
*Я. КУЗЬМИНОВ,
кандидат экономических наук,
ректор ГУ–ВШЭ,*

*В. РАДАЕВ,
доктор экономических наук,
первый проректор ГУ–ВШЭ,*

*А. ЯКОВЛЕВ,
кандидат экономических наук,
проректор ГУ–ВШЭ,*

*Е. ЯСИН,
доктор экономических наук,
научный руководитель ГУ–ВШЭ*

ИНСТИТУТЫ: ОТ ЗАИМСТВОВАНИЯ К ВЫРАЩИВАНИЮ

*(опыт российских реформ и возможности
культивирования институциональных изменений)**

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

Институты можно направленно изменять

Вопрос о том, насколько быстро могут изменяться институты и каковы способы такого изменения, давно является одним из наиболее принципиальных и для политиков, и для экспертов. Решался он разными способами. В начальный период реформ в России было распространено довольно радикальное мнение среди экономистов, согласно которому институциональную структуру общества можно перестроить ускоренными темпами, если проявить политическую волю и по-

* Статья представляет собой доработанную и сокращенную версию основного доклада на VI Международной научной конференции ГУ–ВШЭ “Модернизация экономики и выращивание институтов”. Москва, 5–7 апреля 2005 г.

дойти к решению этой задачи рационально, отобрав наиболее эффективные институциональные образцы. Сегодня мы видим, что попытка подобной революционной ломки институтов привела к противоречивым результатам. Наряду с позитивными результатами появилось много непредвиденных последствий. К тому же слишком высокими оказались социальные издержки реформ, не удалось обеспечить и желательного рывка в экономическом развитии.

Позднее усилия реформаторов разного толка довольно часто концентрировались на устранении недостатков законодательной и нормативной базы: отсутствие требуемых регулятивных норм, их низкое качество и высокая (по выражению А. Привалова) “взяткостойкость”, общая нестабильность и противоречивость законодательства. В результате появляются призывы к принятию десятков все новых законов и сотен поправок к только что принятым. Казалось бы, еще пара поправок — и закон изменит жизнь. Действительно, российская правовая база весьма несовершенна, а многие новые законы оставляют желать лучшего. Но сводить проблему только к этому 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. Не оправдались надежды и на то, что при расширении свободы действий 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” разочарований и критику в адрес радикального экономизма (и рьяного законотворчества). Маятник качнулся в сторону куда более пессимистических культурологических концепций, утверждающих, что изменение институтов требует смены поколений, а сколько-нибудь фундаментальные трансформации в обозримом будущем невозможны в силу жесткого защитного культурного панциря и инерции сложившихся институтов. Суть данной позиции сводится к тому, что медленная изменяемость или даже неизменность институциональной структуры делают предопределенным развитие той или иной страны. Культура — это судьба. Невозможно переделать институциональные структуры стран восточной культуры, чтобы они стали похожими на западные, поэтому первые никогда не смогут достигнуть такого уровня развития и благосостояния, какого достигли вторые. Есть, правда, известные исключения — это Япония, Корея, Гонконг, Сингапур. Но их можно рассматривать 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, поэтому, учитывая современное состояние России, можно сделать вывод: мы обречены на постоянное отставание от лидеров.

Цель нашего исследования заключается в том, чтобы этим радикальным взглядам противопоставить концепцию выращивания инсти-

тутов, в основе которой лежат целенаправленные институциональные изменения. Признавая медлительность и чрезвычайную трудность изменения институциональных структур, мы категорически не согласны с концепцией предопределенности, или культурного детерминизма, как ее можно назвать по аналогии с экономическим детерминизмом К. Маркса.

Институциональные перемены требуют определенного времени. Однако можно добиться значительного ускорения темпов их осуществления, если правильно использовать знания как технологические, так и организационно-управленческие и экономические¹. Те знания об эволюции институтов, которые в ходе реформ были накоплены не только в России, но и в других странах с несовершенными институтами государства и рынка, в последние десятилетия позволили им достигнуть значимых успехов в экономическом развитии. Речь идет о таких странах, как Чили, Южная Корея, Мексика, Израиль, Бразилия. Их успешное развитие, подчас не вписывающееся в каноны высокой экономической теории, нельзя просто скопировать или повторить. Вместе с тем из этого опыта можно извлечь уроки, чтобы, опираясь на анализ нашей институциональной среды, попытаться найти те прагматические решения, которые вполне приемлемы в условиях современной России.

Анализ российских преобразований, происходящих с конца 1980-х годов, свидетельствует о том, что трудности позитивных институциональных изменений во многом вызваны неглубоким пониманием закономерностей или логики подобных изменений, подспудной убежденностью реформаторов в том, что важно написать и принять хорошие законы, и жизнь будет спонтанно меняться к лучшему в соответствии с их предназначениями. Между тем и успехи, и неудачи наших реформ именно подтверждают, что необходимые институциональные изменения требуют систематических усилий и затрат в течение довольно длительных периодов времени на основе продуманных и гибко корректируемых по обстановке программ. При отсутствии долгосрочной политики планируемые изменения либо не происходят (отторгаются), либо извращаются, либо затягиваются и сопровождаются высокими издержками и потерями. Все это используется доброхотами в качестве доказательства того, что реформы провалились, поскольку они не учитывают национального менталитета, что России предначертан "особый путь", поэтому модные западные новации излишни.

Мы попытаемся показать, что можно и нужно изменять методы осуществления полезных институциональных преобразований. Применяя, возможно, не совсем привычное словосочетание "выращивание институтов", хотим подчеркнуть, 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. Полтеровича)², требующей дальнейшего ухода, чтобы предупредить отторжение и перерождение.

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

² Полтерович В. Трансплантация экономических институтов. — Экономическая наука современной России, 2001, № 3. В данной работе затрагивается также вопрос и о выращивании институтов.

