестные НКО и организации-оппортунисты. Частичная или полная утрата некоммерческим сектором своей репутации наносит урон добросовестным НКО, которые на фоне растущего недоверия к сектору в целом испытывают нехватку ресурсов, необходимых для поддержания на прежнем уровне масштабов своей деятельности и/или качества производимых благ и услуг. Разумеется, жертвами нецелевого использования института оказываются и потребители, лишенные качественной продукции сектора. Эти потери частично присваиваются в виде ренты притворными «НКО», однако рента исчезает по мере

⁴ Попытки восстановить сигнальную функцию института, отказавшись в индивидуальном порядке от нарушения установленных правил, могут не дать ожидаемых результатов, поскольку перевешиваются в общественном мнении скомпрометированной коллективной репутацией института в целом (подробнее см.: *Tirole J. A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality)* // *Review of Economic Studies*. 1996. Vol. 63, No 1. P. 1–22).

⁵ *Hansmann H. The Role of Nonprofit Enterprise* // *Yale Law Journal*. 1980. Vol. 89, No 5. P. 835–901.

⁶ *Gibelman M., Gelman S. A Loss of Credibility: Patterns of Wrongdoing Among Non-governmental Organizations* // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2004. Vol. 15, No 4. P. 355–381.

роста масштабов нецелевого использования института, и результатом такого неконтролируемого процесса оказывается практически полная утрата сектором НКО своей дееспособности⁷.

Аналогичные процессы наблюдались до недавнего времени в сфере *высшего образования* в России. Едва ли не главной причиной быстрого роста негосударственных вузов (являющихся по своему юридическому статусу некоммерческими организациями) и коммерциализации государственных учебных заведений было стремление к материальной выгоде. Острая конкуренция между вузами привела к драматическому падению качества образования, поскольку популярной конкурентной стратегией стало снижение академических стандартов и возможность получения диплома ценой минимальных затрат времени и сил студентов — разумеется, при условии внесения платы за обучение. В результате вузовский диплом как свидетельство знаний и способностей значительно девальвировался, но не обесценился окончательно ввиду наличия среди выпускников вузов более образованных и способных индивидов⁸. Данное обстоятельство поддерживало экстенсивный рост сектора высшего образования до тех пор, пока готовность заплатить за обесценивающийся диплом покрывала сравнительно скромные издержки работы вузов. Очевидно, что способности института высшего образования приумножать человеческий капитал был нанесен значительный урон.

Манипулирование институтами

Большинство формальных институтов получают юридическую основу в виде законов и подзаконных актов. Законы лишь более или менее приблизительно фиксируют цель и правила применения института, оставляя «серую зону», открытую для интерпретации. Различные системы права по-разному определяют размеры этой зоны, но во всех случаях законы представляют собой «неполные контракты» в силу очевидной невозможности предусмотреть все мыслимые на практике ситуации, поэтому заполнение пробелов оставлено на усмотрение суда. Неполнота закона позволяет, формально соблюдая его букву, осуществлять деятельность, противоречащую духу закона и замыслу соответствующего института. Нецелевое использование института в этом случае достигается манипулированием законами. Возможности для подобных злоупотреблений тем шире, чем менее совершенны законы и судебная система; в частности, важное значение имеет способность судов руководствоваться в своих решениях не только буквой законодательства, но и его духом и замыслом.

Примером сказанного может служить необоснованное использование *налоговых льгот*. Как известно, законодательство при определенных условиях освобождает экономических агентов от некоторых налоговых обязательств. Основанием для таких льгот являются стремление поддержать те или иные виды деятельности или категории налогоплательщиков либо формальная ситуация, при которой нечто не подпадает под определение базы соответствующего налога. Недобросовестные налогоплательщики могут воспользоваться подобными правилами для

⁷ *Полищук Л.* Сравнительные преимущества некоммерческого сектора: теория, мировая практика и российские реалии. Доклад на конференции «Некоммерческий сектор: экономика, право и управление». М., 2007.

⁸ *Полищук Л., Ливни Э.* Качество образования в России: Роль конкуренции и рынка труда // Вопросы образования. 2005. № 1. С. 70–86.

уклонения от налогов, предпринимая шаги, которые не диктуются логикой и целями бизнеса, но позволяют формально удовлетворить условиям получения льгот и воспользоваться таким образом привилегиями, предназначенными для других экономических агентов.

Бороться с подобными злоупотреблениями в налоговом праве многих стран помогает принцип, согласно которому действия налогоплательщика, не вытекающие из сути и обстоятельств ведения бизнеса и имеющие единственной целью получение налоговых льгот, являются юридически ничтожными, и налоговые требования сохраняются в таких случаях в полном объеме. Реализация данного принципа обычно носит прецедентный характер: практика разрешения налоговых споров дополняет букву закона и разграничивает приемлемые и недопустимые способы «налоговой оптимизации». Если суды не дают ясных, справедливых и предсказуемых представлений о том, где проходит такая граница, то это провоцирует массовые злоупотребления институтом налоговых льгот, открывая вдобавок возможности для давления на бизнес путем избирательного применения налогового права.

