

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Научно-учебная лаборатория
«Институциональный анализ экономических реформ»

А.А. Аузан

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ
ПРОЕКТИРОВАНИЕ РЕФОРМ:
ОПЫТ И ПОПЫТКА
ПРОГНОЗИРОВАНИЯ**

Препринт WP10/2007/09
Серия WP10

Научные доклады лаборатории
институционального анализа

Москва
ГУ ВШЭ
2007

УДК 330.341.2

ББК 65.01

A93



Издание осуществлено в рамках
Инновационной образовательной программы ГУ ВШЭ
«Формирование системы аналитических компетенций
для инноваций в бизнесе и государственном управлении»

Редакторы серии WP10

«Научные доклады лаборатории институционального анализа»

Я.И. Кузьминов, М.М. Юдкевич

A 93 Аузан А.А. Институциональное проектирование реформ: опыт и попытка прогнозирования: Препринт WP10/2007/09. — М.: ГУ ВШЭ, 2007. — 24 с.

Данная работа представляет собой текст лекции, прочитанной А.А. Аузаном на Летней школе институционального анализа 2007, организованной Государственным университетом — Высшей школой экономики при поддержке Инновационной образовательной программы. Автор акцентирует внимание на том, каковы перспективы и трудности, связанные с наметившейся в последнее время тенденцией проведения реформ, базирующихся на подходах новой институциональной экономической теории. Основываясь на собственном опыте участия в процессе реформирования, автор описывает три примера реформ. В каждом случае рассматриваются три аспекта: проектирование законодательства, его имплементации и ошибки, которые совершили реформаторы.

Вначале автор останавливается на формировании институтов защиты прав потребителей в начале 1990-х гг., которое основывалось на идеях разнообразия формальных инструментов, которыми потребитель мог воспользоваться для снижения степени асимметрии переговорной силы; снижения транзакционных издержек обращения к судебной системе и конкурентности внутри института. Затем автором анализируется проблема дебюрократизации, т.е. формирования институтов, снижающих транзакционные издержки деятельности фирм. В данном случае природа административного барьера изучается путем применения к оценке правил категории социальных и частных выгод. В заключительной части работы автор обращает внимание на возможности использования новой институциональной экономической теории при формировании стратегий экономического развития страны на 2008—2020 гг.

УДК 330.341.2

ББК 65.01

Аузан Александр Александрович — Институт Национального проекта «Общественный договор», Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова.

Auzan A.A. Institutional design of reforms: experience and forecast attempts: Working paper WP10/2007/09. — Moscow: State University — Higher School of Economics, 2007. — 24 p. (in Russian).

This paper is based on the author's lecture given at the Russian Summer School on Institutional Analysis 2007, organized by the State University — Higher School of Economics with the financial support of Innovation educational program. The author focuses on prospects and difficulties related to the recently outlined tendency of carrying out reforms basing on new institutional economic approaches. Following his own experience, the author describes three cases of reforms. In each case three aspects are considered: legislation design, its implementation and some mistakes that reformers tend to make.

The author begins with consumer rights protection institutions formation in the beginning 1990s. It was based on the ideas of a variety of formal tools which a consumer could use, reduction of transaction costs of the judicial system use and the competition inside the institution. Then the author analyzes a de-bureaucratization problem, which is related to the institutions aimed to reduce the transaction costs of firms' activities. In this case the nature of an administrative barrier is analyzed by rules estimation in terms of social and private benefits. Finally the author pays attention to opportunities for new institutional economic theory in developing the country's 2008–2020 economic development strategy: the analysis of discrete institutional alternatives cost and benefits, proper attention to population, namely the groups of special interests, and the compensation mechanisms development.

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте:

<http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx>.

© Аузан А.А., 2007

© Оформление. Издательский дом ГУ ВШЭ, 2007

В настоящий момент началась глобальная разработка подходов к реформам, основанная на методологии новой институциональной экономической теории. В данной работе я остановлюсь на том, какие перспективы мне видятся в свете появления такой тенденции, а также на проблемах, с которыми мы сталкиваемся, но, на мой взгляд, не всегда умеем их решать.

Так получилось, что проникновение идей новой институциональной экономики в Россию совпало с началом реформ. Первой в этой области стала работа Р.И. Капелюшниковой «Экономическая теория прав собственности» (1990 г.), оказавшая существенное влияние на идеи некоторых реформаторов. Например, министр в правительстве Е. Гайдара — В.М. Лопухин, который возглавлял Министерство нефти и газа до того, как эту позицию занял В.С. Черномырдин, — обязывал всех изучать брошюру «Экономическая теория прав собственности» и — будучи убежденным, что новый подход к реформам требует новых идей, — устраивал по ней экзамен в министерстве: как понимать права собственности, что такое дискретные альтернативы, что такое перечень Оноре, перечень Пейовича. Люди такого рода всегда пытались что-нибудь реформировать в России, поэтому, видимо, у Владимира Михайловича возникло чутье на новые идеи. Между тем правительство за 17 лет сознательно не применяло подобных идей, и только сейчас это увлечение — подходами институциональной экономики — входит в моду, об этом охотно говорят, в том числе и члены правительства. Министр финансов как-то заявил ближайшим помощникам: «Я думаю, нам надо переставать быть монетаристами и пора становиться институционалистами». Учитывая, что не министр финансов является главным инноватором правительственных реформ, можно предположить, что увлечение институциональной экономикой глубоко проникло в «тело» правительства.

Я хотел бы остановиться на тех случаях реформирования, в которых принимал непосредственное участие, потому что разделение между людьми, которые делают реформы и которые комментируют их удачу и неудачу, нормально, но часто приводит к ситуации, которую М. Жванецкий еще во времена СССР обозначил как спор до хрипоты о вкусе устриц с теми, кто их не ел. Каждый кейс будет выстроен следующим образом: мы будем начинать с теории, потом остановимся на том, что получилось,

как сработали инструменты, и чуть-чуть — что уже тяжелее (потому что у меня конфликт интересов), на том, что не получилось.

Итак, первый случай имел место в начале 1990-х гг. Мы обсудим реформу, которой не было, но которая получила результат — формирование институтов защиты прав потребителей.