Реформы — способ осуществления институциональных изменений. Реформаторы должны быть не инженерами или импортерами, отыскивающими лучшие мировые практики, а садовниками. Такое понимание особенно важно применительно к России, ибо ее институциональная структура, архаичная во многих элементах, будет серьезным препятствием на пути достижения мирового уровня конкурентоспособности. Модернизация у нас — это не столько обновление оборудования, не инвестиции и даже не организационные инновации, сколько достижение конкурентоспособности институтов и, стало быть, проведение направленных их изменений.

Сложная структура институциональных систем

Следуя новой институциональной экономической теории, мы определяем институты как *правила поведения*, то есть 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 предусматривать реакцию окружающих.

Один из наиболее важных экономических институтов — *права собственности*, включающие: право на использование актива; право на получение дохода от этого использования; право на передачу актива другой стороне; способы интеграции хозяйственных организаций, в том числе имущественные, финансовые и организационно-правовые аспекты этой интеграции. Сюда входят также правила обмена между независимыми участниками рынка, в том числе выбор деловых партнеров, характер контрактных отношений и порядок исполнения сделок³.

Другой важнейший рыночный институт — *свободная цена*, определяемая динамикой спроса и предложения в условиях по меньшей мере несовершенной конкуренции. Мы намеренно иллюстрируем понятие “институт” этими примерами, чтобы подчеркнуть фундаментальность правил и их отличие от организационных структур. Все эти правила воспроизводятся через *деловые практики*, или хозяйственные действия участников рынка, без которых они (правила) оказываются безжизненными, абстрактными предписаниями.

Сегодня перед нами стоит ряд фундаментальных вопросов. 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 противоречивыми и непредвиденными? Главная причина заключается в том, что даже когда реформаторы вполне осознают значение институтов, они постоянно недоучи-

³ Уильямсон О. Вертикальная интеграция производства: соображения по поводу неудач рынка. В кн.: Теория фирмы. СПб.: Экономическая школа, 1995, с. 411–442; Флигстин Н. Рынки как политика: политико-культурный подход к рыночным институтам. В кн.: Западная экономическая социология: Хрестоматия современной классики. М.: РОССПЭН, 2004, с. 185–210; Эггертсон Т. Экономическое поведение и институты. М.: Дело, 2001, с. 48–49.

тывают сложность институциональных систем. Вследствие этого упускаются из виду два обстоятельства: (1) институты связаны между собой, (2) их состав принципиально неоднороден.

Первое обстоятельство обусловлено тем, что *институты не изолированы* друг от друга. Правила, регулирующие смежные области, тесно переплетаются между собой, поэтому нельзя потянуть одно “звено”, не затрагивая другие, или проводить серьезные изменения в одной области, не предвидя последствий в смежных областях. Например, можно разрешить продавать и покупать какие-то активы, но если не урегулированы правила доступа к ним, то вместо свободного перелива капитала возникают разного рода извращения.

Таким образом, при любых серьезных начинаниях прежде всего надо учитывать принцип так называемой *комплементарности институтов*, утверждающий, что институты дополняют друг друга и желательный экономический эффект достигается только на основе взаимосвязанных институциональных изменений⁴. Если принцип комплементарности не учитывается, то возникают две опасности. Во-первых, при попытке вытянуть отдельное малозначимое “звено” инерционная масса институциональной системы “погашает” реформаторские усилия. Поэтому новое правило остается на бумаге, превращаясь в фикцию. Во-вторых, ставка на отдельное ключевое правило применительно к данной институциональной системе может привести к непредсказуемой реакции по всей “цепи”, что чревато многими непредвиденными последствиями. При этом, если не все из них окажутся позитивными, возникает реакция извращения.

Второе обстоятельство связано с *неоднородностью институтов*. Например, помимо правил поведения, регламентирующих действия участников рынка, существует группа правил, определяющих механизмы их поддержания и понуждения к их исполнению. Они регулируют поведение тех, кто контролирует соблюдение условий игры участниками рынка. Таким образом, правила игры дополняются *правилами контроля* (например, правила уплаты налогов неизбежно сопровождаются правилами налогового администрирования). И полное определение институтов включает единую совокупность правил игры и правил контроля⁵. Но неоднородность институтов этим не ограничивается. Всякая институциональная система распадается на несколько уровней. Рассмотрим этот вопрос более подробно.

Уровни институциональной системы

Существуют разные способы выделения институциональных уровней. Один из них связан с силой влияния тех или иных институтов

⁴ Amable B. Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production. — Review of International Political Economy, 2000, vol. 7, No 4, p. 645–687.

⁵ “Институты — это правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми” (Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение. THESIS, 1993, т. 1, вып. 2, с. 73).

на другие институты, на поведение акторов, на процессы развития в целом. Так, институты свободной цены и частной собственности можно признать базовыми. Возникнув в начальной фазе перехода к рыночной экономике, они становятся источником импульсов для иных, более поверхностных институциональных преобразований.

Другой способ — это возможность осуществления изменений. В конечном итоге институты реализуются в изменении поведения акторов, но их влияние зависит и от того, насколько они сами изменчивы. Здесь мы выделим три уровня, которые включают: формальные правила; неформальные правила; культурные традиции и ценности⁶. В результате любая институциональная система предстает в виде своеобразной пирамиды (см. рис. 1).



Рис. 1

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

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 обычно не имеют конкретных “авторов”. Их содержание чаще всего документально не подтверждается, а если это и происходит (например, принимается кодекс чести предпринимателя), то такой документ формально не обязателен к исполнению. Соблюдение неформальных правил в большей степени опирается 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, а не на силовые структуры государства. При этом неформальные правила не претендуют на универсальность, они

⁶Идею выделения разных институциональных уровней развивает, например, один из лидеров новой институциональной экономической теории О. Уильямсон (Williamson O. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. — Journal of Economic Literature, 2000, vol. 38. No 3, p. 595–613). Но мы в данном случае предлагаем иную классификацию этих уровней.