Еще одной иллюстрацией манипулирования институтом может служить использование *банкротства* для захвата бизнеса (*рейдерства*). Институт банкротства несостоятельных должников по своему замыслу должен защищать интересы кредиторов, облегчая таким образом доступ частного сектора к заемным средствам, стимулировать качественное корпоративное управление, способствовать финансовому оздоровлению предприятий и эффективному распределению ресурсов в экономике. На практике этот же институт может оказаться удобным средством для захвата экономически состоятельного бизнеса, вывода активов и иных форм передела собственности. Таким злоупотреблениям способствуют непрозрачность корпоративного сектора, слабость и коррумпированность судебной системы, практика политического давления и государственного вмешательства в споры хозяйствующих субъектов, низкая квалификация участников конкурсного производства и пр.

В России злоупотребления институтом банкротства стали повсеместными после того, как в конце 1990-х годов порог инициирования процесса банкротства был заметно понижен (ранее для возбуждения банкротства требовалось трудновыполнимое условие превышения задолженности предприятия над его совокупными активами, и процедура банкротства оставалась практически невостребованной). Дела о банкротстве возбуждались преимущественно против экономически состоятельных фирм, привлекательных для рейдерского захвата, тогда как убыточные и обремененные долгами производства, в отношении которых процедура банкротства по ее замыслу и должна была применяться, оставались незатронутыми. Такая метаморфоза превратила «институт банкротства из способа обеспечения финансовой дисциплины в инструмент перераспределения собственности и вывода активов»⁹.

Более жесткий закон о банкротстве не способствовал, вопреки ожиданиям, укреплению защиты прав кредиторов и улучшению корпо-

⁹ *Радыгин А., Симачев Ю.* Институт банкротства в России: особенности эволюции, проблемы и перспективы // *Российский журнал менеджмента.* 2005. Т. 3, № 2. С. 49.

ративного управления — напротив, он нередко с успехом использовался для поддержания неэффективного статус-кво в управлении предприятиями. Считалось, что волну злоупотреблений спровоцировало чрезмерное занижение порога процедуры банкротства, повысившее уязвимость предприятий к захвату бизнеса. Это заставило еще раз пересмотреть законодательство, на этот раз в сторону его ужесточения, результатом чего стало затягивание дел о банкротстве, в том числе и возбужденных при наличии для этого реальных оснований, тогда как практика захвата бизнеса переместилась в другие сферы корпоративного права. Между тем судебная защита от рейдерского захвата, которая при нормальных обстоятельствах должна предотвращать нецелевое использование института банкротства, не лишая этот институт дееспособности, оставалась неадекватной в силу уязвимости арбитражных судов к давлению со стороны органов власти и других заинтересованных сторон¹⁰.

Использование институтов в качестве прикрытия

В ряде случаев институт служит прикрытием, позволяющим замаскировать предосудительную с общественной точки зрения деятельность и представить ее как легитимную и санкционированную данным институтом.

Эта разновидность нецелевого использования институтов хорошо иллюстрируется на примере *корпоративной социальной ответственности*. В современном мире корпорации нередко финансируют социально значимые проекты (строительство и содержание объектов социальной инфраструктуры, спонсорство культурных и спортивных мероприятий, материальная поддержка образования и здравоохранения и пр.) либо добровольно ограничивают свою прибыль по экологическим, этическим и иным мотивам. Социально ответственный бизнес идет навстречу общественным требованиям и ожиданиям, что обеспечивает лояльность потребителей, инвесторов, работников и иных заинтересованных лиц, а в конечном итоге содействует коммерческому успеху. Институт корпоративной социальной ответственности способствует, таким образом, решению социальных, экологических и этических проблем, которые в силу различных причин оказываются вне досягаемости для официально установленных законов и правил.

Вместе с тем представление о том, что обязательства компаний не исчерпываются их ответственностью перед акционерами и соблюдением действующих законов, снижает устойчивость бизнеса к давлению извне, главным образом со стороны государственных органов, которые подменяют общество, формулируя «заказ» на социальную ответственность. Социальные инвестиции компаний в таком случае превращаются в непрозрачный и непредсказуемый дополнительный налог на бизнес, выведенный за пределы бюджетного планирования и контроля. Подобная практика получила в последнее время значительное распространение

¹⁰ Симацев Ю. Институт несостоятельности в России: спрос, основные тенденции и проблемы развития // Вопросы экономики. 2003. № 4. С. 50–61; Радыгин А., Симацев Ю., Указ. соч.; Lambert-Mogiliansky, A., Sonin K., Zhuravskaya E. Capture of Bankruptcy: Theory and Russian Evidence // CEFIR Working Paper 38, 2003.

в российских регионах. Возможен и вариант, когда бизнес обменивает социальные инвестиции на различного рода эксклюзивные привилегии и субсидии, включая освобождение от обычных налогов. В этом случае корпоративная социальная ответственность служит «крышей» для сговора между бизнесом и властью, сокращая трансакционные издержки достижения такого рода договоренностей. Эта практика чревата значительными потерями для общества, интересами которого пренебрегают в негласных сделках между чиновниками и предпринимателями¹¹.

Посредническая деятельность — еще один пример использования института в качестве прикрытия. Посредники востребованы в силу своей способности снижать трансакционные издержки; при этом, как показывает опыт, в некоторых случаях речь идет о сокращении не только легитимных трансакционных издержек в добросовестных сделках, но и издержек противоправной деятельности. В частности, посредники могут обеспечить налоговые, таможенные и иные преимущества, на которые участники сделок не имеют права, или взять на себя криминальную часть сделки, после чего стать недоступными для преследования (фирмы-«однодневки»)¹².

