

ЧАСТЬ 3. ГОСУДАРСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Предыдущие части нашего исследования были направлены на анализ того, как меняется поведение основных микроэкономических агентов (как формируются новые нормы и правила) в условиях радикального изменения макроэкономической среды, с которого и начался процесс системной трансформации российского общества. Как показывает опыт России, макроэкономические меры вовсе не оказывают того прямого и непосредственного воздействия на агентов микроэкономики, которое им предписано в традиционной экономической парадигме. Стандартный набор рекомендаций для перехода к рынку, "либерализация + финансовая стабилизация + приватизация" (возможны варианты: много и сразу или небольшими дозами, т.е. шоковая терапия или градуализм), испытанный в разных вариантах, привел в различных постсоциалистических странах к очень разным результатам. Попытаемся выяснить, какую роль в успехе или неуспехе наших реформ сыграл сам их инициатор.

В начале трансформации именно существующий государственный аппарат (правительство) выступил инициатором системных изменений, став дестабилизирующим устоявшийся экономический порядок фактором. Данная, заключительная часть монографии представляет собой попытку провести институциональное исследование как собственно изменений макроэкономической среды, так и, главным образом, трансформации самого государства как особого рода организации.

Трудность поставленной задачи заключается в том, что нельзя рассматривать существующее в настоящее время государство как некое целое, для которого возможно устойчивое существование целей, приоритетов, механизмов, последовательное проведение соответствующей политики и т.д. Российское государство 1990-х гг. является, как мы полагаем, неустойчивым набором формальных и неформальных институтов с довольно коротким периодом существования (или всей жизни), находящийся под сильным влиянием лоббистов различных групп влияния, многие из которых остаются либо скрытыми, либо нелегальными. Перечень такого рода государственных институтов велик, но в наиболее общем виде их можно разделить на следующие группы.

1) *Институты*, унаследованные из квазисоциалистического *прошлого*:

- а) формальные – система трудовых отношений; пенсионная система; здравоохранение и образование;
- б) неформальные – ожидания патернализма со стороны государства как со стороны домохозяйств, так и со стороны предприятий; теневой сектор экономики.

2) *Новые рыночные институты* (преимущественно формальные): частная собственность, рынки товаров, денег, капитала, негосударственная финансовая система, механизмы банкротства и др.

3) *Новые квазирыночные институты*, которые отражают процессы адаптации экономических агентов к неприятным для них институциональным изменениям (преимущественно неформальные): бартер, механизмы ухода от налогов, "черный нал" и так далее.

Сложные взаимодействия между этими институтами остаются неизвестной компонентой, влияющей не только на принятие тех или иных решений на уровне правительства и государства в целом, но и, главное, на реакции и стратегии адаптации различных участников рынка к изменениям институциональной среды.

Таким образом, современное постсоветское государство подобно двуликому Янусу, один лик которого глядит в прошлое, а другой – в будущее. Если резкое разрушение старой институциональной системы централизованно управляемой экономики произошло в относительно сжатые сроки, то процесс формирования новой системы институтов представляет собой длительный и сложный процесс. Взаимодействие традиционных институтов с новыми демонстрирует гамму вариантов от исчезновения традиционного института, замещения исходных отношений новым типом, адаптации и ассимиляции вплоть до полного отторжения привнесенного извне института. Трудности становления новых типов взаимодействий усугубляются тем, что формирование рыночных норм и правил происходит во многом спонтанно, наугад, в отсутствие представлений о желаемой конфигурации институционального пространства, в условиях обострения деструктивных процессов в экономике и обществе.

Двойственная природа государства, которое, с одной стороны, выступает в качестве основного генератора институциональной среды (по крайней мере, в области формальных норм и правил), а с другой – является одним из активных участников рыночных взаимодействий, приобретает особенно конфликтные формы в период системной трансформации, что приводит к противоречию целей и политик.

Поиск ренты, различные формы оппортунистического поведения, характерные как для государственного аппарата, так и для взаимоотношений между фирмами (бизнесом) и государством, между субъектами Федерации и центром, выступают внешними проявлениями искаженной с точки зрения долгосрочной перспективы развития общества институциональной структуры. Непосредственным результатом существующего институционального устройства становится рост транзакционных издержек вместе с увеличением бюрократического аппарата и расширением возможностей для коррупции.

Общая логика третьего раздела такова: от анализа возможностей институционального подхода в понимании целей и функций государства в условиях трансформации (глава 12) к общему обзору роли государства в подготовке и проведении реформ (глава 13), затем к исследованию основных механизмов деятельности постсоветского государства – старых, унаследованных от советского общества (главы 14), и новых, адекватных рыночному хозяйству (глава 16). В 14-й главе делается акцент на функциях перераспределения, что закономерно

ставит вопрос об оптимальном политическом деловом цикле, который рассматривается в 15-й главе. Эта глава служит "мостиком" между перераспределением существующих благ и созидательным началом государственной власти, ростки которого рассматриваются в последней главе монографии.

В *двенадцатой* главе (*И.В. Розмаинский, М.Ю. Малкина*) дается общая характеристика институционального подхода к анализу роли государства в рыночных и переходных экономических системах. Согласно институциональной теории, государство является, прежде всего, генератором институциональной среды, которая определяет ограничения выбора хозяйствующих субъектов, формирует их структуру стимулов и предпочтений, влияет на соответствующую степень рациональности поведения, способствует координации действий и снижает степень неопределенности. Государство можно определить поэтому как набор нерыночных институтов принятия решений. Важнейшей характеристикой государства как организации особого рода является его двойственная природа – с одной стороны, оно само формирует "правила игры", с другой – должно им подчиняться. Главными из этих правил являются правила, связанные со спецификацией и защитой прав собственности, а также соблюдением контрактных обязательств, без чего рыночное хозяйство не может нормально существовать.

В переходных системах государство призвано выступать в качестве инициатора изменений институциональной среды, а также должно поддерживать создание конкурентной альтернативы "институциональным ловушкам".