больше привязаны к конкретным сегментам рынка и отдельным группам. Часто они не прозрачны для внешнего наблюдателя и понять, как они работают, отнюдь нелегко.

Этот скрытый уровень неформальных правил нередко остается вне поля зрения. Между тем их роль в реальной (а не в 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”⁷. Полагаем, мало у кого возникнут сомнения в том, что в России неформальные правила намного более значимы, чем в упомянутом Д. Нортом развитом западном мире.

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 думая об их эффективности и не придавая им большого значения. 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”), которая может быть весьма болезненной и неожиданно эмоциональной. Дело в том, что культурные традиции — 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, с идентификацией людей с одними группами и их противопоставлением другим группам (делением на “своих” и “чужих”). Именно это и придает им дополнительную устойчивость.

“Цементирующими” являются и ценности, или высшие стандарты поведения, регулирующие широкие сферы поведения данного общества. Как правило, они не требуют обсуждения и позволяют без усилий классифицировать предпринимаемые действия на допустимые и недопустимые, справедливые и несправедливые. Одни ценности не привязаны к каким-то отдельным группам, другие, например, религиозные, характеризуют мировоззрение тех или иных больших групп.

Завершая краткую характеристику уровней институциональной системы, подчеркнем, что и неформальные правила, и культурные традиции не являются продуктом исключительно спонтанного развития. На формирование этих двух уровней можно воздействовать, однако при этом надо понимать, насколько различен механизм их трансфор-

⁷ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997, с. 56.

мации. С этой точки зрения на вопрос о том, быстро или медленно изменяются институты, нет ответа в силу его 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. Наибольшей инерцией обладают устоявшиеся традиции и ценности. Они не перестраиваются автоматически вслед за изменением формальных норм и по примеру отдельных, пусть и очень влиятельных игроков. И даже если желательные изменения происходят, процесс требует более длительного периода времени.

Во-вторых, инструменты целенаправленного воздействия на разные уровни институциональной системы тоже различны. Закон, очередная поправка к закону могут быть приняты с использованием административного ресурса или пролоббированы достаточно узкой группой политических игроков. Если принятие нового закона направлено на то, чтобы заставить участников рынка изменить ранее принятые неформальные схемы поведения и деловые стратегии, подтолкнуть их к корректировке неформальных правил, то как минимум потребуются настойчивое администрирование его исполнения, понуждения к его исполнению, распространению новых прецедентных образцов в течение определенного периода времени. Для воздействия на культурные слои одних только административных мер явно недостаточно. Понадобятся немалые усилия по легитимизации новых правил и обеспечению их поддержки более широкой социальной средой. Здесь важная роль отводится средствам массовой коммуникации, которые тоже не могут перевернуть мир в одночасье.

Институциональные разрывы

В сложных институциональных системах неизбежно возникают *институциональные разрывы* между: смежными институтами; правилами игры и правилами контроля; институциональными уровнями. Такие разрывы означают, что не обеспечена связка между смежными правилами, что новые и существующие институты некомплементарны.

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 недальновидностью чиновников, пытающихся слишком прямолинейно решать проблему пополнения государственного бюджета. Мы же склонны видеть в этом институционализованный элемент российского властного механизма. Он порождает отношения зависимости, когда фактически все участники рынка в той или иной мере стано-

вятся нарушителями или могут быть квалифицированы как нарушители в результате применения выборочных проверок. Следовательно, институциональный разрыв между формальными правилами и неформальными деловыми практиками позволяет поддерживать сложившуюся структуру власти и уровень коррупции, необходимый для постоянной “подкормки” чиновников.

Указанные разрывы нередко становятся прямым следствием институциональных реформ, особенно если при подготовке проведения последних не были учтены сложность и многоуровневость институциональной системы. Само по себе возникновение разрывов между институтами не является трагедией, поскольку предусмотреть все заранее нельзя, а осуществить комплексные изменения сразу на всех уровнях невозможно. Но если не предпринимаются серьезные усилия по устранению этих разрывов, то можно попасть в “ловушки” разного рода, когда издержки для общества начинают превышать выгоды.

Если институциональные разрывы слишком велики или сохраняются продолжительное время, то вместо усвоения и укоренения нового формального института могут возникать разного рода незавершенные и промежуточные состояния с откровенно негативными последствиями: отторжение нового института, деформализация и извращение нового института, частичное введение нового института.

Если силы противодействия довольно значительны и проявляют повышенную активность, то нередко возникает *отторжение* нового института. В такой ситуации приходится либо отказываться от его введения, либо платить за его “внедрение” тройную цену, чтобы преодолеть как активное сопротивление, так и барьер большинства.

Монетизация льгот, или отторжение нового института. Характерным примером отторжения института стала попытка введения монетизации льгот населения в 2005 г. Это один из наиболее характерных примеров неудачного введения институциональных изменений. Пожалуй, в данном случае все усилия были сконцентрированы на разработке и проведении закона, а не на мобилизации сил поддержки и нейтрализации сил противодействия. Не были корректно оценены и расходы на проведение реформы. Да и сама по себе идея компенсировать каждую льготу небольшими суммами (с учетом минимизации бюджетных расходов) представляется довольно сомнительной. Психологически для населения лучше было бы увеличить пенсии и пособия с превышением стоимости льгот, а при нехватке средств следовало бы действовать поэтапно.