Посредники в числе прочего оказывают содействие частным лицам в преодолении административных барьеров, используя при этом преимущества специализации и экономии от масштаба. В интересах своих клиентов они могут также прибегать к коррупции, радикально сокращая при этом коррупционные издержки и риски по сравнению с прямым общением чиновника и его «клиента». В самом деле, обращение за содействием к посреднику освобождает от необходимости самостоятельно вести переговоры с коррумпированным чиновником о величине взятки и условиях противозаконной сделки. Вдобавок бюрократ получает гарантию от разоблачения, поскольку имеет дело только с доверенными лицами, которые дорожат симбиотическими отношениями с коррупционером.

Анализ показывает, что использование института посредников в качестве прикрытия для коррупции может усугубить наносимый ею вред. Дело в том, что посредники освобождают бюрократа от «ограничения страха», и бюрократ может безбоязненно повысить величину взятки до «рыночно оптимального» уровня. Такой исход наиболее вероятен после проведения административной реформы, которая призвана сократить легитимные трансакционные издержки в обращении между частными лицами и государством. Привлечение посредников становится в этом случае «институциональной защитой» коррумпированной бюрократии от реформ: преднамеренно повышая издержки самостоятельного прохождения административных барьеров дополнительными требованиями, волокитой, сокрытием необходимой информации и пр., чиновники делают неизбежным обращение к посредникам, по крайней мере со стороны наиболее платежеспособных и/или нетерпеливых клиентов. Наличие нескольких каналов прохождения барьера на различных условиях — с использованием услуг посредников или самостоятельно — открывает перед бюрократам привлекательную возможность «ценовой дискриминации» и увеличения тем самым коррупционной ренты¹³.

¹¹ *Shleifer A., Vishny R.* Politicians and Firms // *Quarterly Journal of Economics*. 1994. Vol. 109, No 4. P. 995–1025. *Полищук Л.* Бизнесмены и филантропы // *Pro et Contra*. 2006. Т. 10, № 1. С. 59–73.

¹² *Радаев В.* Таможня даёт добро? Российский бизнес на пути к легализации // Неформальная экономика в постсоветском пространстве: Проблемы исследования и регулирования. СПб.: Центр независимых социальных исследований, 2003. С. 52–68; *Яковлев А.* Агенты модернизации. М.: Издательский дом ГУ–ВШЭ, 2006.

¹³ *Polishchuk L.* Bureaucrats, Businessmen, and Middlemen: Who Gains and Who Loses? Paper presented at the 2004 Annual meeting of the American Political Science Association, 2004; *Полищук Л., Шестоперов О, Щетинин Д.* Посредники между частным сектором и государством: содействие бизнесу или соучастие в коррупции? // *Вопросы экономики*. 2008. № 3. С. 106–123.

Во всех перечисленных примерах институт-«крыша» сокращает издержки деятельности, наносящей обществу урон, и способствует тем самым росту ее масштабов. Как и в случае с эксплуатацией информационной асимметрии, использование института в качестве «прикрытия» компрометирует его и препятствует полноценному целевому применению данного института.

«Подчинение институтов»

Ключевые институты рыночной экономики, в том числе институты защиты собственности и контрактов, финансовые рынки, механизмы разрешения конфликтов, государственное регулирование и управление и пр., обладают свойствами общественных благ и служат интересам общества в целом. Существует угроза захвата и подчинения этих институтов узкогрупповыми интересами для использования к собственной выгоде за общественный счет. Угроза захвата может исходить от инсайдеров, которым общество вверяет эксплуатацию института, но не способно эффективно контролировать их деятельность. Возможен и захват институтов извне группой интересов, сумевшей совместными усилиями поставить институт под свой контроль, тем самым превратив его из универсального и общедоступного общественного блага в «клубное благо», используемое в интересах подчинившей институт группы¹⁴.

Одним из наиболее известных примеров такого рода институциональной патологии является *захват государственного регулирования*. Известны два взгляда на регулирование — концепции общественного интереса (public interest) и общественного выбора (public choice). Первая воплощает классические представления о целях регулирования — предотвращении экономических потерь вследствие экстерналий, несовершенной конкуренции и информационной асимметрии, тогда как вторая отражает политические реалии и возможность захвата регулирования группами влияния в частном секторе (regulatory capture) или обслуживающей институт бюрократией (tollbooth view). Вторая концепция в большей степени объясняет разнообразие государственного регулирования в современном мире, в том числе значительные межстрановые перепады в высоте административных барьеров, преграждающих вход на рынок. Данные не подтверждают гипотезу о том, что более высокие барьеры улучшают санитарно-гигиенические стандарты и надежнее защищают интересы потребителей и наемных работников; вместе с тем наблюдается сильная корреляция высоты барьеров с уровнем коррупции и размерами теневой экономики¹⁵.

Захват государственного регулирования широко распространен в развивающихся странах и государствах с переходной экономикой, где чрезмерно высокие административные барьеры вытесняют малый

¹⁴ Olson M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

¹⁵ Stigler G. The Theory of Economic Regulation // Bell Journal of Economics and Management Science. 1971. Vol. 2, No 1. P. 3–21; Shleifer A., Vishny R. The Grabbing Hand: Government Pathologies and their Cures. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998; Djankov S. et al. The Regulation of Entry // Quarterly Journal of Economics. 2002. Vol. 117, No 1. P. 1–37.