Для перехода российской экономики на путь подлинного развития необходимо не только правовое обеспечение государством хозяйственной жизни и связанное с этим создание эффективных правил игры, но и радикальная смена общественной идеологии, предполагающая резкий социальный остракизм в отношении теневых видов деятельности и поощряющая честный и созидательный труд.

В *тринадцатой* главе (*А.В. Дементьев*) проводится ретроспективный анализ политики проведения российских реформ. Хотя именно российское государство инициировало попытки рыночной модернизации, оно унаследовало от своего советского прошлого многочисленные институты, формирующие ее высокую инерционность. Это и государственная (общенародная) собственность на средства производства, и отсутствие во многих отраслях равновесных цен и рыночных сигналов, заменяемых государственным регулированием цен и централизованным размещением ресурсов. Устойчивость такого рода системы базируется на существовании "бюрократического рынка", отражающего институционализацию форм адаптации экономических агентов к такой структуре, а также на своего рода стабилизаторах, позволявших сглаживать ее недостатки. В течение длительного периода политика государства в области институционального планирования была неопределенной, что создало для экономических агентов возможность адаптироваться к существующей "недореструктурированной" структуре с искаженными сигналами и стимулами, провоцирующей возникновение "институциональных ловушек". Тем не менее институциональный базис, определяющий рамки реально существующей в настоящее время экономики и возможности для ее дальнейшего реформирования, сформирован, и стержнем его можно считать создание института национальной государственности, появление частной собственности в результате приватизации (запрет на пересмотр результатов которой позволяет считать рыночные преобразования необратимыми), развитие финансовой системы и Центрального банка, зарождение рынков товаров, труда и капитала.

В *четырнадцатой* главе (*А.В. Ермишина §§1, 2, М.Ю. Малкина и И.В. Розмаинский § 3, З.Б.-Д. Дондоков и И.В. Дондокова §4*), посвященной государству всеобщего распределения, подробно рассматриваются наиболее важные рудименты старых функций, воспроизводящиеся в новом, постсоветском государстве, – управление государственной собственностью, государственное регулирование коммерциализированных отраслей, перераспределение финансовых средств и социальная политика. Конечно, эти функции нельзя трактовать *только* как рудиментарные, поскольку они выполняются и современными государствами в развитых странах. Однако именно в этих видах деятельности пережитки советского прошлого прослеживаются наиболее рельефно.

Начальные параграфы этой главы посвящены проблемам остаточной государственной собственности и прямого государственного регулирования. В государственной собственности сохраняется огромное число объектов, которые отличаются организационным и правовым многообразием. Основной проблемой в этой области является сложность эффективного управления. Однако существуют механизмы, которые позволяют отчасти компенсировать влияние дифференциации интересов или оппортунистического поведения агентов. Прежде всего, это реальная возможность сменяемости государственных служащих. Хотя в управлении государственной собственностью главная роль принадлежит совершенствованию формальных правил, однако именно здесь могут иметь большое значение неформальные институты, оказывающие прямое и косвенное регулирующее воздействие на объекты государственной собственности. Пример же подобного должно подавать само государство, и тогда в общественном сознании государственная собственность будет равнозначна национальной или народной собственности. Важное значение имеет также распространение идеологии, препятствующей оппортунистическому поведению, и создание институтов общественного контроля.

Российская ситуация характеризуется низкой формализацией контрактных отношений. Это служит источником противоречивости государственного регулирования. Так, многим регулируемым отраслям в период перехода к рынку государством были определены взаимоисключающие роли — обеспечить экономический подъем и развитие экономики и одновременно служить основным источником доходов государственного бюд-

жета всех уровней, а также обеспечивать выполнение социальных функций. Налицо имплицитный контракт между слабым государством и сильными заинтересованными группами. Государство дает субъектам инфраструктурных отраслей возможность получать монопольную ренту в обмен на обеспечение минимального уровня социальной стабильности в стране и финансовой состоятельности государственного бюджета и бюджетных организаций.

Тематика следующего параграфа охватывает прежде всего сферу бюджетного перераспределения государственных финансов. Становление межбюджетных отношений в России рассматривается сквозь призму истории создания нового контрактного государства, принципом взаимоотношений в котором является федерализм. Особенностью текущей ситуации является неравенство отношений Центра с субъектами Федерации, при этом формальное равноправие субъектов, определенное конституцией, "дополняется" договорным принципом взаимоотношений республик с Центром. Неустойчивость институтов межбюджетных отношений способствует развитию экономического оппортунизма, который проявляется в отказе от перечисления налогов в федеральный бюджет, попытках установить барьеры на региональных рынках, закреплении в региональных законах полномочий, прямо противоречащих Конституции РФ, и т.д. Однако проявления оппортунистического поведения и сценарии взаимоотношений регионов с Центром нельзя рассматривать исключительно в негативном плане как результат недостаточной спецификации и защиты прав собственности и неразвитости контрактных отношений. Оппортунистические формы поведения являлись продуктом неэффективности устаревших институтов, не способных функционировать в новой среде. Именно благодаря (а не вопреки) таким видам поведения происходил отбор новых институтов, которые позволяли сохранить целостность государства. Пути усиления начал бюджетного федерализма связаны со становлением системы формальных институтов, которые не ограничиваются только выработкой законодательных норм, направленных на определение общих принципов организации государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий, но включают действие механизмов ответственности за нарушение законодательства.

Следующий параграф посвящен исследованию государственной социальной политики. Современные социальные процессы в России характеризуются изменением взаимоотношений между государством и отдельными членами общества. Государство в значительной степени сняло с себя ответственность за обеспечение условий общественного развития, что привело к резкому падению доверия к государственным структурам и проводимой ими политике. В условиях современной российской модернизации наблюдается не только процесс зарождения и становления предпосылок социальной ориентации экономики, формирование элементов гражданского общества, демократического политического режима, но и сохранение институтов социальной защиты и обеспечения, адекватных советскому периоду, для которых определяющими признаками являлись государственный патернализм и уравнительность.