Последовательность действий при реализации закона о монетизации нельзя признать оптимальной: в первую очередь отменялись льготы на городском транспорте и при покупке лекарств, во вторую очередь — льготы по оплате жилья. Между тем льготы первой очереди при низком уровне компенсаций привели к ухудшению положения категорий граждан, наименее состоятельных и наиболее чувствительных к переменам, например, работающих пенсионеров. Льготы же по оплате жилья затронули прежде всего не самых бедных (большой частью 3–5 децильные группы по доходам). Если же говорить о сокращении перекрестного субсидирования, в том числе на оплату электроэнергии и тепла, сохраняющегося якобы по социальным соображениям, то оно практически дает выгоды состоятельным семьям: чем выше достаток (больше площадь жилья), тем больше выгоды. С начала 2005 г. тарифы на жилищно-коммунальные услуги заметно подскочили, но не были компенсированы, что усилило “волну” недовольства. При компенсации в первую очередь жилищно-коммунальных услуг это обстоятельство можно было бы учесть, а нейтрализовав большую часть сил противодействия, намного легче было бы объяснить монетизацию льгот в этой сфере.

Еще эффективнее было бы увязать данные меры с реформированием РАО “ЕЭС России” и ОАО “Газпром” при ликвидации перекрестного субсидирования и проведении жилищной реформы. Отставание этих реформ постоянно будет возвращать нас к проблеме льготных услуг, распространенности нерыночных отношений в секторах, где их быть не должно, и, разумеется, к отторжению новых институтов.

В итоге мы получим нескоординированность взаимосвязанных реформ и, стало быть, некомплементарность институциональных изменений. Перед нами также пример того, какие негативные последствия может повлечь недооценка мер по обеспечению баланса интересов, перевеса сил поддержки и приоритета текущей бюджетной экономии над усвоением новых продуктивных институтов.

Другая ситуация возникает, когда ведущие участники рынка открыто не противодействуют введению нового правила, а проводят его *деформализацию*, приспособив это правило к своим узким интересам. В результате происходит внутренний подрыв нового института. Формально новый закон активно применяется, но встраивается в неформальные деловые практики с результатами, далекими от запланированных⁸. Происходит прямое извращение формального правила.

Закон о банкротстве, или извращение института. Такая ситуация сложилась в конце 1990-х годов с реализацией закона о банкротстве. Речь идет о втором законе, действовавшем с 1998 по 2002 г., в основу которого был положен принцип неплатежеспособности предприятия по текущим операциям. Это существенно снизило барьеры для процедур банкротства⁹. В результате на 1 января 1998 г. в производстве находилось немногим более 4 тыс. дел о банкротстве, а на 1 января 2002 г. — уже 52,5 тыс. И хотя около 80% составляли дела о банкротстве отсутствующих или ликвидируемых должников, инициируемые в основном налоговыми органами, это означало явное расширение спроса на институт банкротства.

Изначальная цель института банкротства, как известно, заключалась в создании цивилизованного механизма возврата средств от предприятий-должников и “выброски” неэффективных участников рынка. Однако реальный спрос на процедуры банкротства 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 специалистов бывшей Федеральной службы по финансовому оздоровлению, в 2000 г. до 40% дел о банкротстве, инициированных хозяйствующими субъектами, содержали признаки преднамеренного или фиктивного банкротства. В результате механизм банкротства довольно часто применялся к вполне эффективным предприятиям, имевшим просроченную кредиторскую задолженность, а не к реальным банкротам. Это вызвало резкую критику нового закона со стороны бизнеса и региональных властей, поскольку массовые “захваты” предприятий, сопровождавшиеся выводом с них ликвидных активов, дестабилизировали социально-экономическую обстановку.

Со временем возможность фальсификаций и махинаций при низких издержках на “перехват управления” породила активный спрос реального бизнеса на из-

⁸ Радаев В. Деформализация правил и уход от налогов в российской хозяйственной деятельности. — Вопросы экономики, 2001, № 6; Яковлев А. Корпоративное управление и реструктуризация предприятий в России: формальные институты и неформальные интересы собственников. — Экономический журнал ВШЭ, 2003, т. 7, № 2.

⁹ Симачев Ю. Институт несостоятельности: основные тенденции в применении и сложившаяся “структура спроса” (взгляд экономиста). В кн.: Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. М.: МОНФ: АНО “Проекты для будущего”, 2003, с. 113–158.

менение законодательства. В конце 2002 г. был принят третий закон о несостоятельности (банкротстве), более сбалансированный. В системе институтов, регулирующих отношения корпоративного управления, в целом возникло некое равновесие. Проблема, однако, заключается в том, что такая система складывалась не в результате продуманного и направленного изменения институтов, а скорее на основе довольно дорогостоящего метода проб и ошибок.

Наконец, весьма распространенной ситуацией является *консервация частичных институциональных преобразований*. Дело в том, что первоначальный выбор институционального образца может быть обусловлен оценкой текущих выгод от его введения. Порой важную роль играют и случайные обстоятельства. Но освоение принятого института, сопряженное с инвестициями в него, может привести к закреплению такого института и снижению стимулов к дальнейшим изменениям. В результате, даже если впоследствии возникает возможность введения более эффективных институциональных форм, оно всячески тормозится. И чем более успешны начальные преобразования, тем сильнее зависимость от первоначально избранной траектории и тем скорее могут произойти блокировка дальнейшего развития и остановка на частичных реформах¹⁰. Здесь формируются группы игроков, заинтересованные именно в частичных преобразованиях¹¹. Они притормаживают реформы, направляя нарастающее недовольство общества против их инициаторов. Подобных примеров в российской практике, к сожалению, довольно много, которые в той или иной мере относятся ко всем социальным реформам — образования, здравоохранения, пенсионной системы. Проиллюстрируем это на примере реформы здравоохранения.

Реформа здравоохранения, или консервация частичных преобразований. Она была начата в 1993 г. Основной замысел состоял в том, чтобы, следуя опыту других стран, осуществить переход к государственному финансированию лечебных учреждений на основе системы обязательного медицинского страхования (ОМС) в сочетании с дополнительным страхованием (ДМС), 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.