и средний бизнес в неформальный сектор. В таком положении вещей заинтересован крупный капитал, который преодолевает административные барьеры с относительно меньшими издержками и в условиях искусственно созданного в формальном секторе дефицита ресурсов получает на свои активы более высокую отдачу¹⁶. Таким образом, нецелевое использование института государственного регулирования позволяет привилегированным группам извлекать ренту, тогда как экономика и общество в целом несут потери ввиду того, что значительные производственные активы и человеческий капитал исключены из формального сектора и поэтому используются значительно менее эффективно. Захват госрегулирования представляет собой игру с отрицательной суммой: он не сводится к простому перераспределению общественного богатства от одних групп к другим и влечет за собой чистые потери общественного благосостояния.

К аналогичным последствиям приводит и *захват института правосудия*. Сходство между этими явлениями не удивительно, если учесть, что регулирование и правосудие являются альтернативными механизмами поддержания порядка в экономике и обществе. Основные экономические задачи судебной системы — обеспечить предсказуемое и справедливое разрешение споров в экономике относительно прав собственности, контрактов и ответственности за нанесенный ущерб. Условиями выполнения перечисленных функций являются компетентность и независимость судов. На практике суды могут находиться под влиянием государства или крупного капитала, и в таких случаях институт правосудия используется нецелевым образом для достижения политическими и экономическими элитами своих целей.

Подконтрольное правосудие применяется для нерыночного перераспределения собственности и дохода путем получения юридической санкции на экспроприацию либо противодействия попыткам пострадавшей стороны добиться справедливости в суде. Предпосылки для захвата судебной системы создаются в силу экономического и политического неравенства, когда богатство и власть дают преимущества в оказании давления на суд. Агенты, лишённые экономических и политических привилегий (в том числе малый бизнес), не могут рассчитывать на защиту «захваченного правосудия». Сознвая свою правовую незащищённость, они руководствуются в инвестиционных решениях не только соображениями экономической эффективности, но и возможностью скрыть бизнес от внимания потенциальных экономических «агрессоров», а в случае угрозы со стороны более влиятельного конкурента — эвакуировать инвестиции с минимальными затратами. Таким образом, захват правосудия искажает экономические стимулы и лишает экономику источников роста, снижая привлекательность масштабных и долгосрочных проектов, а также ставя преграды росту малого бизнеса и вытесняя его в неформальный сектор¹⁷.

Еще одним примером подчинения государственных институтов служит *захват децентрализации власти*. Известно, что передача части государственных полномочий на региональный и муниципальный уровни сулит значительный экономический выигрыш ввиду возможности адаптировать налоговую и бюджетную политику к местным нуждам, укрепить стимулы к эффективному государственному управлению и «приблизить» его к населению и бизнесу. Предпосылкой реализации

¹⁶ Soto H. de The Mystery of Capital. N. Y.: Basic Books, 2000; Полищук Л. Лекции по экономике реформ. М.: ГУ—ВШЭ, 2007.

¹⁷ Glaeser E., Scheinkman J., Shleifer A. The injustice of inequality // Journal of Monetary Economics. 2003. Vol. 50. P. 199–202.

указанных преимуществ является прямая подотчетность региональных властей местному населению, что, в свою очередь, требует выборности регионального руководства.

Институт политической децентрализации характеризуется не только перечисленными выгодами, но и повышенными рисками «захвата» политического процесса на региональном и местном уровнях. Дело в том, что в отдельно взятом регионе с большей вероятностью может возникнуть экономически и политически доминирующая группа интересов, тогда как на национальном уровне влияние этих групп усредняется и уравнивает друг друга. В результате политическая среда в общегосударственном масштабе оказывается более конкурентной и находится под более пристальным вниманием национальных СМИ, что осложняет «захват» национального политического процесса по сравнению с региональным.

Нецелевое использование института децентрализации вместо ожидаемых выгод чревато серьезными экономическими потерями, и в тех случаях, когда эти соображения оказываются решающими (например, при слабости гражданского общества в регионах, отсутствии традиции реального самоуправления и пр.), угроза нецелевого использования институтов федерализма становится аргументом в пользу сохранения централизованной системы государственного управления, которая при более благоприятных политических условиях в регионах проигрывает федерализму в экономической эффективности¹⁸. Нецелевое использование института федерализма предотвращается в таком случае ценой отказа от потенциальных экономических выгод рационального распределения властных полномочий между центром и регионами.