В *пятнадцатой* главе (*С.Г. Шульгин*) проводится сравнительный анализ существующих теоретических подходов к **проблеме поиска ренты**, которая рассматривается как извлечение дохода без создания добавленной стоимости. Эффективность такого рода "контрпродуктивной" деятельности зависит от размеров делимого "пирога" и количества вовлеченных в рентоискательство игроков. Неоинституциональный подход к исследованию рентоориентированного поведения выделяет в качестве причин существования политической ренты неполноту и асимметричность информации, а также недостаточную спецификацию прав собственности на частные блага, представляемые общественным сектором. Рассмотрен вопрос влияния возможностей по поиску ренты на формирование политического делового цикла.

Финальная, *шестнадцатая* глава (*Н.А. Кравченко §1, 3, А.В. Дементьев и И.В. Розмаинский §2*) рассматривает, в какой степени постсоветское государство выполняет те функции, которые должны стать для него самыми важными, поскольку именно они адекватны рыночной системе хозяйства.

Начальный параграф этой главы рассматривает существующие формальные и неформальные институты защиты безопасности и прав собственности применительно к правам инвесторов. В течение переходного периода были заложены, хотя и несовершенные, основы правовой защиты участников рынка. Однако, как показывает практика, наличие формальных норм и правил, даже подкрепленное специально созданными структурами, не является достаточным для того, чтобы произошли изменения в области применения этих норм. В частности, формальное наличие гарантий защиты прав инвесторов не является достаточным для их защиты. Тем не менее процесс становления отсутствовавших ранее механизмов защиты прав собственности постепенно развивается, и темпы его довольно высоки. Насколько успешно и быстро будет происходить формирование системы защиты прав в настоящее время, по нашему мнению, в большей степени зависит от развития неформальных институтов — норм и правил взаимодействий — и их взаимодействия с формальными правилами. Развитие неправовых и внесударственных институтов защиты прав собственности является очевидной угрозой, с которой связано сохранение сложившейся ситуации.

В следующем параграфе анализируется деятельность государства как генератора конкурентной среды. Основными функциями конкуренции в условиях ограниченной рациональности экономических агентов является обеспечение многообразия форм хозяйственной деятельности на рынке, а также селекция наиболее эффективных решений и организаций. В плановой экономике феномен конкуренции в большей степени характерен для сферы распределения, что проявляется в форме борьбы за присвоение ренты. Система, в которой преобладают стимулы к такого рода непроизводительной деятельности, в которой распределительная эффективность оказывается более высокой по сравнению с производственной, склонна к самоподдерживанию текущей инсти-

туциональной матрицы. Возникает так называемый "эффект блокировки", порождаемый зависимостью поведения экономических агентов от институциональных рамок, в которых они возникли, что означает воспроизводство неравных условий конкуренции (различного рода административные барьеры, ограничения на вход на рынок). Это требует от правительства более решительных и последовательных действий в формировании институциональной среды, которая способствует доминированию стимулов к повышению производительной эффективности, а не стремление получить какие-либо распределительные преимущества. Практика деятельности антимонопольных органов в области поддержки конкуренции и официальная статистика указывают на высокую степень монополизации товарных рынков и о широкомасштабной противоправной монополистической деятельности в России. Это свидетельствует о недостаточной правовой базе регулирования и необходимости повышения эффективности судопроизводства и исполнения судебных решений. Государство оказывается и главным тормозом развития, если оно не в состоянии обеспечить недискриминационный характер своих взаимоотношений с бизнесом и гарантировать защиту прав собственности.

В финальном параграфе шестнадцатой главы исследуется политика государства в области стимулирования экономического роста. Устойчивое развитие имеет множество целей. Среди них рост дохода на душу населения является лишь одной из многих задач развития, которые включают рост качества жизни как за счет снижения стоимости частных благ и расширения общественных благ, так и за счет сглаживания неравномерности распределения созданного дохода. С позиций институционального подхода государство не только имеет сравнительные преимущества в осуществлении инноваций, имеющих характер общественных благ, но и обеспечивает взаимодействия между правительством, частным сектором, неправительственными организациями и другими элементами гражданского общества. В условиях системной трансформации правительство является одной из немногих консолидирующих сил, и для целей развития оно должно в большей степени взять на себя функции поддержки становления и эффективного функционирования частного сектора, а также обеспечение стабильности экономики (предсказуемость и определенность изменений в законодательстве, ограничение спекуляций, предупреждение кризисов) и снижение неравномерности распределения доходов между гражданами и территориями. Безусловно, это необходимые, но вряд ли достаточные условия для развития. Создание условий для наращивания и активизации инновационного потенциала представляется определяющим фактором развития для нашей страны. Так как основная масса инноваций генерируется за счет взаимодействия двух составляющих, в качестве которых выступают возможности, создаваемые новой техникой и технологией, и готовность к их восприятию со стороны потребителей, то государственной задачей является созидательная деятельность по обоим упомянутым направлениям. Следовательно, основные усилия со стороны регулирующих и управляющих органов надо сосредоточить не столько в области поиска новых источников инвестиций, сколько в создании механизмов повышения их эффективности, к числу которых относится стимулирование создания рыночных институтов.

Проделанный анализ позволяет сделать вывод о том, что повышение роли государства в создании институциональных предпосылок для развития рыночной экономики создаст надежные предпосылки для экономического роста и процветания нашей страны в XXI веке.

Глава 12. ОСНОВЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА К АНАЛИЗУ РОЛИ ГОСУДАРСТВА

12.1 Анализ институциональной среды как отправной пункт институционального подхода к изучению роли государства

Институциональный подход к анализу государства¹ — так же, как и к анализу других хозяйствующих субъектов, — отличается от неоклассического. В неоклассической теории государство требуется только в особых случаях "провалов рынка". Это такие случаи, в которых рынок не в состоянии обеспечить эффективное размещение ресурсов. Обычно выделяются четыре случая "провалов рынка": монополия; внешние эффекты; общественные блага; асимметричная информация². Во всех этих случаях вмешательство государства — соответственно, в виде регулирования деятельности монополий, устранения внешних эффектов, производства общественных благ, обеспечения равномерного распределения информации между контрагентами — позволяет добиться "улучшения по Парето", т.е. достичь оптимального размещения ресурсов.