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 бы стать страховые компании, в то время только возникавшие, не имевшие еще опыта работы, не игравшие значительной роли в обществе. Напротив, они еще сами должны были завоевать доверие своих клиентов. Силы же противодействия были весьма многообразны: наиболее влиятельные круги врачебного сообщества, имевшие растущую частную практику, определенный консерватизм остальных его слоев. Законодательство о реформе было принято, но для ее эволюционной реализации было решено по каналам ОМС направлять лишь часть государственного финансирования (ныне около трети). Большая часть

¹⁰ Об этой зависимости от первоначально избранного пути и так называемом QWERTY эффекте см.: Arthur B. Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994; David P. Clio and the Economics of QWERTY. — American Economic Review, 1985, vol. 84, No 3, p. 332–337.

¹¹ Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions. — World Politics, 1998, vol. 50, No 2, p. 203–234.

средств продолжала поступать в лечебные учреждения напрямую из бюджетов. Эта внутренне противоречивая “конструкция” так и сохраняется.

В итоге сложился новый баланс интересов: страховые компании получают свою долю, но она не столь существенна, чтобы стимулировать их к проведению 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 довольно слабая. Лечебные учреждения, получая основные средства из бюджета, не настроены на активную работу со страховыми компаниями, а контроль за ними одинаково плох со стороны и страховщиков, и 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.

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 тех выгод, которые она может извлечь из нынешнего положения. Поэтому неудивительно, что успехи российского здравоохранения все эти годы остаются более чем скромными. Можно сделать вывод: реформа здравоохранения остановилась на полдороги.

Две схемы выращивания институтов

Концепция выращивания институтов представляет собой альтернативу и эволюционному рационализму с его акцентом на стихийном развитии, и политико-правовому конструктивизму, исходящему из возможности быстрых кардинальных преобразований. Используя подходящую для данного случая “биологическую” метафору, 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 интересно описан перуанским экономистом Э. де Сото на примерах стихийного захвата земельной собственности для жилищного строительства, развития внезаконной уличной торговли и внезаконного местного транспорта¹². 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 разрушать слой стесняющих их развитие правовых норм. В таких условиях оказывается легче их формализовать, 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 развития¹³. Иногда утверждают, что эффектив-

¹² Де Сото Э. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. М.: Catalaxy, 1995.

¹³ Тамбовцев В. Экономические институты российского капитализма. В кн.: Куда идет Россия? Кризис институциональных систем: Век, десятилетие, год. Под общ. ред. Т. Заславской. М.: Логос, 1999, с. 195–197.

но 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, например, к экзотическим предложениям легализовать коррупцию). Во-вторых, он может вести к отказу от развития, закрепляя сложившееся институциональное равновесие в точке, бесконечно далекой от оптимума. Известно, что порой институционализируются совсем 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).

Обратим внимание поэтому 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; рекомбинация существующих институциональных форм (использование подручного материала)¹⁴. Не останавливаясь на их достоинствах и недостатках, не будем обсуждать, в какой мере импортные образцы могут приживаться на отечественной почве. На наш взгляд, возможно использование если и не любых, то очень многих институциональных форм при соблюдении дополнительных условий, касающихся 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, это окажется пустой тратой 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 собой комбинации из таких же или сходных компонентов.

Естественное развитие и облагораживание институтов

Институт возникает на родной почве, в среде привычных традиционных институтов в ответ на потребность в решении какой-либо возникшей проблемы. Задача состоит в том, чтобы уловить потребность, движение снизу и затем, как мы это называли, облагородить “дикорастущий” образец, минимизировать издержки его вхождения в социальные практики. На рисунке 2 этот процесс представлен схематически (схема I). Вначале накапливаются прецеденты решения но-

¹⁴ Старк Д. Рекомбинированная собственность и рождение восточноевропейского капитализма. — Вопросы экономики, 1996, № 6.

Естественное развитие института (облагораживание)

схема I

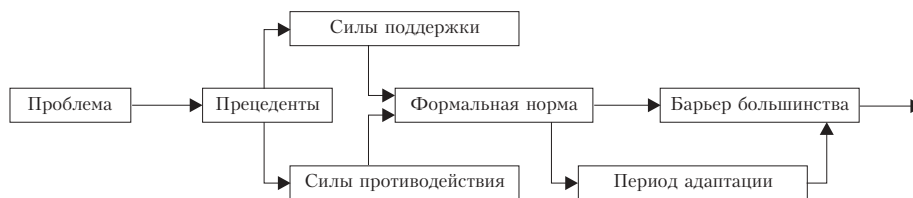


Рис. 2

вой проблемы, удачные из них отбираются и начинают распространяться. Им содействуют силы поддержки, но есть и препятствия в виде некомплементарности других институтов, сил противодействия и барьера большинства. Государство, опираясь на силы поддержки и учитывая аргументы оппонентов, стремится обеспечить баланс интересов и достигает его при выработке формальной нормы (закона). Закон, таким образом, становится средством облагораживания “дикорастущих” образцов и преодоления барьера большинства. Затем следует период адаптации нового института, но обычно он приживается сравнительно легко, поскольку уже имеет под собой историю неформальной апробации и, возникнув на родной почве, не находится в конфликте с другими институтами. Некомплементарность минимизируется.

Важный момент представленной на рисунке 2 схемы облагораживания институтов заключается в том, что формальная норма появляется в конце процесса. Возьмем в качестве примера институт 8-часового рабочего дня. Проблема возникла с развитием капитализма: положение наемных работников, продолжительность рабочего дня которых была безразмерной, входило в противоречие с ростом богатства общества и создавало растущее социальное напряжение. Силы поддержки (рабочее движение) становились все более активными, силы противодействия (работодатели) сопротивлялись, но они одновременно вместе со своими работниками показывали примеры соглашений. В конце концов, 8-часовой рабочий день не без влияния социалистического эксперимента в СССР начали законодательно вводить во все большее число стран. Он был сравнительно легко усвоен практикой.