Нецелевое использование институтов путем их подчинения наблюдается не только в масштабах стран и регионов, но и на микроуровне, что может быть проиллюстрировано на примере *товариществ собственников жилья (ТСЖ)*. Последние создаются жильцами для совместного управления общей собственностью (подъезды, лифты, системы безопасности, благоустройство придомовых территорий и пр.). В прошлом решение перечисленных задач относилось к ведению муниципальных органов власти, работа которых вызывала большие нарекания. Принятый в России жилищный кодекс создал правовую основу для передачи таких полномочий самим жильцам, непосредственно заинтересованным в наведении порядка в этой сфере. Можно было ожидать, что данный институт, позволяющий жильцам выбирать, контролировать и в случае необходимости сменить управляющие компании, работающие по договору с ТСЖ, окажется весьма востребованным и приведет к быстрому росту числа ТСЖ. На самом деле в подавляющем большинстве случаев жильцы остаются пассивными, и до сих пор, по имеющимся данным, ТСЖ были созданы не более чем в 10–15% многоквартирных жилых домов. Хуже того, нередко инициативу в создании ТСЖ проявляют аутсайдеры, главным образом муниципальные чиновники и сотрудники коммунальных служб, которые находят в новом институте привлекательные возможности обогащения за счет жильцов — предполагаемых бенефициаров нового института¹⁹.

¹⁸ *Bardhan P., Mookherjee D.* Capture and Governance at Local and National Levels // *American Economic Review*. 2000. Vol. 90, No 2. P. 135–139; *Blanchard O., Shleifer A.* Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia // *IMF Staff Papers*. 2001. Vol. 48. P. 171–179; *Polishchuk L.* Decentralization in Russia: Impact on Quality of Governance // *Devolution and Development. Governance Prospects in Decentralizing States* / *Kimenyi M., Meagher P.* (eds.) Aldershot: Ashgate, 2004. P. 307–344.

¹⁹ *Шомина Е.* Самоорганизация жителей на локальном уровне. Рукопись. 2007.

Незащищенность институтов

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что если вновь учрежденные институты в массовом порядке используются нецелевым образом, то институциональные реформы могут дать неожиданный результат, идущий вразрез с намерениями реформаторов. До сих пор в дебатах по поводу реформ подчеркивалась необходимость *создания* основных институтов рыночной демократии; такие рекомендации исходили из неявного предположения о том, что вновь созданные институты будут функционировать должным образом. На самом деле, как явствует из вышеизложенного, такой исход никоим образом не гарантирован. В этой связи важно получить представление о причинах незащищенности институтов. Такая диагностика позволит судить о том, каким образом повысить шансы на применение институтов в соответствии с их целью и замыслом.

Ранее отмечалось, что институты используются нецелевым образом ради получения материальной выгоды за счет добросовестных пользователей и общества в целом. Казалось бы, жертвы таких злоупотреблений должны быть заинтересованы в защите институтов от нецелевого использования. Можно также ожидать, что государство, в обязанности которого входит предоставление общественных благ, в том числе должным образом функционирующих институтов, будет оберегать институты от нецелевого использования. Масштабы наблюдаемого на практике нецелевого использования институтов и безнаказанность подобных действий позволяют заключить, что обе эти «линии обороны» оказываются неэффективными.

Бездействие общества

Общество не способно обеспечить действенную защиту институтов от нецелевого использования в силу ряда причин. Во-первых, подчас институты, используемые нецелевым образом, недостаточно ценятся в обществе и поэтому посягательства на такие институты остаются безнаказанными. Недооценка институтов может быть связана с тем, что они не органичны для данного общества, не востребованы в нем или дискредитированы массовым нецелевым применением в прошлом. Во-вторых, недостаточно просто осознавать ценность институтов — их защита требует труднодостижимой координации мнений и действий заинтересованных индивидов.

Сказанное подтверждается анализом успехов и неудач «трансплантации» правовых систем. Установлено, что эффективность подобных заимствований зависит от того, в какой степени новые законы востребованы, осознаны и содержательно интерпретируются в местных условиях, а также могут ли они профессионально применяться квалифицированными юристами. Перечисленные предпосылки создают стимулы для использования законов в соответствии с их замыслом и повышают ценность институтов права в глазах общества, которое оказывает поддержку государству в надлежащем применении соответствующих правовых норм²⁰.

²⁰ Berkowitz D., Pistor K., Richard J.-F. Op. cit.; Cooter R. Op. cit.

Лишенные же общественной поддержки, эти нормы могут использоваться нецелевым образом.

Приведенные соображения отчасти объясняют массовый характер нецелевого использования института банкротства в России. Закон о банкротстве не имел прецедентов в советской правовой традиции, утверждаемый этим законом институт не был в достаточной мере востребован в корпоративном секторе, а нехватка квалифицированных специалистов в данной области усугублялась давлением со стороны государственных органов на арбитражные суды, рассматривающие дела о банкротстве²¹.

Аналогичным образом уязвимость института некоммерческих организаций в России может быть связана с низкой информированностью об этом институте, недоверием к НКО и сомнениями в полезности таких организаций²², причем часто упоминаемой причиной недоверия к НКО является нецелевое использование данного института для извлечения материальной выгоды, а также отмывания денег, «откатов» и прочих неблагоприятных дел. Неудивительно, что урон, нанесенный некоммерческой деятельности ужесточением ее административного контроля, остался практически незамеченным в обществе.

Еще одна радикальная коррекция, которая была призвана не допустить нецелевое использование института федерализма — отмена прямых губернаторских выборов, встретила в обществе столь же равнодушный прием. Дело, по-видимому, в том, что сама федеральная идея не укоренена в российской политической культуре не имеет сколько-нибудь значимых исторических прецедентов²³. Введение федерализма в России было отчасти реакцией на очевидные провалы сверхцентрализованной советской системы, отчасти политическим компромиссом, достигнутым в начале 1990-х годов и позволившим добиться согласия региональных элит с конституционным режимом, который был предложен слабой в то время центральной властью. Лишенный социальных и культурных корней, российский федерализм оказался не способен противостоять эксцессам начала и середины 1990-х, поставившим под угрозу дееспособность центрального правительства и само территориальное единство страны, а затем с той же легкостью воспринял далеко идущую децентрализацию властных полномочий и ресурсов.