Таким образом, из неоклассической теории следует, что рыночная экономика без государства и рыночная экономика при наличии государства отличаются только разной степенью эффективности в размещении ресурсов и, соответственно, разной величиной благосостояния их участников. Но не существует фундаментальных различий в их функционировании. Иными словами, государство не вносит ничего принципиально нового в рыночную экономику, оно лишь несколько поднимает уровень эффективности ее деятельности.

Кардинальное отличие институционального подхода от неоклассического состоит в том, что рыночная экономика без выполнения государством некоторых определенных функций вообще не может нормально существовать. Дело в том, что нормальное функционирование такой экономики основано на наличии и соблюдении определенных — моральных и правовых — норм³, "правил игры" (акцент на значимости которых как раз и отличает институциональный подход от других школ экономического анализа). Эти правила игры, или **институциональная среда** — создают рамки, в которых осуществляются взаимодействия между хозяйствующими субъектами в рыночной экономике⁴. И именно государство создает значительную часть таких правил игры — а именно, формальные правила игры (или формальные институты) — закрепленные законодательно или инструктивно нормы и правила, регламентирующие деятельность частных и юридических лиц. Другим элементом институциональной среды являются неформальные правила игры (или неформальные институты) — обычаи, традиции, стереотипы поведения, ценностные установки.

Согласно институциональной теории, институциональная среда играет огромную роль в функционировании и развитии экономики — роль, недооценка которой фундаментально обедняет экономический анализ (и в том числе и понимание роли государства). Можно выделить следующие аспекты этой роли (которые в определенной мере взаимосвязаны между собой).

А) **Ограничение выбора**. Неоклассическая теория рассматривает, по сути, два типа ограничений выбора хозяйствующих субъектов: бюджетные (доходы и цены) и натуральные ("физические" ресурсы) ограничители. Отличием институционального подхода является введение в экономический анализ третьего типа ограничений — институциональных. Этими ограничениями как раз и являются формальные и неформальные институты — правила, лимитирующие действия частных и юридических лиц (следует учитывать, что институты включают санкции юридического или социального характера, которые вступают в силу при нарушении указанных правил⁵).

¹ Мы говорим именно об **основах** институционального подхода к анализу роли государства, поскольку целостная и непротиворечивая теория государства в каком-либо из направлений институционализма пока что отсутствует. Предлагаемый в этой главе материал написан в духе своеобразного синтеза «старого», традиционного институционализма (идеи которого в конце XX века в основном развиваются эволюционным институционализмом) и неинституционализма в версии Д. Норта, которую нередко называют «подходом Вашингтонского университета» (этот «подход» представляет собой наиболее неортодоксальное течение в рамках неинституционализма, см.: *Фофонов А.А.* Генезис новой институциональной экономической теории. Автореф. дис. СПб., 1998). От Д. Норта мы заимствуем концепцию институциональной среды и трактовку государства как спецификатора и защитника прав собственности, в частности, и создателя формальной части институциональной среды в целом (на этот аспект делает акцент в своих трудах видный российский неинституционалист В.Л. Тамбовцев). От традиционного институционализма мы заимствуем общий методологический принцип «институционального детерминизма», т.е. принцип зависимости поведения людей от социальных норм, а также идею исключительной важности государства для генезиса, функционирования и успешной эволюции рыночного хозяйства и отказ от трактовки (в духе Дж. Бьюкенена и его последователей) государства исключительно как совокупности атомизированных чиновников, оптимизирующих свои личные функции полезности.

² *Нуреев Р.М.* Курс микроэкономики. Учебник для вузов. М., 2000. С. 432.

³ Об этом писал еще в прошлом веке один из ведущих представителей немецкой исторической школы и предтеча институционализма Г. Шмоллер в рамках своей теории «хозяйственного этоса»; см.: *Чупров А.И.* История политической экономии. М., 1913. С. 214-215.

⁴ Эти рамки есть не что иное, как институты в неинституциональной трактовке этого термина. См.: *Шаститко А. Е.* Неинституциональная экономическая теория. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 1999. С. 73.

⁵ См.: *Олейник А.Н.* Институциональная экономика. Учебно-методическое пособие. Тема 2. Норма как базовый элемент институтов // Вопросы экономики. 1999. N 2. С. 137-138.

Б) Влияние на структуру стимулов. В зависимости от характера правил игры (например, четкая определенность и защищенность прав собственности или, наоборот, неопределенность отношений собственности) хозяйствующие субъекты стимулируются к эффективному использованию ресурсов для максимизации личного дохода от производственной деятельности или же к непроизводительному употреблению ресурсов в целях поиска ренты и/или непосредственного участия в криминальных видах деятельности. Известный неонституционалист Т.Эггертссон в работе "Институциональная экономическая теория в переходных экономиках"⁶ предложил при анализе общественного выбора ввести дополнительно кривую социальных возможностей /"social frontier"/, которая расположена левее кривой производственных возможностей и сдвиг которой вправо расширяет границы выбора. Резонно предположить, что сдвиг вправо может происходить под воздействием отмены различных ограничений на права собственности, замены менее эффективных норм более эффективными, культурной эволюции общества, а также просто под влиянием времени, когда институциональный вакуум, стимулирующий оппортунистическое поведение и повышающий трансакционные издержки, заполняется неформальными институтами с собственными формами защиты.

В) Снижение степени неопределенности и выполнение координирующей функции. Наличие правил игры структурирует взаимодействия между хозяйствующими субъектами и тем самым облегчает координацию между ними. Это сужает возможный диапазон действий субъектов и, тем самым, снижает степень неопределенности.

Г) Выполнение распределительной функции. Существование институтов неизбежно означает наличие различных ограничений и прав у разных групп хозяйствующих субъектов. При этом расширение прав одних субъектов обычно невозможно без сужения прав других. Таким образом, каждой институциональной среде соответствует свое распределение политической и экономической власти среди частных и юридических лиц.

Д) Влияние на степень рациональности поведения. В отличие от неоклассической теории, институциональный подход не трактует поведение агентов как характеризующееся свойством полной рациональности (и, следовательно, как направленное на оптимизацию целевой функции). В зависимости от институциональной среды (особенно, ее неформальной составляющей) поведение людей в разных сферах хозяйственной жизни может варьироваться от полностью рационального до привычного и рутинного. Например, успешное снижение формальными институтами степени неопределенности или поощрение неформальными институтами индивидуального накопления богатства повышают степень рациональности поведения (см. также параграф 1 в главе 1).