Возьмем пример из нашего недавнего прошлого — либерализацию 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 возникла изнутри и стала способом решения проблемы дефицита, постоянно растущего 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. Принятые правительством меры об “освобождении” цен, приведшие к тяжелым последствиям в экономике, несмотря на всеобщее негодование, не были отменены. Возврата к дефициту не хотел никто, силы поддержки оказались сильнее.

Искусственное насаждение и культивирование институтов

Представленная на рисунке 3 схема II имеет два варианта — заимствование (импорт) институтов и проектирование институтов, то есть дизайн исходя из внутренних условий и логических построений.

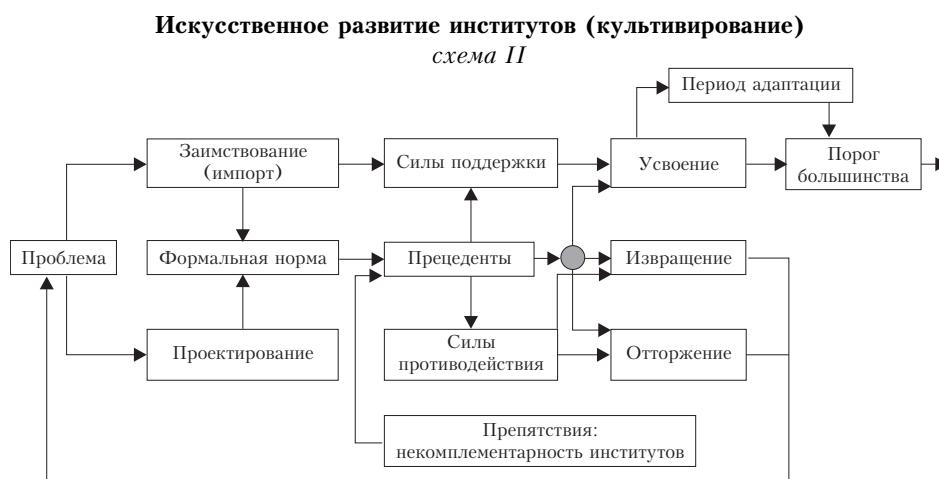


Рис. 3

В исходном пункте все равно находится возникшая проблема, но потом обычно принимается формальная норма: либо заимствованная (применение передового опыта других стран для решения своей проблемы), либо изобретенная и спроектированная с учетом 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 действиях.

Зачастую мотивации сил поддержки и противодействия обусловлены стремлением к получению ренты, причем в процессе изменения эти силы могут меняться местами. Требуемый “выкуп” не всегда соразмерен, и возможны ситуации, когда необходимо принуждение в интересах большинства. При этом важно решить вопрос, стоит ли новый трансплантируемый институт заимствовать из лучших практик или же целесообразно на первом этапе взять 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 выхода¹⁵.

Стратегия голоса заключается в активном противодействии данному правилу. *Стратегия лояльности* означает, что участники рын-

¹⁵ 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.

ка либо активно поддерживают данное правило, либо просто следуют ему в своих деловых практиках. Кроме того, между силами активного противодействия и поддержки всегда стоят *нейтральные силы*, к которым во многих случаях относятся 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 обходят их 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 барьера большинства. Приходится возвращаться к исходной проблеме, корректировать формальную норму и затем повторять процесс заново. “Петля” на схеме II — это иллюстрация институциональной “ловушки”. Еще один исход — отказ от нового института, сохранение старых порядков. Период адаптации здесь намного продолжительнее, иной раз первоначальное отторжение сменяется усвоением. Поэтому следует избегать поспешных выводов, серьезнее изучать процессы приживления норм.

Итак, схема I, видимо, более характерна для стран-лидеров, институциональная структура которых характеризуется большей реактивностью, отзывчивостью на возникающие проблемы. В первую очередь это происходит потому, что новые институты рождаются на родной почве, порой в знакомой оболочке, не вызывая отторжения вследствие чужеродности. Схема II чаще встречается в отстающих и догоняющих странах, где заимствование институтов из более успешных стран представляется для них способом преодоления отставания. Особенно это правомерно для стран с переходной экономикой, поскольку они меняют плановую экономику на рыночную, авторитарные политические системы — на демократические, то есть переходят к структурам, доказавшим свое превосходство на Западе.

Как видим, 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.

Институциональные упрощения и компромиссы

Одной из причин институциональных разрывов может быть несовпадение степени сложности нового института и общего состояния институциональной среды. Известно, что высокая эффективность развитых рыночных экономик во многом зависит от наличия таких

институтов, как кредитно-банковская система, фондовый рынок, страховые компании, пенсионные фонды, которые снижают риски, минимизируют транзакционные издержки и обеспечивают эффективное распределение ресурсов. Все эти институты можно охарактеризовать как *сложные*, поскольку их функционирование основано на взаимодействии множества различных агентов.

В данном контексте можно утверждать, что эффективная экономическая организация базируется на сложных институтах. Однако, чем сложнее институт, тем больше возможностей для оппортунистического поведения, когда один из агентов использует институт во вред и вопреки интересам своих контрагентов. Это особенно опасно в неразвитой институциональной среде, в которой нет механизмов для пресечения подобной практики. Не случайно именно в финансовой сфере России долгое время наблюдались наибольшие мутации институтов, когда основные доходы страховых компаний формировались благодаря реализации “серых” зарплатных схем, а банки занимались всем, чем угодно, только не кредитованием экономики. Это и сегодня усиливает общее недоверие к финансовым институтам, не позволяет банкам, страховым компаниям и пенсионным фондам набрать критическую массу клиентов, необходимую для обеспечения их эффективности и снижения стоимости услуг.

Можно сказать, что в несовершенной институциональной среде подчас лучше могут работать простые институты и на первом этапе возможно сознательное *упрощение институциональных форм*. Один из наглядных примеров такого рода — введение “плоской” шкалы 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.