Почему этой реформы не было? Дело в том, что ее не было в планах ни одного из правительств — ни правительства Гайдара, ни правительства Черномырдина. В системе мейнстрима такой проблемы, как отношения с потребителями, не существовало. Изучалась лишь проблема асимметрии информации, предполагалось, что будет достаточно постановления правительства о необходимости информировать ту сторону, которая может быть лишена достаточной информации. Асимметрия переговорной силы в транзакции сделки с индивидуальным потребителем, его ограниченная рациональность, когда он каждый раз оказывается в отношении с группой профессионалов, а сам для симметрии транзакции должен обладать знаниями юриста, маркетолога, товароведа, что, естественно, далеко от реальности — все это в расчет не бралось. В терминах институциональной экономики эту проблему сформулировать легко, в мейнстриме это невозможно. Когда я стал думать об этих вещах — а это произошло довольно давно, в 70-х гг. — я спросил одного из наших с Я.И. Кузьминовым учителей — Р.М. Энтова — тогда еще не академика, а профессора экономического факультета МГУ им. Ломоносова: «Револьд Михайлович, а почему есть разделы, которые посвящены конкуренции, кооперации в бизнесе, а конкуренция и кооперация на полюсе потребления не рассматриваются?» Револьд Михайлович мне ответил: «Саша, вы Юнга читали?» — к тому времени я его уже читал, — «Явление систематической слепоты знаете? Очень много есть такого, что простым глазом видно, а в науке не существует, потому что разрушает стройное здание науки. Поэтому наука проявляет систематическую слепоту, выкидывает факты, очевидные обыденному наблюдателю». И это не единственный факт. Для нас легкость «вхождения» в эту тему обеспечило и то, что мы уже имели на вооружении иную методологию, иной подход, основывающиеся на том, что Коммонс писал о смысле транзакций¹ (какая асимметрия существует в формально симметричной транзакции, как работает более позднее положение об ограниченной рациональности и оппортунистическом поведении). Если говорить о первом кейсе, те, кто пытался создать институт, т.е. мы, были еще начинающи-

¹ Commons J. Institutional Economics: Its Place in Political Economy. N.Y.: McMillan, 1934.

ми институционалистами, поэтому четко выраженного перехода от теоретического понимания к неким практическим шагам не наблюдалось, но признаки институционального подхода уже присутствовали.

Итак, обратимся к реформе, которой не было, но которая дала результат в виде создания системы институтов. Я остановлюсь на трех аспектах — проектировании законодательства, имплементации этого в массовом поведении и об ошибках, которые мы, как реформаторы, на мой взгляд, совершили.

В проектировании законодательства о защите прав потребителей не было никаких звездочек в плане законопроектных работ правительства, и было полное убеждение законодателя, принимавшего закон, в том, что этот «закон — мечта», т.е. он не будет работать. Этот закон оказался одним из самых часто применяемых в суде законов в Российской Федерации, на втором месте после Гражданского кодекса: три пленума Верховного суда в 1990-е гг. Почему этот закон оказался работающим? На мой взгляд, существуют три момента, которые обеспечили работоспособность закона.

Во-первых, мы применили идею разнообразия институтов. Закон должен был предусмотреть разнообразие формальных инструментов, которыми потребитель может воспользоваться для снижения асимметрии переговорных сил. В законе были заложены системы государственной, муниципальной, судебной и общественной защиты, при этом они пересекались, конкурировали друг с другом.

Второй момент — простота судебного применения этого законодательства. Почему важно судебное применение? Вообще говоря, судебная система является самым демократическим рычагом, который находится в руках человека, потому что все другое запускается через выборность, взаимодействие с властью, а рычаг, который человек может использовать сам, — это подача иска в суд. Почему было заложено такое широкое судебное применение? Потому что мы сопоставляли транзакционные издержки обращения к судебной системе и выгод, которые в этой системе возникают.

Нам удалось снизить транзакционные издержки обращения к судебной системе практически до нуля: в частности, пошлины нет, закон прямого действия — человек прочел и может без юриста идти в суд. Мы старались убедить людей не пользоваться услугами юристов: у человека есть в руках 17 страниц закона, и он может его самостоятельно применять. Транспортных издержек также нет, потому что дело может рассматриваться по месту пребывания истца, может — по месту ответчика, по выбору истца.

Остановимся на выгодах. В законе предусматривалась система выгод применения судебных инструментов. Возмещение ущерба, неустойка за неисполнение законных требований потребителя — это был инструмент, который в последующих редакциях закона «сжали». Такой шаг был правильным, потому что инструмент был антиинфляционным, так как в нем было заложено 3% от стоимости вещи за каждый день просрочки исполнения законного требования. Почему мы это сделали? Закон вступил в силу в апреле 1992 г. — это были времена гиперинфляции.

Наконец, знаменитое возмещение морального вреда — это тот параметр, который привел к максимальному увеличению выгод от использования инструментов закона и судебной защиты. Возмещение морального вреда — категория довольно непростая. Мы искали разные подходы к тому, как создать определенную количественную измеримость возмещения морального вреда, я остановился на трех вариантах того, как это делается в мировой практике. В странах общего права (common law), например в США, существует огромное количество прецедентов, и спор идет по поводу того, какой прецедент применить к данному случаю: ставки уже давно определены и никто не помнит, как именно эти ставки были получены. Другой вариант предлагали наши коллеги в Украине. Они говорили: «Можно подойти научным образом», т.е. считать, что моральный вред как физические и нравственные страдания лица есть ущерб, нанесенный человеку, и этот ущерб может выявляться, например, психологами. В таком случае можно говорить о стоимости реабилитации. Надо сказать, что этот подход довольно интересен, но на практике он реализован не был. По какому пути пошла российская практика? Российская практика пошла по пути прецедентному, который прошли страны англосаксонского права. Первое решение в России было вынесено в январе 1992 г. (в Украине первое решение по возмещению морального вреда было вынесено в ноябре 1991 г.). Суд поступил просто: он приписал 50% к размеру возмещения материального ущерба, и так в дальнейшем стали делать и другие суды. Верховный суд рассмотрел это дело и счел решение неверным, так как между моральным вредом и материальным ущербом не было связи. Верховный суд был прав. Тогда судьи стали выносить решения, в которых размер возмещения указывался в МРОТ или зависел от зарплаты истца. Однако и в этом случае Верховный суд указал на отсутствие подобной связи. Поэтому судьям пришлось искать решение ряда отнюдь не банальных проблем: например, суды быстро поняли, что если ломается телевизор у инвалида, для которого это окошко в мир, то требуется намного большее возмещение, чем в случае, когда, скажем, телевизор сломался у богатого и вполне подвижного чело-

века. Поэтому размер возмещения не будет зависеть от дохода этих людей, он будет зависеть от того, каких возможностей лишен потребитель.