Е) Влияние на степень следования личным интересам. В зависимости от эффективности юридических санкций и от типа неформальных правил поведение людей может варьироваться от оппортунизма до полного исключения проявления личного интереса – "послушания"⁷. Так, неэффективность юридических санкций за нарушение формальных правил стимулирует оппортунистическое поведение, а абсолютное доминирование в обществе христианской этики (в ее православном или католическом варианте) может способствовать распространению "послушания".

Ж) Формирование предпочтений. Поскольку институциональная среда влияет на структуру стимулов, степень рациональности и степень следования личным интересам, то можно говорить о ее влиянии как на характер предпочтений агентов, так и на степень зависимости предпочтений от ограничений. Например, если в экономике доминирует такой тип неформальных правил игры, который соответствует традиционному обществу, то предпочтения отдельного человека будут в очень значительной мере зависеть от его реального дохода (см. в главе 2 материалы о традиционализме российской экономической культуры).

С точки зрения институционального подхода, для фундаментального понимания сущности и функций государства в экономике необходимо глубокое осознание всех указанных аспектов той роли, которую играет институциональная среда в рыночном хозяйстве. Вместе с тем трактовка институциональной среды в качестве сложного единства формальных и неформальных институтов отнюдь не предполагает отсутствия учета различий между этими двумя основными типами правил игры.

Различия формальных и неформальных правил игры заключаются в следующем.

Во-первых, формальные институты привносятся извне, **создаются сознательно, государством**, а неформальные возникают спонтанно, путем эволюционного отбора.

Во-вторых, формальные институты обеспечены правовыми и административными гарантиями, неформальные же имеют неправовые формы защиты (мораль, этика, психологические стереотипы, быт и пр.). Иными словами, выполнение формальных правил игры достигается юридическими санкциями, а выполнение неформальных правил – социальными санкциями (типа социального ostracism и т.д.).

В-третьих, создание формальных институтов — дело дорогостоящее, они всегда связаны с конкретными финансовыми издержками, которые, собственно, и сравниваются с будущей (предполагаемой) экономией на трансакционных издержках (в том случае, конечно, если формирование этих институтов является продуктом рационального выбора); неформальные же институты воспринимаются как бесплатные.

⁶ Eggertsson T. The Economics of Institutions in Transition Economies. // Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies. Cshiao-Campo S.(ed). World Bank Discussion Paper № 241. 1994. P.36.

⁷ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1995. С. 97-101.

В-четвертых, неформальные институты гибко, перманентно подстраиваются к меняющейся среде; формальные же меняются редко, быстро, значительно — тогда, когда накоплена критическая масса несоответствия или когда правовой вакуум в функционировании неформальных институтов представляет реальную угрозу для достижения общественно значимой цели.

В-пятых, неформальные правила всегда занимают то пространство, которое остается незанятым формальными институтами, хотя они могут возникать и как субституты.

Формальные и неформальные институты находятся в сложном взаимодействии. В работе А.Е.Шаститко⁸ на основе анализа трудов Д.Норта и других неинституционалистов выделены шесть форм взаимосвязи между формальными и неформальными институтами:

1. "Неформальные правила могут быть расширением, продолжением, дополнением формальных правил, поскольку последние определяют набор альтернатив без учета обстоятельств той или иной единичной сделки".
2. "Неформальные правила являются источником формирования и изменения формальных правил, когда система их развивается эволюционно, путем малых приращений, через отбор элементов, ее составляющих".
3. "Неформальные правила, являющиеся слаборазличимой или даже невидимой канвой общественной жизни, определяют набор доступных альтернатив в виде набора формальных правил".
4. "Неформальные правила могут быть заменителями формальных".
5. "Неформальные правила могут противоречить формальным, что является следствием особенностей изменения каждого вида: если неформальные правила изменяются только эволюционно, их действие и трансформация непрерывны, то формальные правила подвержены дискретным изменениям".
6. "Особенность их взаимодействия связана с распределением ресурсов в условиях существующих неформальных правил и существованием «асимметричности распределения силы в конфликте по поводу установления формальных правил»".

Распространяя терминологию современной экономической теории на предмет изучения институциональной экономики, следует признать, что формальные и неформальные институты могут соотноситься как субституты, комплементы, либо независимые правила. Причем в любом из перечисленных отношений они могут быть лишь частично. Например, трудно представить формальные и неформальные правила, которые могли бы быть абсолютными субститутами.

В то же время следует разграничивать свойства и механизм взаимодействия формальных и неформальных правил. Когда мы говорим о взаимозаменяемости или взаимодополняемости правил, речь идет об их свойствах. Когда же анализируется способ их взаимного влияния при одновременном использовании, речь идет о механизме взаимодействия. С нашей точки зрения, можно выделить следующие типы взаимодействия:

- противоречие друг другу, в пределе — взаимоисключение;
- разделение сфер влияния (мирное, либо конфликтное);
- взаимное усиление (синергетический эффект);
- взаимное ослабление;
- нейтральное отношение, "непересечение".

Возьмем, например, случай, когда формальные и неформальные правила являются субститутами (заменителями). Они могут либо мирно сосуществовать, занимая собственные "сегменты" (скажем, институт официального и гражданского брака, институт банковского и взаимного кредита), либо государство предусматривает санкции административного и (или) правового характера против неформальных институтов (например, законы, запрещающие бартер и взаимозачеты).

Другой случай: — из жизни правил-комплементов (взаимодополняющих друг друга). Если общественная мораль и ценностные установки общества направляют сознательные действия бизнесменов на соблюдение договорной дисциплины, то наблюдается синергетический эффект: одновременно усиливается значимость закона и подкрепляется сила ценностных установок общества. Если же положение обратное, то происходит ослабление и формальных, и неформальных правил.