“Плоская” шкала подоходного налога, или упрощение института.

Формирование налоговой системы — одного из главных институциональных столпов рыночной экономики — часто приводится в качестве успешного примера из российского опыта реформ, особенно начиная с 2000 г. Во многом это связано с тем, что после достижения макроэкономической стабилизации, вслед за кризисом 1998 г. проводилась политика снижения налогов наряду с упрощением налоговой системы для упорядочения налогового администрирования. Это находило поддержку со стороны бизнеса и населения, а противодействие получателей бюджетных ассигнований, особенно бюджетников, было нейтрализовано экономическим ростом и повышением их реальных доходов.

Наиболее интересен переход к подоходному налогу с “плоской” шкалой. При всей неоднозначности этой меры его введение, с одной стороны, резко упростило администрирование (появилась возможность взимать налог практически у источника доходов, отказаться от налоговых деклараций), с другой — 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 выступали неоднократно, усиливая недоверие налогоплательщиков к стабильности принятой системы и к намерениям властей. Но очевидные выгоды — простота и увеличение бюджетных поступлений от этого налога — нейтрализовали силы противодействия. Хотя 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.

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 быстрого становления банковской системы в России надо не только совершенствовать механизмы пруденциального надзора, но и 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.

Помимо упрощения на пути введения новых правил зачастую неизбежны *институциональные компромиссы*. Для того чтобы новый институт заработал, приходится идти на определенные отступления от его конечной идеальной формы, предусматривать этапы его введения, просчитывать продолжительность переходного периода.

Легализация российского бизнеса, или институциональные компромиссы. В начале 2000-х годов обозначилась тенденция к легализации российского бизнеса, нашедшая свое отражение в серии институциональных компромиссов, которые особенно очевидны на примере изменения таможенных правил.

С 2001 г. Государственный таможенный комитет начал кампанию по выдавливанию “серых” и “черных” схем с целью 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 не были готовы ни таможенники, ни участники внешнеэкономической деятельности. Поэтому 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 таком же компромиссном принципе была построена работа с так называемыми белыми списками добросовестных импортеров, которые работали “на доверии”, но за это должны были обеспечивать заметный объем платежей.

Планка требуемых платежей периодически повышалась, что позволяло при всей компромиссности предложенной государством схемы продвигаться по пути легализации деловых схем. В результате реализации институционального компромисса “серые” и “черные” схемы отнюдь не исчезли, но их масштаб существенно 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.

В начальный период реформ комлементарность институтов может достигаться на основе сосуществования старых и новых правил.

Формируются так называемые *параллельные институциональные режимы*, когда одни и те же деловые практики регулируются разными комплексами правил¹⁶. В результате возникает своеобразная конкуренция институтов, дающая возможность участникам рынка выбирать между разными институциональными режимами. Например, с введением вышеупомянутой “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, труд и по сей день оплачивается в двух формах — через кассу и в конвертах, хотя доля последней постепенно сокращается.

Параллельные институциональные режимы уживаются друг с другом и в сфере формальных правил. Наиболее часто это происходит при проведении разного рода экспериментов. Характерным примером может служить сфера российского малого предпринимательства, субъекты которого могут выбирать между тремя конкурирующими системами — обычной, упрощенной или налогом на вмененный доход.

Необходимость специальных усилий

Для успешного культивирования новых институтов требуются как минимум два элемента: длительное время и специальные усилия.

Длительное время необходимо для того, чтобы институциональная инновация проникла на все уровни институциональной системы, которые, как было отмечено, развиваются с разной скоростью, и укоренилась в них хотя бы в минимальной степени. Надо дать возможность проявиться последствиям спонтанных взаимодействий, которые часто ведут к адаптации, усвоению институтов.

Специальные усилия требуются 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.

Новые правила без выработки и реализации действенных механизмов *администрирования*, включая прямое принуждение к их исполнению, имеют небольшой шанс на распространение. Но для того чтобы контроль был эффективным, надо осуществлять обратную связь, проводить регулярный *мониторинг* изменений (до которого, к сожалению, дело в подавляющем большинстве случаев не доходит).

Специальные усилия необходимы также для *информационной поддержки*, связанной с разъяснением смысла новых правил и распространением прецедентов их успешного воплощения в деловых практиках. Причем речь идет не просто о рекламных кампаниях, а о систематической работе по продвижению новых образцов, об инициировании интереса к ним ведущих участников рынка и *легитимизации* новых

¹⁶ Радаев В. Социология рынков: к формированию нового направления. М.: ГУ-ВШЭ, 2003.

образцов среди широких слоев населения. Эта деятельность должна быть направлена на рекрутирование активных сторонников и расширение базы латентной социальной поддержки. Кроме того, нередко возникает потребность в *обучении* участников процесса новым навыкам, пока последние не становятся 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 оправдывают. Проиллюстрируем это на примере административной реформы.

Административная реформа — усилия по закреплению преобразований. Сегодня правительством РФ предпринимается попытка реализовать программу административной реформы. Вводятся разработанные Комиссией по административной реформе типовые регламенты федеральных органов исполнительной власти, в частности, их взаимодействия и организации внутренних процессов. Происходит также постепенное “подтягивание” бюджетирования ведомств под выполнение их целевых показателей.

По нашему мнению, чтобы административная реформа не остановилась на полпути, надо не только последовательно продолжать действия по ее проведению, но и уделять повышенное внимание таким инструментам выращивания институтов, как мониторинг поведения акторов, программы обучения и региональные эксперименты. Центр тяжести должен быть перенесен на формирование институтов, которые могут изменить принципы организации работы системы исполнительной власти.

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

Для успешного проведения административной реформы исключительно большое значение имеет формирование положительных прецедентов — локальных “историй успеха”, утверждающих возможность эффективной реализации интересов через новые практики. С учетом комплексного характера институтов государственного управления целесообразно начать выращивать новые институты в условиях набранных заново управленческих команд и при постоянном мониторинге ситуации со стороны президента РФ и руководителей правительства. Такой принцип позволит избавиться от наследования старых рутин и практик и в то же время оперативно фиксировать и снимать проблемы “на стыках”.