Случаи, на основании которых вырабатывалась практика, совсем не банальны, и я приведу несколько примеров. 1993-й год, Тула. Человек очень невысокого роста заказал установку дверного глазка. Хотя заказ подразумевал установку глазка на нестандартном уровне, его установили на стандартном уровне. Если в дверь звонили, маленький человек нес к двери табуретку, смотрел в глазок... По словам юридического представителя, каждый раз, когда человек был вынужден взбираться на табуретку, он унижался, вспоминая о своем физическом недостатке. Суду нужно было принять решение о том, как можно оценить моральный ущерб в этом случае. Были и трагические случаи, например, когда в 1997 г. речь шла о возмещении родственникам погибших во время авиакатастрофы под Междуреченском: о пенсии по потере кормильца, о размере возмещения физических и нравственных страданий лица. В 1990-е гг. размеры возмещения морального вреда росли и росли, потом стабилизировались. Фактически возник очень серьезный элемент потенциального дохода, который стимулировал входение в эту сферу. Поэтому сама конструкция использования судебной системы была построена — и теперь это доказано массовой практикой — правильно: очень низкие, почти нулевые издержки входа сочетались с высокими потенциальными выгодами.

Третий инструмент, который мы применили, — конкурентность внутри института (в дополнение к разнообразию и конкурентности институтов). Возможность выбрать суд оказалась гораздо важнее, чем возможность выбрать все остальные элементы в кризисной ситуации. 1998-й год, дефолт. Массовое судебное применение закона против банков. Чего добивался каждый из олигархических банков? Чтобы дело рассматривалось в одном суде, потому что один суд можно «купить». Всю судебную систему — тоже можно, но это очень дорого, при этом приходится вступать в конкуренцию с другими. Конкурентность принятия судебных решений оказалась критически важна для того, чтобы закон работал.

Обратимся к вопросу имплементации. Проблема, с которой мы столкнулись, когда закон был создан и принят, кажется очевидной — рациональная неосведомленность, если использовать научные термины, «закон — что дышло», «право, конечно, есть, но кто ж ему даст», если говорить простым языком. Система имплементации была построена, фактически, с пониманием ограниченной рациональности и оппортунистического поведения, и на этом же было построено вовлечение людей в

уже существующую систему институтов. Как это делается? Мы провели несколько демонстративных решений: все издержки брали на себя, за руку тащили человека в суд. Он спрашивал: «А меня там не засудят?» — так выражается страх перед судебной системой. Затем, с помощью прессы, началось тиражирование этих судебных позиций. Тогда человек реагировал уже по-другому, он говорил: «У меня-то такая же история, как у господина Сидорова, я тоже мог...». Далее возник интересный эффект. Мы, преодолевая эту рациональную неосведомленность, одновременно повышали ее. До сих пор ни потребитель, ни бизнес, ни юристы — никто из них не принял во внимание ограниченную пропускную способность судебной системы. Все исходило из того, что если завтра они подадут в суд, судебное решение будет примерно таким-то — и все так и поступали. Опыт 1994—1995 гг. — первой волны банковского кризиса — показал, что если сколько-нибудь возрастало количество исков, судебную систему просто парализовало, она просто не могла через себя такое пропустить. До сих пор существует убеждение, что получение судебного решения потенциально возможно для каждого. До сих пор пропускная способность не учитывается. Однако мы были просто обязаны учитывать эти вещи, но мы этого не сделали.

Стоит сказать несколько слов об оппортунистическом поведении, потому что мы довольно быстро столкнулись с оппортунистическим поведением потребителя, так как для него была создана возможность получения доходов, фактически, рентного характера. В 1993 г. мы опубликовали в журнале «Спрос» манифест под названием «Потребительский экстремизм». Бизнес был совершенно потрясен, потому что мы выступили против оппортунистического поведения потребителей, так как появились люди, которых вносили в черный список туристические компании, авиакомпании и т.д. Как они вели себя? Основной принцип — «я хорошо отдохнул, а теперь я буду возвращать свои деньги». Туристический бизнес очень сложен технологически, поэтому в нем всегда есть возможность найти моменты, в которых договор был нарушен. Мы это учли, потому что во второй половине 1990-х гг. мы пошли на так называемую либерализацию закона «О защите прав потребителей» — стали уменьшать преимущества потребителей и несколько усиливать позицию бизнеса с одновременным стимулированием бизнеса к саморегулированию. Мы пытались компенсировать недостаточную пропускную способность судебной системы тем, что создавали систему альтернативного разрешения споров. Она работает, например, в российской гильдии риэлторов, т.е. в саморегулируемой организации на рынке недвижимости. Некоторое время она работала и в туристическом бизнесе (Лига защиты прав

путешествующих): крупнейшие компании объединились и создали третейскую процедуру разрешения споров в нестраховой форме — схемы взаимного страхования для компенсации. При этом можно зафиксировать результаты, выражающиеся не только в увеличении количества поданных исков, но и в том, что опросы Левада-центра до сих пор фиксируют высокое доверие потребителей. Один опрос был проведен в 2001 г. в области безопасности товаров. Общества потребителей оказались на втором месте после президента Российской Федерации — ему, видимо, надо доверять даже в области безопасности потребительских товаров, а дальше с большим отрывом шли правительство, парламент и т.д. Опрос, проведенный для Общественной палаты в 2006 г., показал довольно высокий уровень доверия. 29% опрошенных по всероссийской панели знали о деятельности обществ потребителей, оценки получились следующие: 19% — безусловная положительная оценка, 9% — условно положительная оценка и 1% — отрицательная оценка деятельности этих институтов, и это, на мой взгляд, очень хорошо, потому что бизнес должен высказывать свою точку зрения. Если бы, по мнению бизнеса, все было замечательно (например, по мнению малого бизнеса, который статистически значим), то я бы считал, что институт не работает.