Эффективная защита института, находящегося под угрозой нецелевого использования, осложняется нехваткой *социального капитала*, понимаемого как совокупность общественных норм и связей, способствующих решению проблемы коллективных действий. Хорошо известно, что социальный капитал улучшает работу ряда ключевых институтов, в том числе за счет эффективного общественного мониторинга власти и государственного сектора²⁴. В данном случае речь идет о еще

²¹ Lambert-Mogiliansky A., Sonin K., Zhuravskaya E. Op. cit.

²² Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2007 год // Общественная палата. 2007.

²³ Polishchuk L. Russian Federalism: Decentralization that Failed // World Economic Affairs. 1999. Vol. 2. P. 69–75.

²⁴ Woolcock M. Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework // Theory and Society. 1998. Vol. 27. P. 151–208; Keefer Ph., Knack S. Social Capital, Social Norms and the New Institutional Economics // Handbook of New Institutional Economics / Menard Cl., Shirley M. (eds.) Dordrecht: Springer, 2005. P. 701–725.

одном канале влияния социального капитала на институциональную среду, а именно о коллективном противодействии посягательствам на институт. Такие усилия поддерживают общественное благо, но при недостаточном социальном капитале проблема «безбилетника» лишает институт необходимой защиты.

Следует ожидать, что в соответствии с известным тезисом М. Олсона²⁵ предотвращение нецелевого применения института оказывается особенно трудным делом, если оно требует совместных усилий большого числа добросовестных пользователей института. Однако нехватка социального капитала способна парализовать коллективную защиту институтов даже в сравнительно компактных группах. Именно так нередко обстоит дело со вновь созданными товариществами собственников жилья, фактический контроль над которыми принадлежит муниципальным властям или управляющим компаниям. Данный пример особенно ярко иллюстрирует проблему: несколько десятков семей в многоквартирном доме оказываются, несмотря на предоставляемые институтом ТСЖ возможности, не способны совместно отстаивать свои прямые интересы, позволяя, таким образом, недобросовестно эксплуатировать этот институт со значительным для себя ущербом.

Проблема коллективных действий в связи с предотвращением нецелевого использования института имеет еще один аспект — «защитники» института должны прийти к согласию относительно того, какие действия считать недопустимыми и требующими коллективных санкций. Такая согласованность взглядов делает институт «самореализуемым» (self-enforcing) и составляет важный элемент *гражданской культуры*, без которой институты оказываются непрочными²⁶.

Полезную аналогию с общественным противодействием нецелевому использованию институтов можно найти в практике саморегулирования, когда представители определенной профессии добровольно принимают жесткие стандарты поведения и контролируют их соблюдение в профессиональном сообществе. Саморегулированию способствуют умеренная конкуренция, специфичность используемых активов, важность репутации, а также активное общение и высокий уровень согласия между участниками рынка²⁷. Нетрудно видеть, что в некоторых из рассмотренных выше примеров нецелевого применения институтов перечисленные предпосылки саморегулирования (а значит, и защиты институтов от нецелевого использования) отсутствуют. Например, в российском высшем образовании наблюдается острая конкуренция между вузами, в то время как специфические активы, такие как профессорско-преподавательский состав, библиотеки, лабораторное оборудование и пр., длительное время оставались девальвированными, по крайней мере в массовом сегменте высшей школы. При этом в профессиональном сообществе сохраняются глубокие разногласия в отношении образовательной политики и реформы высшего образования в стране.

²⁵ Olson M. Op. cit.

²⁶ Weingast B. The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law // American Political Science Review. 1997. Vol. 91, No 2. P. 245–263.

²⁷ Haufler V. A Public Role for the Private Sector. Industry Self-Regulation in a Global Economy. Washington DC: Carnegie Endowment, 2001.

Куда смотрит власть

Если общество не способно собственными силами оградить институт от нецелевого использования, такую задачу должно возложить на себя государство, в обязанности которого входит не только создание институтов, но и поддержание их в работоспособном состоянии. Рассмотренные выше примеры показывают, что защита институтов на государственном уровне может оказаться трудным делом, и если она сводится лишь к ужесточению административного контроля, то может нанести значительный урон самому институту, который пытаются оградить от злоупотреблений.

Не менее важен вопрос о том, получает ли государство сигналы от влиятельных групп интересов о необходимости поддержания институтов в работоспособном состоянии. Известно, что наиболее эффективны в лоббировании политические и экономические элиты, и заинтересованность последних в предотвращении нецелевого применения институтов оказывается исключительно важной для принятия государством действенных мер в этом направлении²⁸.