Перечисленные типы взаимодействия существуют и внутри самих формальных и неформальных правил, то есть различные формальные правила также могут соотноситься как субституты, комплементы, либо быть независимыми друг от друга. То же касается и неформальных правил.

Как уже было неоднократно отмечено, формальную составляющую институциональной среды — формальные правила игры — непосредственно создает государство. Но при этом в рамках институционального анализа возможно признание серьезного влияния государства и на неформальные правила игры (см. параграф 14.4). Для полного понимания всех этих аспектов деятельности государства необходимо сперва обратиться к рассмотрению его природы и отличий от других типов хозяйствующих субъектов в экономике.

12.2 Сущность и основные функции государства в рыночной экономике с точки зрения институционального подхода

⁸ Шаститко А.Е. Указ. соч. С. 97-100, 106.

В рамках институционального подхода государство можно определить как особый тип организации, который фундаментально отличается от других организаций, функционирующих в рыночной экономике.

А) Государство наделено властью, или политической волей.

Б) Для соблюдения своей политической воли государство создает особые институты принуждения и наказания – "институты применения насилия". Эти институты по характеру и механизму действия существенно отличаются от институтов рынка.

В) Государство является органом достижения общественных целей и в то же время представляет собой аппарат чиновников, принимающих решение от имени всего общества, которые преследуют свои личные цели и лоббируют групповые цели (например, олигархических союзов), поэтому самому государству присуще "раздвоение". В то время как "типовой" агент хозяйственной деятельности (фирма или домохозяйство) в рыночной экономике, как правило, руководствуется личным эгоизмом (даже тогда, когда его выбор, с точки зрения современной неоклассической теории, нельзя назвать полностью рациональным), чиновник совмещает в своем выборе общественные, групповые и личные цели таким образом, чтобы достичь максимума благосостояния в условиях особых ограничений, наложенных спецификой его деятельности. В связи с этим деятельность чиновника, принимающего решения о распределении государственных средств, отчасти напоминает нормативное действие строго по инструкции, а отчасти — торг, или рыночный обмен.

Г) Если при принятии решений негосударственный субъект, как правило, руководствуется относительными предельными полезностями, которые ему достаточно хорошо известны (хотя и здесь существуют феномены нерационального выбора, асимметричной информации, трансакционных издержек получения необходимых данных, измерения блага, принятия решения и т.д.), то для лица, принимающего решение от имени государства, система предпочтений формируется искусственно. Ее можно представить как взвешенную среднюю арифметическую индивидуальных предпочтений, в которой сами веса представляют сложное произведение различных коэффициентов: политического (социального) предпочтения, индивидуального и группового влияния, инерции, обеспеченности решения институтами реализации и пр.

Д) Решения, принимаемые государством, носят глобальный характер, касаются одновременно целой группы (или вообще всех) субъектов и действуют длительное время. Они связаны с гораздо большими "единовременными затратами" и большим "сроком окупаемости", поэтому здесь в максимальной степени требуется просчитывать и нейтрализовывать возможные риски. Возьмем, к примеру, принятие закона. Подготовка закона и проведение процедуры его принятия, согласования, утверждения требует массы времени, а также финансовых, интеллектуальных, материальных и прочих затрат. Последствия от непроработанного закона носят длительный характер и приводят к колоссальным потерям в благосостоянии в течение долгого времени. Кстати, это является одной из причин того, что в Российской Федерации до сих пор действует ряд законов, принятых еще в СССР⁹.

Е) Ответственность государства за принимаемые решения реже и в меньшей степени персонифицирована, так как сами решения почти всегда носят коллективный характер. А значит, лица, принимающие решения, несут солидарную ответственность. Феномен солидарной ответственности, с одной стороны, порождает круговую поруку, с другой — коллективную безответственность ("не с кого спросить").

Все вышеперечисленные особенности государства позволяют определить его как набор нерыночных институтов принятия решений. Но не менее важен следующий аспект. С легкой руки Д. Норта, в современной институциональной традиции институты трактуются как "правила игры", а организации – как "игроки"¹⁰. Так вот, **уникальное свойство государства как организации заключается в том, что оно не только, как другие организации (фирмы, домохозяйства), должно подчиняться правилам игры**, но, в отличие от этих прочих организаций, само непосредственно формирует эти правила (точнее, их формальную часть). Таким образом, **с точки зрения институционального подхода, сущность государства двойственна**.

Какие же правила игры в рыночной экономике создаются указанным "набором нерыночных институтов принятия решений"?

Главными из этих правил являются правила, связанные со спецификацией и защитой прав собственности. Эти правила настолько важны с точки зрения институциональной теории, что в рамках этой теории с их созданием связывается генезис государства. Без них немыслимо само существование рыночного хозяйства.

⁹ Например, до настоящего времени легитимен Кодекс законов о труде образца 1971 года. Принятие и исполнение нового трудового законодательства, соответствующего рыночным реалиям, могло бы привести к массовым банкротствам предприятий и увольнению работников, это и является главным сдерживающим мотивом изменения кодекса. В то же время сложившаяся ситуация с российским трудовым законодательством наглядно демонстрирует, к чему приводит сохранение атавистических норм при существовании институционального вакуума. Льготы, гарантии, нормативы, установленные старым трудовым законодательством, выступают факторами жесткости рынка труда, препятствующими рыночному перераспределению рабочей силы. С другой стороны, они способствуют распространению неформальной занятости активного населения. Появляются нелегальные трудовые отношения, не регламентируемые формальными правилами, где отсутствие государственных гарантий нередко приводит к разного рода злоупотреблениям: практикуется наем без трудового договора, отсутствие страхования, ненормированный рабочий день, увольнение без выходного пособия и пр. В результате рынок труда в настоящее время - один из наиболее «затемненных» секторов экономики, официальная статистика которого не поддается никакой рациональной обработке, потому что она не отражает реального положения вещей (см. также гл. 4).

¹⁰ Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики. 1997. N 3. С. 7.

Чтобы уяснить это, обратимся к фундаментальному значению термина "рынок". "Рынок — это, прежде всего, место встречи продавцов и покупателей; между ними осуществляется обмен по цене, о которой удалось договориться. При этом происходит добровольное отчуждение своей собственности и присвоение чужой. Следовательно, рынок означает взаимную передачу прав собственности"¹¹. Таким образом, функционирование рыночной экономики можно представить как непрерывно продолжающийся среди ее участников добровольный обмен правами собственности.