Рассмотрение этого кейса я завершаю тем, что мы не сделали. Мы не учли, что нужно было постепенно поднимать планку входа в судебную систему, потому что наступил момент, когда стали массовыми иски по депозитам среднего класса, и депозиты исчислялись значительными суммами: подавались иски по поводу утраченного депозита в 40, 60, 100 тыс. долл., и при этом судебные пошлины не платились. Мы сами не создали инструменты, которые позволяли бы переносить пиковые нагрузки. Мы не обеспечили (хотя в этом есть и проблемы конституционного порядка) полномочия органам местного самоуправления. Они были прописаны рекомендательно, но в конце 1990-х гг. эта система фактически была упразднена федеральными властями. Стоит заметить, что система местного самоуправления или комитеты защиты потребителей, которые тогда создавались, были очень эффективны, потому что ориентировались на местные органы власти, а местные власти быстро приняли решение о том, что они просто ликвидируют бюро жалоб и создадут бюро защиты потребителей, где, в отличие от бюро жалоб, есть механизмы решения тех или иных вопросов. Однако эта система не была обеспечена законодательно, поэтому она исчезла. Мы не учли того, как бизнес будет реагировать на устройство судебной системы, когда выгодно против него применять судебные практики. Бизнес отреагировал затягиванием судебных процессов. Судебные процессы продолжались по

три-четыре года, у бизнеса были постоянно работающие юридические службы, следовательно — экономия на масштабе, постоянные издержки. А гражданин устает, у него заканчиваются деньги, иногда — даже раньше, чем терпение. Поэтому сейчас главным способом усиления позиций бизнеса является судебный процесс. И если удастся затянуть его так, что истец перестает являться в суд, бизнес выигрывает процесс по процедурным причинам. Мы не смогли исключить возможность оппортунизма организаций потребителей. Оппортунизм отдельного гражданина в использовании законодательного механизма мы в 1991—1992 гг. четко осознавали, а то, что на этом могут вырастать организации коллективного действия, которые будут извлекать ренту из использования законодательства, — нет. Необходимо заметить, что сейчас это является предметом серьезных обсуждений с правительством Москвы и московским бизнесом, потому что так положено: после победы поле битвы достается мародерам. После того как утвердили нормы, приходят люди, не инвестируя, не вкладываясь в развитие, и создают организации, направленные на извлечение ренты, что они делают очень продуктивно.

Перейдем к рассмотрению второго кейса. Он связан с де бюрократизацией, т.е. формированием институтов, снижающих транзакционные издержки бизнес-деятельности, прежде всего для малого и среднего бизнеса. Речь идет о периоде с 2000 по 2003 г. Начнем с короткого теоретического предисловия. Мы имеем в виду проблему административных барьеров — название неудачное, но оно сохранилось до сих пор. С 1997 г. мы начали серьезно заниматься этой проблемой — как реформой, как программой де бюрократизации в рамках реформаторской программы Г. Грефа с 2000 г. Какое видение этой проблемы существовало к концу 1990-х гг.? Видение было такое: эта проблема — сродни дерегулированию, скажем, как в Англии и США в 1980-е гг. — смена методов управления. Существовали методы управления, которые создавали административные барьеры, а нужно перейти к методам, которые эти барьеры снимают. Можно сказать, что это было видение в рамках мэйнстрима. На мой взгляд, оно было категорически неверным. Почему это неверно? Потому что никто никогда не использовал методы управления, которые бы были связаны с формированием системы административных барьеров. Исторически эти барьеры не были унаследованы от советской системы. Они стали увеличиваться с 1993 г., следовательно, являлись продуктом новой эпохи и новой политики. Во-вторых, речь не шла просто о способах управления. Правительство в первый раз попробовало решать проблемы административных барьеров в 1995 г. (были приняты поправки в закон «О лицензировании...» и т.д.). Каков эффект? К 1997 г.

барьеры оказались выше, чем в 1995 г. Такой подход — если есть метод управления, мы меняем метод управления — привел к обратному результату.

Перед нами стояла серьезная задача — определиться с природой административного барьера. Мы работали (и небезуспешно) с конкретными задачами разрушения, снижения тех или иных барьеров, но теоретически никак не могли определить, что это такое. Мы — семь или восемь человек институциональных экономистов: Полина Крючкова, Виталий Тамбовцев, Григорий Калягин и прочие, те, кто работал над задачами де бюрократизации — проводили анализ частных случаев, мозговые штурмы. В чем была загвоздка? Любое правило обладает координационными и распределительными эффектами, любое правило является барьером. Нужно ли уничтожать правило? В чем смысл де бюрократизации и работы с административными барьерами? Может быть, мы должны различить разные виды правил? Мы нашли решение — неожиданное и довольно простое. Когда мы применили к оценке этих правил категории социальных и частных выгод и издержек и построили простейшую матрицу 2 на 2, мы получили сразу четыре случая. При этом вся информация об административных барьерах, с которой мы работали, полностью соответствовала этой матрице. Один случай является нормально работающим правилом — когда социальные выгоды выше социальных издержек и частные выгоды выше частных издержек. Такое правило менять не стоит. Однако мы получили еще три случая, очень разных, требующих разных способов работы с проблемой.

Первый — и самый маргинальный случай — когда социальные издержки выше социальных выгод и частные издержки выше частных выгод. На первый взгляд кажется, что такого не бывает. К тому времени мы непрерывно и тяжело работали с таким случаем уже два года. Речь идет о 601-м постановлении правительства Российской Федерации от 17 мая 1997 г., введенном в действие в октябре 1999 г. правительством В.В. Путина. Это постановление о том, что для обеспечения безопасности на потребительском рынке и учета всего происходящего, необходимо ввести голографическое маркирование товаров, причем их список — довольно длинный — все время менялся. Однако потенциальная оценка рынка — около 1 млрд долл., это — объем услуг по маркированию, которые должны были оплатить из своего кармана предприниматели и, соответственно, потребители, потому что не всегда есть возможность не перекладывать это на потребителя. Мы рассчитали потенциальный ущерб для предпринимателей и для потребителей, и тех, для кого частные выгоды были выше частных издержек, было очень немного. Все закончи-