С одной стороны, элиты, как и общество в целом, должны ценить доступ к институтам, имеющим природу общественных благ. Вместе с тем различные группы в обществе в различной степени оценивают те или иные общественные блага, включая институты: для одних они могут оказаться жизненно важными, а для других едва заметными. Например, элиты едва ли нуждаются в таких услугах некоммерческого сектора, как социальная помощь и защита прав человека; то же с определенными оговорками относится к национальным институтам образования и здравоохранения, если учесть, что привилегированный класс часто получает такие услуги за границей. Даже если важные для общества институты имеют определенную ценность и для элит, последние могут быть в большей степени озабочены доступом к *клубным благам*, ключевым для своего благополучия, но далеко не столь значимым для всех остальных²⁹.

В таких случаях элиты не будут расходовать ресурсы на защиту общественных благ открытого доступа и вместо этого употребят свое влияние на то, чтобы обеспечить наличие приоритетных для себя эксклюзивных клубных благ. Анализ показывает, что при подобной политической конфигурации государство не предоставляет должной защиты универсальных институтов, поскольку влияние элит смещает внимание государства от таких институтов в сторону клубных благ³⁰.

²⁸ Olson M. Op. cit.

²⁹ Например, экономические активы элит могут нуждаться в специализированных объектах инфраструктуры (в случае нефтегазового сектора — трубопроводах). См. также: Acemoglu D., Robinson J. Persistence of Power, Elites and Institutions. Mimeo, 2007.

³⁰ Подробнее см.: Polishchuk L. Misuse of Institutions: A Political Economy Perspective. Mimeo, 2008. В указанной работе рассматриваются два варианта влияния групп интересов на усилия государства по поддержанию институтов в работоспособном состоянии — извне, с использованием модели лоббирования (в духе работы: Grossman G., Helpman E. Special Interest Politics. Cambridge: MIT Press, 2001) и изнутри, когда группы интересов являются частью правящей коалиции, как это предполагается в работе: McGuire M., Olson M., The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force // Journal of Economic Literature. 1996. Vol. 34, No 1. P. 72—96. В обоих случаях влияние элит приводит к уменьшению заботы государства об институтах широкого доступа. Этот вывод в известной

«Спасая капитализм от капиталистов»

В одноименной книге³¹ Р. Раджан и Л. Зингалес обращают внимание на то, что крупный капитал может нести угрозу институтам рыночной экономики, стремясь подчинить их своим интересам и располагая необходимыми для этого ресурсами. Таким образом, экономические элиты могут быть не просто безразличны к нецелевому использованию институтов, но в ряде случаев проявлять в этом инициативу. Суть такой угрозы составляет нецелевое использование универсальных *институтов частной собственности* (собирательное название институтов, обеспечивающих право собственности и иные экономические права, свободу конкуренции, доступ к рынкам, справедливое разрешение споров и пр.) для их трансформации в *институты изъятия ренты*³².

Такая трансформация может быть проиллюстрирована рассмотренным ранее примером подчинения элитами института экономического регулирования. В данной ситуации чрезмерно завышаются фиксированные издержки обращения к институту (одни и те же для всех агентов), и при этом создается рента в виде повышенной отдачи на находящиеся в формальном секторе активы. Подобная метаморфоза по-разному оценивается агентами в зависимости от их богатства — малообеспеченные слои несут потери, тогда как для элит рента с лихвой возмещает завышенные фиксированные издержки (возрастающая отдача от масштаба в борьбе за ренту³³). Аналогичная ситуация возникает и в отношениях экономических агентов к несовершенной защите прав собственности, так что подобный конфликт интересов между обществом и элитами носит, по-видимому, достаточно общий характер³⁴, и это подтверждает опасения Р. Раджана и Л. Зингалеса.

Из сказанного также следует, что нецелевому использованию институтов способствует *экономическое неравенство*. В литературе имеются многочисленные указания на то, что возникновение и воспроизводство институтов изъятия ренты, возникающих в том числе в результате нецелевого использования институтов частной собственности, более вероятны в экономически поляризованных обществах³⁵. Такой вывод достаточно

мере опровергает высказанное в статье (McGuire M., Olson M. Op. cit.) мнение о том, что если правящая коалиция получает в собственность производственные активы, находящиеся в частном секторе, то это улучшает государственные решения, приближая их к общественно оптимальным. Выясняется, что если активы элит требуют лишь эксклюзивных клубных благ, то в этом случае качество государственной поддержки институтов ухудшается по сравнению с ситуацией, когда у правящей коалиции нет прямых рыночных интересов. См. также: Robinson J., Torvik R., Verdier Th. Political Foundations of the Resource Curse // Journal of Development Economics. 2006. Vol. 79, No 2. P. 447–468.

³¹ Rajan R., Zingales L. Saving Capitalism from Capitalists. New York Crown Business, 2003.

³² North D. Op. cit.; Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution // Quarterly Journal of Economics. 2002. Vol. 118, No 4. P. 1231–1294; Przeworsky A. Op. cit.

³³ Murphy K., Shleifer A., Vishny R. Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth? // American Economic Review. 1993. Vol. 83, No 2. P. 409–414.

³⁴ Polishchuk L., Savvatteev A. Spontaneous (non)emergence of Property Rights // Economics of Transition. 2004. Vol. 12, No 1. P. 103–127; Полищук Л. Лекции по экономике реформ.

³⁵ См., например: Engerman S., Sokoloff K. Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World // Journal of Economic Perspectives. 2000. Vol. 14, No 3, P. 217–232; Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Op. cit.; Rajan R., Zingales L. Op. cit.