Ясно, что такой обмен не может происходить, если права собственности не специфицированы и не защищены. Права собственности, определяющие принадлежность благ участникам рыночного хозяйства, — которые в таком хозяйстве являются децентрализованными и обособленными друг от друга, — являются необходимым условием для функционирования такого хозяйства. Поэтому любой обмен (правами собственности) "... предполагает наличие того или иного гаранта — лица, группы лиц или иного социального института, который выполнял бы роль субъекта, фиксирующего, признающего и защищающего перераспределившиеся между партнерами права собственности на предмет сделки"¹². Конечно, в принципе в качестве подобного гаранта могут выступать сами участники рыночной экономики. Однако этот путь решения проблемы спецификации и защиты прав собственности не является эффективным, так как в таком случае происходит отвлечение части ресурсов от непосредственно производственной деятельности. Кроме того, отдельные участники рыночного хозяйства не имеют стимулов самостоятельно решать данную проблему, так как выгоды от занятия такой деятельности могут, по их расчетам, быть значительно ниже издержек.

Следовательно, возникает необходимость в том, чтобы гарантом соблюдения прав собственности была некая "внешняя сила". Такой силой как раз и оказывается государство. С точки зрения Д. Норта¹³, генезис государства следует трактовать как следствие осуществления следующего своеобразного обмена: участники рыночной экономики передают вновь возникающей организации — государству — права на совершение "насилия" (т.е. физического ограничения их спектра возможностей) для успешного осуществления спецификации и защиты прав собственности; за это они же готовы оплачивать данную деятельность государства в виде налогов. Таким образом, "природа государства определяется властными отношениями, возникающими между гражданами и государственным аппаратом"¹⁴. Иными словами, "... государство — особый вариант властных отношений, возникающих в результате передачи гражданами части прав по контролю за своей деятельностью..."¹⁵.

И главной сферой деятельности, которую граждане позволяют государству контролировать, как раз и является спецификация и защита прав собственности. Полностью специфицированное право собственности, в свою очередь, включает целый набор прав: владения, пользования, распоряжения, управления, на доход, на капитальную стоимость блага, на безопасность, на переход блага по наследству или по завещанию, бессрочность, запрещение вредного использования и ответственность в виде взыскания¹⁶. В ходе обмена в рамках рыночной экономики происходит передача набора прав или его отдельных элементов одним (частным или юридическим) лицом другому. Отсюда следует также, что государство должно нести ответственность за соблюдение контрактных обязательств, поскольку контракты — не что иное, как договоренности между хозяйствующими субъектами по поводу изменения структуры распределения прав собственности. Бесперебойно функционирующая система контрактов позволяет значительно уменьшать неопределенность будущего и координировать действия экономических субъектов.

Таким образом, без четкой спецификации и защиты прав собственности и без гарантирования соблюдения контрактных обязательств (а значит, и без развитой судебно-правовой системы) рыночное хозяйство не может нормально функционировать. Низкая степень спецификации и защиты прав собственности нарушает связь между усилиями данного хозяйствующего субъекта и результатами, которых ему удастся добиться. Это, в свою очередь, отбивает стимулы к легальной производственной деятельности и создает предпосылки для поиска политической ренты (см. главу 15) и/или непосредственного участия в сделках чисто криминального характера (см. пункт Б в параграфе 1 настоящей главы). Кроме того, в экономике сокращается общее количество легально заключаемых контрактов и увеличивается соблазн оппортунистического поведения, т.е. поведения, связанного с нарушением взятых обязательств и вообще правовых и моральных норм. При этом правила, регламентирующие защиту прав собственности и заключаемых контрактов, начинают создаваться криминальными структурами (см. гл. 11, посвященную роли организованной преступности как субститута государства в области защиты прав собственности и контрактов).

¹¹ Нуреев Р. М. Указ. соч. С. 80.

¹² Тамбовцев В. Л. Государство и переходная экономика: пределы управляемости. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 1997. С. 111.

¹³ Наиболее значительными работами Д. Норта, в которых затрагивается роль государства как создателя формальной составляющей институциональной среды, являются следующие книги: *North D. Structure and Change in Economic History*. London: Norton, 1981; *Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. М.: Фонд экономической книги «Начала». 1997. Из всех современных институционалистов (как нео-, так и эволюционных), именно Д. Норт больше других занимался проблемами анализа государства.

¹⁴ Олейник А.Н. Указ. соч. Тема 11. Теория государства // Вопросы экономики. 1999. N 11. С. 140.

¹⁵ Там же. С. 141.

¹⁶ Нуреев Р.М. Указ. соч. С. 82.

Не намного менее важны другие аспекты формальной составляющей институциональной среды, за которые несет ответственность государство. Один из них — денежное обращение. Без него невозможно нормальное функционирование системы контрактов, поскольку оно обеспечивает как средство всеобщего соизмерения контрактных обязательств, так и средство их выполнения. Ясно, что таким средством как раз и являются деньги (подробнее об этом см. параграф 10.1). Государство должно обеспечивать организацию денежного обращения и поддерживать его стабильность. Кроме того, оно несет ответственность за создание такого количества денег, которое соответствует потребностям в них, порожденным общественным производством. Невыполнение государством этих функций ведет к двум взаимосвязанным последствиям: инфляции и демонетизации хозяйства. Последнее представляет собой вытеснение из обращения денег бартером и прочими денежными заменителями. При этом важно отметить, что такое вытеснение происходит не только при избыточном количестве денег, но и при их недостатке. Не следует также забывать, что одна из важнейших функций денег, как известно, — единица счета (мера ценности). Благодаря этой функции через ценовую систему удается обеспечивать информацию о обращающихся на рынках товарах, а следовательно, эффективность функционирования экономики. Таким образом, инфляция и демонетизация, — являющиеся следствием невыполнения государством указанной функции организации денежного обращения, — приводят к искажениям в ценовой и контрактной системах и к общеэкономическому и технологическому упадку хозяйства (а не просто к несколько более низкому уровню его эффективности).