Уроки институциональных реформ

Низкая эффективность рыночных реформ, жизненно важных для России, проистекает отнюдь не из мистических свойств менталитета российских граждан. Их консерватизм преимущественно прозрачен

и рационален: он обусловлен прежде всего просчетами в институциональных преобразованиях, в недоучете их сложности, в облегченном “инженерно-юридическом” подходе к их проектированию или заимствованию. Поэтому целесообразно учитывать следующие уроки институциональных преобразований.

Недостаточно принять “хорошие” законы. Для российских реформаторов и их западных советников в начале 1990-х годов 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. Но на практике мы столкнулись с серьезными проблемами приживаемости таких институтов. В подавляющем большинстве случаев реформы сводились к принятию пакета нормативных актов, соответствующие практики экономических акторов не изучались и не корректировались. Реформы шли (и до сих пор идут) “от закона к закону”, хотя происходит их систематическое игнорирование либо оппортунистическое использование экономическими акторами. Нередко под тем же названием, что в развитых странах, и при сохранении схожего “внешнего вида” у нас функционируют иные институциональные образования, предназначенные для достижения совсем других целей.

Важно не допускать негативные прецеденты. Окончательный выбор в пользу новых институтов, их усвоение становятся возможными только тогда, когда преодолевается барьер большинства, когда основная масса экономических и социальных акторов, по инерции использующих старые институты, осознают возможности и преимущества новых правил игры. В этом процессе социального обучения большую роль играют *позитивные прецеденты* использования новых институтов, или истории успеха. Такие прецеденты обеспечивают демонстрационный эффект, позволяют преодолевать негативные ожидания и формировать *доверие к новым институтам*. Именно поэтому очень важной является работа по выявлению таких прецедентов и тиражированию, в том числе с привлечением СМИ. По этой причине новые институты (или проекты, лежащие в их основе) лучше запускать в тех секторах, где провалы и неэффективность старых институтов наиболее очевидны. Причем начинать движение предпочтительнее в режиме серии экспериментов — при одновременном сохранении старых институтов, поддерживающих “институциональное равновесие”.

Надо выстраивать баланс сил в отношении нового института. Успешное внедрение в практику, или усвоение нового института, начинается только тогда, когда появляются силы его поддержки — активные социальные слои или группы, заинтересованные в применении данного института. Однако одновременно существуют влиятельные силы противодействия, опирающиеся на старые институты. Исследования, проводимые в ГУ–ВШЭ в последние годы, показывают, что вокруг неэффективных институтов в большинстве случаев сложились устойчивые группы интересов, включающие представителей как государства, так и бизнеса. Имея доступ к таким институтам, соответствующие игроки могут извлекать политическую ренту, поэтому в рамках

рациональной модели поведения они будут препятствовать их реформированию или превращать весь процесс в “частичные реформы”. Разрывы между проводимыми 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, надо изменить саму сложившуюся модель реформ, а в некоторых случаях — и сам вектор преобразований.

Необходимо добиваться комплементарности институтов. При введении новых институциональных форм нельзя не учитывать их неизбежного влияния на уже существующие институты и опасность возникновения институциональных разрывов с присущими им отторжением, извращением новых правил и консервацией половинчатых реформ. Следовательно, основательные реформы не могут осуществляться в одной, относительно узкой сфере.

Необходимо учитывать время адаптации нового института. Переход от политики заимствования к политике выращивания институтов связан с постепенным внедрением и встраиванием в существующую систему механизмов и институтов, которые, в частности, стимулировали бы инновации в сохраняющейся неконкурентной среде. Это укоренение новых институтов предполагает достаточно длительный процесс адаптации, в ходе которой они начинают воспроизводиться в деловых практиках и проникать на все более глубокие уровни институциональной системы.

Бесплатных реформ не бывает. Реформы требуют концентрации усилий государства и затрат на реализацию уже после принятия законов: мониторинг ситуации, становление инфраструктуры, обучение, информационное сопровождение, мероприятия по адаптации людей и предприятий, оказавшихся в новых условиях, и т.д. По оценкам ГУ–ВШЭ, собственно на проведение каждой серьезной реформы необходимо затратить до 15–20 млрд. руб.

Должен быть *проектный подход к реализации реформ* — с выделением необходимых ресурсов не только на разработку законов, но и на их публичное обсуждение с заинтересованными сторонами (можно вспомнить практику “всемирных обсуждений” советского времени, в которых был определенный смысл). Не менее важными являются мониторинг и анализ практики применения институтов, а также обучение агентов условиям их правильного использования.

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

1. Под проект институциональной реформы должен быть проведен мониторинг экономического и социального поведения акторов при существующем равновесии. На этой основе надо определить устойчивые группы интересов, возможные силы поддержки и сопротивления.

2. На этапе разработки модели реформы следует заказывать конкурирующим группам исполнителей несколько вариантов реформы. Результаты работы таких групп должны быть предметом широкого публичного обсуждения — с представлением соответствующих зако-

нопроектов в Интернете и в центральных СМИ. Это позволит не только максимально учесть экспертные мнения, но и выявить будущие позиции социальных групп, предусмотреть риски и т.д.

3. 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), включающую показатели удовлетворенности, информированности, применимости 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 контексте изложенного можно говорить об эффективном использовании знаний как центрального момента перехода к рынку. Именно знания — рыночные и технологические — могут инициировать развитие и экономический рост быстрее, чем 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. Процесс формирования институтов можно ускорить, выявляя группы экономических агентов, которые предъявляют спрос на новые институты, поддерживать кооперацию таких агентов, создавать условия для их взаимного обучения и распространения лучшей практики.