лось решением Конституционного суда об отмене этого постановления, поэтому мы готовили очень много материалов, рассчитывали внешние эффекты, рассматривали возможные положительные эффекты. В октябре 2001 г. в течение восьми часов Конституционный суд выяснял, идет ли в данном случае речь о производстве общественных благ или здесь есть только издержки и отрицательные эффекты. Юристы говорили об этом на своем языке — «пошлина принца», «регалии майора». Меня спрашивали: «Неужели никто не получает выгод от этой системы?». Я отвечал: «Почему же никто? Я вам могу назвать восемь физических лиц». Миллиардный рынок был отдан правительством сначала без тендера, потом — через тендер одним и тем же людям, точнее, малому предприятию с уставным капиталом в 10 тыс. рублей, десятью занятыми людьми. Через регистрационную палату мы нашли восемь физических лиц, которые являлись учредителями. От этого постановления выигрыш получали Госстандарт России, Торгинспекция России и — что удивительно — город Санкт-Петербург. Мы исследовали все: цены на рынке голографической маркировки, специфику контрактов, транзакционные издержки на разных фазах процесса, потенциальную оценку ренты, конкуренцию рентополучателей — у нас накопилось множество материалов и документов по этому кейсу, и мы его используем в образовании, в магистратуре на экономическом факультете МГУ, потому что это замечательный материал, на котором можно продемонстрировать множество разных эффектов.

Второй тип барьеров, с которыми мы имели дело, более массовый, когда социальные выгоды выше социальных издержек, но частные издержки выше частных выгод. Пример — регистрация лекарственных средств в соответствии с постановлением Минздрава России 1999 г., которое было отменено в рамках рассмотрения с точки зрения антимонопольного законодательства. Нужна ли регистрация лекарственных средств? Да, нужна, причем как потребителю — как определенная защита — так и правообладателю — потому что без этого невозможно построить нормальные отношения на рынке. Вопрос — сколько она стоит. Почему частные издержки оказались выше частных выгод? Система лекарственного рынка чрезвычайно сложна, в нее входят и сертификация, и клинические испытания, и лицензирование, и аккредитация, и регистрация лекарственных формул, и, наконец, регистрация лекарственных средств, т.е., в каком-то смысле, регистрация торговой марки. Сколько стоит последнее? Минздрав передал деятельность по регистрации автономной некоммерческой организации, которая взимала 20 тыс. долл. за одно лекарственное средство с иностранных производителей и 10 тыс. —

с отечественных. Помня об антимонопольном законодательстве, мы спрашивали — в чем заключается работа по регистрации? Как выяснялось — в том, что секретарша заполняет бланк. На наш вопрос: «Неужели сам, например, Хоффман-Ларош не может заполнить эти бланки для регистрации своего лекарства?» — ответа не было. Нельзя ли секретарей перевести на аутсорсинг (потому что труд секретарши получается слишком дорогим)? В итоге система, конечно, сохранилась, однако, во-первых, теперь это делают унитарные предприятия, а во-вторых, цены снизились раз в семь-восемь. Хотя величина снижения не оптимальна, в этих условиях частные выгоды все же превышают частные издержки. Существуют барьеры, не подлежащие ликвидации, а подлежащие пересмотру.

Наконец, есть самый сложный тип барьеров — когда частные выгоды выше частных издержек, а социальные издержки, пожалуй, выше социальных выгод — это случай протекционизма. Мы неоднократно имели дело с российским автомобилестроением. В частности, мы делали это для российского правительства в 2003 г., перед очередным повышением пошлин до запретительного уровня.

В 2003 г. возник вопрос введения семилетнего запретительного периода, основная идея состояла в том, что за этот период будут привлечены инвестиции, что появится возможность для развития сначала сборки, а потом и более сложных производств, а затем российская промышленность сможет хотя бы на свой рынок выйти с конкурентным соотношением цены и качества. Что мы предлагали тогда вице-премьеру Б.С. Алешину, отвечавшему за это направление? Мы сказали, что речь, по сути, идет о кредитовании развития автопрома, поэтому стоит попробовать создать систему, которая оформляет этот кредит. При покупке отечественного автомобиля в течение семилетнего периода, когда действует неблагоприятное соотношение цены и качества, человек получает опцион, подразумевающий, что он купил машину по завышенным ценам и прокредитовал отечественный автопром. В дальнейшем реализация опциона предполагает погашение кредита дешевыми машинами (хорошими по соотношению «цена — качество») либо, если автопром не справится, он гасится путем обеспечения — акциями автомобильных заводов. «Капитаны» автомобильной промышленности признавали факт кредита, когда их спрашивали: «Вы действительно убеждены, что через семь лет вы выйдете на приемлемое соотношение цены и качества?» — отвечали утвердительно. Однако на вопрос «Тогда почему вы не хотите это соответствующим образом оформить?» — ответов не было, демон-

стрировалось полное неприятие такой системы. В итоге эта система так и не была реализована, все осталось на стадии обсуждения.

Теперь необходимо сказать несколько слов о генеральных решениях, которые отчасти мы находили, отчасти — не находили. Существовало два пакета законов по дебиюкратизации. Первый пакет был полностью принят и реализован, идея второго пакета возникла сразу, как только мы начали работать над первым из трех законов (это было осенью 2000 г.). Мы пришли к выводу, что этого будет недостаточно, необходимо готовить второй пакет, и в декабре 2001 г. правительство согласилось с расширением плана законопроектных работ. Говоря о первом пакете, я приведу два примера, по которым мы приняли решения. Для начала сравним: в первый пакет входили закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», новый закон «О регистрации юридических лиц», закон, рабочим названием которого было «Закон о проверках» (сейчас его называют 134-й федеральный закон, а полное его название — «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля и надзора»). Стоит отметить, что именно 134-й закон составляет предмет гордости для институциональных экономистов. Почему? Потому что в создании трех законов мы участвовали неодинаково. Например, закон о регистрации мы не создавали, его создали юристы, мы только участвовали в некоторых обсуждениях. У юристов получился очень красивый закон, однако, по моему мнению, его не надо было создавать. Существовало мнение, что регистрация не составляет барьера: что такое 200 долл. для фирмы за оформление регистрационных документов? Это приемлемо даже для малого бизнеса. Тем не менее правительство считало, что нужно ввести такой закон. Закон появился: цена на входе поднялась до 400 долл., а мы решили провести эксперимент. 1 июля 2002 г. закон был введен, а 3 июля мы отправили восемь магистров из МГУ, вооруженных небольшим количеством денег и большим количеством знаний, регистрировать фирму. Это была так называемая операция «Носорог». Все тщательно фиксировалось, в результате появилось два документа: доклад, который был направлен Г. Грефу, и публичный отчет, который опубликовала газета «Ведомости». Надо сказать, в правительстве быстро занялись правкой этого закона. 134-й закон был очень нестройный с юридической точки зрения, а закон о регистрации был действительно красивым. Однако закон о регистрации пришлось «изуродовать» поправками, а 134-й закон оказался продуктивным, потому что мониторинг закона осуществлялся с 2002 г. в рамках проекта Всемирного банка (его осуществляет Центр экономических и финансовых исследований и расчетов — ЦЭФИР). Замеряли действие