интуитивен: нецелевое использование поддерживающих рыночную экономику институтов влечет за собой совокупные потери, которые в более однородных сообществах никого не обходят стороной, тогда как в условиях глубокого экономического неравенства сопровождаются масштабным *перераспределением*, в результате которого привилегированные группы могут получить значительный выигрыш.

Незавершенные реформы

Нецелевому использованию институтов могут способствовать *пробелы в институциональной среде*. Известно, что институты нередко *дополняют* друг друга в том смысле, что эффективность данного института, включая противодействие его нецелевому использованию, находится в тесной зависимости от наличия других институтов³⁶. Так, развитый институт корпоративного управления и эффективная судебная система предотвращают нецелевое использование института банкротства. Корпоративная социальная ответственность эффективно реализуется при хорошо защищенных правах собственности и наличии развитого гражданского общества. Эффективное исполнение федеральным правительством своих конституционных прерогатив и развитая система федеральных политических партий ставят преграды нецелевому использованию института федерализма, в том числе распоряжению региональными полномочиями для получения выгод за счет других регионов³⁷, и т. п.

Неполный институциональный режим может возникнуть при реализации постепенной стратегии экономических и правовых реформ, предполагающей, что необходимые институты будут установлены в определенной последовательности один за другим, и этот процесс может занять длительное время. «Градуалистский» подход является альтернативой радикальной стратегии реформ, при которой необходимые институты создаются быстро и практически одновременно. Постепенность в создании институтов обычно обосновывается трудностями осуществления реформ по широкому фронту, а также необходимостью получения навыков использования новых институтов, адаптации к ним и корректировки в случае необходимости первоначально принятых планов. В то же время незавершенность реформ, характерная для постепенного подхода, создает широкие возможности для корыстной эксплуатации неполного институционального режима, в том числе путем нецелевого применения уже имеющихся институтов.

Как правило, возможность извлечения ренты из половинчатых реформ является привилегией политических и бизнес-элит, которые поэтому и не хотят их завершения³⁸. Приведенные примеры свидетельствуют о том, что рента из незавершенных реформ может извлекаться посредством нецелевого использования уже существующих институтов.

³⁶ Aoki M. *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.

³⁷ Blanchard O., Shleifer A. *Op. cit.*; Polishchuk L. *Legal Initiatives of Russian Regions: Determinants and Effects // The Value of Law in Transition Economies / P. Murrell (ed.) Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001. P. 330–368.*

³⁸ Hellman J. *Op. cit.*



Предотвращение нецелевого использования институтов представляет собой трудную задачу, не имеющую очевидных и универсальных решений. При нехватке социального капитала защита института от злоупотреблений силами общества едва ли возможна, и в силу этой же причины жертвы нецелевого использования не всегда способны добиться от власти действенных мер по предотвращению подобных посягательств. К тому же государство может быть ограничено в своих возможностях защищать институты. Если же такая защита сводится к ужесточению административного контроля, то от нее могут пострадать добросовестные пользователи института. Что же касается политически организованных и влиятельных общественных групп, то они либо равнодушны к нецелевому использованию ряда важных институтов, либо сами принимают в этом участие.

Можно надеяться, что нецелевое использование институтов будет сокращаться по мере накопления человеческого капитала, что соответствовало бы восходящей к С. Липсету «гипотезе развития», согласно которой эффективно действующие институты являются скорее результатом экономического роста, нежели его предпосылкой³⁹. К сожалению, такой сценарий не может быть гарантирован, если учесть опасность «институциональных ловушек», в которых нецелевое использование института становится хроническим, а также наблюдаемую в ряде стран «инвариантность», когда фактический институциональный режим и экономический порядок остаются неизменными в течение длительного времени⁴⁰. Следует подчеркнуть, что такая инвариантность становится возможной благодаря нецелевому использованию вновь вводимых институтов, призванных изменить статус-кво в экономике и обществе. Что же касается собственно социального капитала, то попытки ускорить его накопление наталкиваются на серьезные трудности, и лучшее, что могут сделать правительства и международные организации, — это оказать поддержку органически возникающим в экономике и обществе сетям и нормам поведения⁴¹.

Паллиативным решением может быть анализ риска нецелевого применения институтов при их проектировании, с тем чтобы новые институты, насколько это возможно, не зависели от сохраняющихся пробелов и дефектов институциональной среды и оказались изолированы от возможных злоупотреблений⁴². Такая рекомендация лежит в русле общего принципа, согласно которому институциональные реформы должны учитывать местные условия и особенности, в том числе угрозу нецелевого применения институтов.

³⁹ *Lipset S.* Political Man: The Social Basis of Modern Politics. Garden City: Doubleday, 1960; см. также: *Glaeser et al.* Op. cit.

⁴⁰ *Полтерович В. М.* Указ. соч.; *Weingast B.* Op. cit.; *North D.* Understanding the Process of Economic Change. Princeton: Princeton University Press, 2005; *Acemoglu D., Robinson J.* Op. cit.

⁴¹ *Keefer Ph., Knack S.* Social Capital, Social Norms and the New Institutional Economics // Handbook of New Institutional Economics / Cl. Menard, M. Shirley (eds.) Dordrecht: Springer, 2005. P. 701–725.

⁴² *Shirley M.* Institutions and Development // Handbook of New Institutional Economics. P. 611–638.