законов не те люди, которые его создали, и это правильно. Первый мониторинг показал, что он не действует. Мы были совершенно спокойны: с чего вы взяли, что закон начинает действовать на следующий день после принятия, такого не бывает. Через полгода мониторинг показал снижение расходов на проверку на 20—30%. Это очень много. Эффект этого закона до сих пор ощущается. Конечно, он гаснет, перекрывается отрицательными эффектами смежных сфер, потому что мы не смогли распространить его на налоговое администрирование и правоохранительную деятельность. Более того, если бы мы попытались распространить закон на все сферы, он бы точно не прошел. Именно потому, что мы не «воевали» с фискальным и силовым блоками, проводя 134-й закон, его удалось осуществить. Что мы включили в этот закон? Понимая, что взаимодействие с контрольными органами — это некоторая трансакция, и что мы не можем напрямую снизить трансакционные издержки бизнеса в ходе проверки, мы подняли издержки бюрократического аппарата при проведении проверок. Мы разными способами затруднили технологии проведения проверок, превратив это из обычного «кормового поля», когда инспектор по дороге домой заходит, куда хочет, предъявляет удостоверение и благополучно выходит, в забюрократизированную деятельность. Также мы создали определенную конкурентность в применении этих вещей, потому что теперь нужно было получать согласие руководителей высокого уровня и, следовательно, делиться. В законе о лицензировании мы применили другой способ. До 2002 г. если фирма получила строительную лицензию в Ивановской области, то чтобы строить в Новосибирской ей нужно было получить еще одну. Зачем, если все лицензии выдаются по федеральным правилам, никаких региональных стандартов нет?! Мы ввели простое правило: полученная в любой точке Российской Федерации лицензия действует на всей ее территории. Что произошло? Мы сделали конкурентным предложение услуг по лицензированию со стороны лицензирующих органов. Ренты снизились.

Далее необходимо сказать несколько слов о втором пакете. Мы пришли к выводу, что необходимы законы, которые учитывали бы, что административные барьеры — это проблема рентаориентированной деятельности определенных групп, создающих себе определенные сектора по Чемберлену, т.е. выделяющих условные признаки и создающих монопольный рынок (модель монополистической конкуренции). Ключевой вопрос в данном случае — вопрос сравнительной переговорной силы. Таким образом, необходимо:

а) увеличить переговорную силу групп бизнеса: на это был направлен закон о саморегулируемых организациях;

б) изменить порядок и способ принятия решений: на это был направлен закон «О техническом регулировании».

Стоит признать, что со вторым пакетом мы потерпели поражение. Закон о техническом регулировании был принят, после чего три года находился в ситуации полного саботажа. Мы не смогли довести до конца работу по конструированию механизмов принуждения в рамках этого закона, и в мае 2007 г. в закон были внесены поправки, по существу, контрреформенного характера. Закон о саморегулирующихся организациях был в первом чтении принят третьей Думой. Четвертая Дума так и не рассмотрела его во втором чтении. Чтобы была понятна причина сопротивления ФКЦБ, поясним: закон отнимал некоторые полномочия у ведомств, вводя системы самоконтроля, круговой ответственности и проч. Казалось бы, ничего страшного в этом нет, но на самом деле это не так: «кормовая» территория уходит, и возникает качественно другая переговорная система.

Дебюрократизация давала определенные результаты, и до конца 2003 г. наблюдались подвижки в ее реализации, но потом процесс был фактически остановлен. На мой взгляд, это связано с изменением ситуации в стране: 2003-й год — дело ЮКОСа, начало 2004 г. — отставка правительства. Радикально изменилась степень участия бизнеса в тех или иных решениях. Первый и второй пакет мы создавали, опираясь на группы специальных интересов и их коалиций. Мониторинг ЦЭФИРа показал, что большие выгоды от законодательства по дебюрократизации получили инкумбенты, нежели те, кто на этот рынок еще не вошел, и средний бизнес — в большей степени, чем малый. Конечно, средний бизнес имел больше возможностей участия, и он участвовал в создании законодательства, для малого бизнеса это всегда проблема. Участники рынка, несомненно, занимались этим больше, чем те, кто только думал над тем, не войти ли на какой-нибудь рынок и не заняться ли предпринимательской деятельностью. «Следы» групп специальных интересов явно прослеживаются в том, как построен закон.

Мы использовали демонстративные эффекты продвижения закона: судебные решения, информационные кампании, публичное лоббирование, расчеты трансакционных издержек и внешних эффектов, и в целом по всему процессу, и по делу, которое дошло до Конституционного суда. Оказалось, что конституционным судьям наши подходы крайне близки, потому что их задача и состоит в том, чтобы измерить внешние эффекты. И когда М.Ю. Барщевский говорил: «Уважаемые члены Конституционного суда! Напоминаю, что все, что говорит Александр Александрович, не имеет никакого отношения к правовой природе спора»,

председательствующий отвечал: «Пусть продолжает». Я рассказывал, как устроены денежные потоки, издержки, цены на рынках услуг по голографической маркировке, и суд в течение восьми часов изучал эти материалы. Следовательно, если есть направление экономического исследования, которое имеет выход на трастовские дела и тому подобное, то эти инструменты применимы для конституционного процесса.

Если говорить о теоретическом предисловии административной реформы, на мой взгляд, новая институциональная экономическая теория обусловила принципиально иную постановку вопроса. Я полагаю, это началось со статьи Коуза «Маяк экономической теории»², с книги Хайека «Частные деньги»³. Как экономисты понимали государство в течение двухсот лет? Как естественную монополию по производству общественных благ. Что показало исследование Коуза про маяки и исторические исследования? Что общественные блага создает не государство, оно потом может принимать их в управление и играть какие-то роли, но главное — государство не монопольный, а конкурентный производитель общественных благ, и они могут производиться самыми разными способами. Потом появились теория коллективного действия и модели, которые показывали, при каких условиях возможно производство клубных благ, общественных благ, демонстрировали положительные и отрицательные стимулы — вся теория развернулась на понимании того, что нет монополии на производство общественных благ, что это всего лишь один из возможных вариантов. По моему мнению, идея административной реформы в России, во всяком случае, в том направлении, в котором мы пытаемся работать, состоит в понимании того, что государство есть один из конкурентных субъектов предложения общественных благ. Следовательно, на основании этой предпосылки возможно построение сервисных институтов государства для общества и бизнеса, которые «настроены» квазирыночными способами, при наличии состязательности и конкуренции.

В указе президента 2003 г. было две очень правильные идеи. Во-первых, речь идет о презумпции ненужности деятельности государства в социально-экономической сфере. На мой взгляд, это хорошо коррелирует с идеей, что государство — лишь один источник предложения общественных благ, что оправданность его выхода на рынок нужно доказать.

² Коуз Р. Маяк в экономической теории // Фирма, рынок и право. М., 1993. С. 169–192.

³ Хайек Ф.А. Частные деньги. М.: Институт национальной модели экономики, 1996.

Во-вторых, в указе упоминались квазисудебные механизмы принятия решений по «чистке» функций властных органов, потому что комиссия по административной реформе была организована так, что доказывать ведомствам приходилось не главе правительства, а представителям университета, науки, ассоциаций бизнеса, потребителей, т.е. потенциальным потребителям услуг. Нужно сказать, что «чистка» функций проходила успешно. Рассмотрим пример с ликвидацией Росхлебинспекции. Они доказали, что обладают множеством полезных функций и потому чрезвычайно нужны. Однако все блага, которые они производят, — частные или клубные блага, и поэтому они были потрясены, когда мы, посоветовавшись, сказали, что они очень нужны и востребованы РЫНКОМ. При чем здесь бюджет и властные полномочия — непонятно. Хлебная инспекция была ликвидирована, хотя она обладала функциями, связанными с оценкой сортности, что необходимо для биржи и т.д.

В дальнейшем мы проводили исследования в Пермском крае (тогда Пермской области), чтобы доказать правительственной комиссии по административной реформе (уже в правительстве М. Фрадкова), что властные услуги альтернативны, что всегда есть несколько способов решения. Мы взяли 12 видов властных услуг — от подтверждения статуса безработного до выдачи строительной лицензии, медико-социальной экспертизы, замены паспорта, и посмотрели, как со стороны человека или фирмы решается эта проблема. В том числе мы рассматривали процедуры по ликвидации фирмы. Когда мы рассчитали транзакционные издержки, самым дешевым способом ликвидации оказалась то, что на практике называется «продажа таджикам» — продажа нерезидентам. Мы сделали таблицы, показывающие, что по всем услугам — от замены паспорта до ликвидации фирмы — есть варианты. Некоторые из них «черные», «серые», но они всегда представлены конкурирующими альтернативами с разными издержками. В рамках другого исследования мы пытались со стороны потребителя оценить, какие у него будут претензии к обслуживанию, предоставляемому государством. Была боязнь, что потребитель предъявит завышенные требования к обслуживанию. Опросы показали, что у потребителя нет завышенных требований к обслуживанию со стороны государства, что он вполне рационален по отношению к нему. По времени ожидания в очереди люди не требовали цветной телевизор, кресло и кофе, они требовали кресло или стул, когда надо ждать больше тридцати минут, розетку для того, чтобы распечатывать («если есть розетка, ксерокс сами принесем»). Оказалось, что потребитель к этому рынку достаточно адаптирован, чтобы заявлять реалистичные требования. Пермский эксперимент имел практический результат,

важный для стандарта оказания услуг: мы показали результаты по паспортно-визовым службам губернатору и оказалось, что пять паспортно-визовых служб по одинаковым правилам с одинаковым финансированием работают с разной эффективностью. Были внесены изменения в правила. Двух руководителей паспортно-визовых служб сняли с должности, хотя мы на этом не настаивали. Произошло выравнивание по лучшему образцу, потому что до этого представители региональных властей говорили: «А что мы можем сделать, менять федеральные правила — не в наших возможностях». Мы показали, что с одинаковыми правилами службы работают с разной эффективностью, следовательно, нужно выровнять по лучшему образцу и получится стандарт, причем стандарт не тот, который получается, когда ведомство пишет себе проект административного регламента, закладывая мраморные дворцы, а при условии, когда будет мраморный дворец, оно уже начнет оказывать услуги. Минфин говорит: «Этого не будет никогда», — и ведомства облегченно вздыхают, и говорят, что и стандарта услуг не будет никогда.

В этой сфере мы сделали поздний, но верный заход на административную реформу, основанный на понимании альтернативности источников предложения общественных благ. Мы сделали некоторые правильные шаги, но сейчас столкнулись с решающим вопросом, который мы обсуждаем с Министерством экономики: появляется важнейший с точки зрения реформы проект законодательного акта — закон о регламентах и стандартах. У нас возникают принципиальные разногласия, потому что для чиновников главное — это регламент — о том, как чиновники между собой взаимодействуют, и заодно о том, что они оказывают услуги. На мой взгляд и по мнению других членов рабочей группы, все наоборот. Если мы посмотрим, как строится новый общественный менеджмент (new public management) в западной Европе, там, где он прошел эту фазу, — Италия, Ирландия, Франция — то там сначала возникали так называемые хартии граждан (что людям нужно от власти). Оказывается, что разным нациям нужно от власти совершенно разное. Затем возникают стандарты — характеристики услуги, а потом — регламент, как эту услугу производят. Поэтому мы сейчас пытаемся перевернуть закон в эту сторону: сделать его законом о защите прав потребителей государственных и муниципальных услуг, потому что по сути этот закон продолжает линию закона «О защите прав потребителей», закона «О защите прав индивидуальных предпринимателей и юридических лиц при проведении контроля и надзора», и теперь гораздо более важная сфера — властные услуги.

Говоря о гражданской хартии, стоит упомянуть, что мы с Евгением Григорьевичем Ясиным имели удовольствие слушать Эрнандо де Сото, который отметил очень правильный момент: главная проблема, которую решили Западная Европа и Америка (которую она даже не транслирует в другие части мира, куда осуществляла экспансию своих правил) — это демократизация рыночной системы, системы капитала. В Латинской Америке этого не было сделано, поэтому с 1820 г. латиноамериканские страны вплотную подходили к стандартам Северной Америки и Европы и «откатывались» обратно. Это происходило потому, что там это «верхушечные» операции, а социальный контракт, который демократизирует эту систему, связан с тем, что обязательно выстраивается национально специфическая система согласования, выработки решений. Вы не можете в сколько-нибудь сложных обществах экспертным путем выработать решение, вы не знаете интересы и интенсивность предпочтения групп специальных интересов. Без взаимодействия нельзя определить ни реальную переговорную силу, ни интенсивность предпочтений, ни содержание этих вопросов.

Наконец, обратимся к последнему кейсу. Сейчас, на мой взгляд, происходит выход на новый уровень: если ранее существовала мода на институциональную теорию, то теперь уже не сопротивляются тому, что программа в целом должна строиться на основах новой институциональной экономической теории. К чему это привело на сегодняшний день? В 2006 г. были проведены ситуационные анализы того, как реализовывалась программа Г. Грефа: что получилось и не получилось и почему. Потом началось ваяние новых стратегий — на период 2008—2016 гг., сейчас уже на 2008—2020 гг. На данный момент практически оформились два подхода. Они фактически конкурируют между собой. Один подход — его авторы называют проектным — это подход, которым занимается Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. Вторым подходом — который назвали институциональным — занимаются представители разных исследовательских центров, отдельные экономисты, объединившиеся в группу «СИГМА». В чем суть того подхода, который мы собираемся предложить — второго подхода? Стоит отметить три основных момента: во-первых, мы предлагаем рассмотреть дискретные институциональные альтернативы и рассчитать издержки и выгоды по каждому варианту, поэтому мы попробовали выделить четыре стратегии. Одна из них — инерционная, и состоит в соединении других в той или иной пропорции. Мы выделили три альтернативные стратегии в зависимости от того, во что вкладывается накопленный потенциал развития: в выравнивание доходов или в поддерж-

ку отраслей, которые уже показали конкурентоспособность, или в дорогостоящие работы по созданию новых институтов.

Во-вторых, в программах необходимо учитывать население. В предыдущих программах население учитывалось исключительно как объект. Мы провели первые предварительные исследования по группам специальных интересов, причем как по широким, так и по узким. Мы действительно считаем, что учет этих факторов должен быть внутри программной модернизации, а не снаружи, иначе существует угроза следующего развития событий: эксперты знают, как сделать, но им мешают начальники, население и враги, и поэтому реформы не получаются.

Последний — третий — принцип состоит в том, что мы подробно разрабатываем варианты компенсации. У любых преобразований есть отрицательные следствия, в том числе для разных групп. Поэтому необходимо разрабатывать разные инструменты компенсации, чтобы можно было продвигать такого рода программу с наименьшими потерями и отрицательными внешними эффектами. Речь идет не только о деньгах, но и о статусах, времени. Я приведу пример удачной компенсации в ходе административной реформы. В 2003 г. решался вопрос об отмене лицензирования в области картографии. Это имело прямое значение, в том числе для нашей жизни, потому что в том режиме, который существовал до 1 июля 2006 г., GPS-навигаторы были в России запрещены. Нельзя пользоваться этой связью, потому что она дает реальную картинку, а реальная картинка запрещена законом. Например, вы пешком от Голицыно⁴ до Москвы не дойдете, потому что все время будете встречать реки не там, где они нарисованы на карте, там, где написано 2 км, на самом деле — 8 км, где написано 8 км — будет 3 км. Так устроена эта сфера, она сознательно искажена. Нам нужно было снять этот барьер. Комиссия поручила мне провести согласительное совещание, видимо, как гражданскому человеку, все остальные — люди при погонах: Генеральный штаб, Служба картографии, ФСБ. Были зачитаны заявления, что нельзя отменять лицензирование. Все достаточно просто: есть такие люди — секретчики — генералы и офицеры, работа которых состоит в том, что настоящую карту они хранят в сейфе и следят, чтобы искаженные распространялись. Если мы принимаем решение об отмене лицензирования, эти люди теряют работу. Я спросил: «Сколько этим генералам служить?». Отвечают: года два-три. Я предложил подписать документы об отмене с 2006 г., они согласились. С 1 июля 2006 г. лицензирование от-

⁴ Имеется в виду п. Голицыно Московской области, где проходила Летняя школа институционального анализа 2007.

менили. Новые генералы в эту сферу не пошли, понимая, что нужно искать что-то другое. Таким образом, компенсационные механизмы работают по-разному.

Проблема, с которой мы сталкиваемся, разрабатывая стратегии, состоит не только в том, что там надо много исследовать и считать, но и в том, что если обратиться к истории России, можно увидеть модернизационные циклы. Модернизация начинается, достигает своего пика, потом начинается контрпроцесс. Это характерно не только для России. Модернизации могут быть авторитарными, они дают дикий успех, а потом — огромный откат. Они могут быть и либеральными. Это связано с проблемой path dependence — зависимости от предыдущей траектории развития. Если мы занимаемся серьезным институциональным стратегическим проектированием, то мы не сможем обойти рассмотрение проблемы модернизационных циклов и проблему path dependence. Как решать эту проблему — могут быть отдельные догадки, а знания пока нет.

*Препринт WP10/2007/09
Серия WP10
Научные доклады лаборатории
институционального анализа*

А.А. Аузан

Институциональное проектирование реформ: опыт и попытка прогнозирования

Выпускающий редактор *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Отпечатано в типографии ГУ ВШЭ с представленного оригинал-макета.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 1,45.
Усл. печ. л. 1,4. Заказ № . Изд. № 828.

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73

Для заметок