Еще один аспект — правила, регламентирующие доступ агентов хозяйственной деятельности на те или иные рынки (в том числе и доступ нерезидентов на отечественные рынки, т.е. внешнеторговая политика). Эти правила являются основным фактором, влияющим на степень монополизированности или конкурентности национальной экономики. Чем в большей степени государство стремится к обеспечению равных возможностей доступа для всех субъектов экономики, тем более конкурентны рыночные структуры такой экономики. С другой стороны, предвзятость государства в распределении прав доступа на рынки среди хозяйствующих субъектов и благоприятствование тем субъектам, которые находятся в более выгодном положении вследствие "естественного" хода вещей, — т.е. благоприятствование естественным монополиям (о прямом государственном регулировании естественных монополий см. параграф 14.2), — лимитирует возможности свободной конкуренции. Сущность же конкуренции с точки зрения институционального подхода¹⁷ в том, что она представляет собой процесс, через который осуществляется эволюционный отбор наиболее эффективных инноваций, не только в области технологий, но и в организационной сфере (подробнее см. параграф 16.3). Поэтому чрезмерная монополизация хозяйства обрекает его не упадок, причем не только технологический. В то же время государство должно защищать определенный круг монополистов, а именно тех из них, чья монополия образована вследствие создания нового продукта или технологии. Деятельность таких новаторов должна быть защищена государственной системой патентов и лицензий (что является частным случаем самой первой из рассмотренных функций государства). Отсутствие такой системы снижает стимулы к техническому развитию¹⁸.

В общем, "монополия возможна без государственной поддержки, монополия может быть установлена с помощью государства, государство само может создать монополию, но свобода и конкуренция недостижимы без вмешательства государства"¹⁹.

Не меньшую роль играет политика государства, связанная с определением и изменением прав хозяйствующих субъектов на остаточный доход от производственной деятельности, и следовательно, также с распределением экономической власти среди разных групп этих субъектов. Этот аспект затрагивается в различных элементах социальной политики государства (см. параграф 14.4). Чрезмерная "зарегулированность" в виде больших налогов и социальных трансфертов отбивает стимулы к труду и инвестициям, к легальной производственной деятельности, нацеленной на эффективное использование имеющихся ресурсов и на обновление способов такого использования (т.е. на технический прогресс). С другой стороны, отсутствие какой-либо продуманной социальной политики может привести к чрезмерно неравномерному распределению экономической власти среди субъектов (т.е. к чрезмерно неравномерному распределению дохода и богатства среди них), что может отбить стимулы у самых незащищенных групп агентов к честной производительной деятельности и побудить их к уклонению от соблюдения формальных правил игры и/или к организованным действиям по их изменению. Ясно, что и несоблюдение правил, и их нестабильность не благоприятствуют эффективной экономической деятельности.

12.3 Государство в переходной экономике как генератор институциональной среды

¹⁷ А точнее, с точки зрения эволюционного институционализма.

¹⁸ По мнению Д. Норта, именно спецификация и защита прав собственности на изобретения, - включавшие, в частности, патентное право, государственное регулирование использования торговых марок и торговых знаков, - стимулировали промышленный переворот в начале XIX века, приведший к тому, что экономический рост стал с середины того века нормальным способом функционирования экономик Западной Европы и Северной Америки. См.: North D. Structure and Change in Economic History. N.Y.: Norton. 1981; P. 81. Олейник А. Н. Указ. соч. Тема 11.

¹⁹ Расков Н.В. «Видимая рука» Адама Смита в зеркале российских деформаций // Вестник СПбГУ. Серия 5 (Экономика). 1996. Вып. 4. С. 5.

В переходных системах государство выполняет особые функции, так что требуется создание особой институциональной теории государства для таких систем. Во-первых, в переходных системах государство формирует само себя как набор институтов новой системы. Во-вторых, в переходных системах государство участвует в формировании институтов рынка, создает институциональную среду. Рассмотрим сначала первый аспект.

С точки зрения институционального подхода, государство, характерное для плановой экономики, существенным образом отличается от государства, "подходящего" для рыночной экономики. Хотя бы потому, что в плановом хозяйстве оно не отделено от экономики. Или потому, что государственные организации представляют единое целое — скажем, нет разделения фискальных и монетарных властей, являющегося столь важным фактором макроэкономической стабильности в рыночной экономике. Более того, государство в рыночной экономике в значительной мере ориентируется на неформальные институты, за которыми остается примат даже при формировании формальных институтов. В этом особая цель, миссия рыночной экономики, основанной на принципах политической демократии, свободы индивидуального выбора. Государство же, характерное для планового хозяйства, напротив, подчиняет всю систему неформальных институтов системе формальных институтов. Неформальные институты здесь имеют соподчиненный характер, и в этом суть административно-командной системы. Эти идеи согласуются с приведенной М. Вебером классификацией основных ("идеальных") типов правления, которые имеют свои собственные, особенные институциональные основы. Так, "рационально-легальный" тип правления (соответствующий рыночному хозяйству) основан на формальном праве, имеющем рациональные предпосылки, "традиционный" тип правления — на исторически, традиционно сложившихся нормах, обычаях, а "харизматический" — на преданности личности лидера, вере в его "уникальные способности, геройство, силу духа и ораторский талант" (последние два типа характерны для планового хозяйства)²⁰.

Что же касается роли государства по формированию институциональной среды в переходных системах, то эта роль в рамках институционального подхода может быть рассмотрена с нескольких точек зрения.

А) Если придерживаться общепризнанного тезиса о том, что для естественного формирования институтов в процессе отбора требуется длительное время, 300-400 лет, то роль государства в переходных системах сводится к тому, что для ускорения этого процесса оно призвано выступать в качестве **инициатора изменений институциональной среды**. По сути, должно произойти обратное тому, что имело место в эволюционирующих системах (в Нидерландах, Великобритании и других странах Запада), где формальные институты зачастую лишь закрепляли уже действовавшие неформальные нормы и правила и давали им юридические гарантии. Однако формальные институты недостаточно просто создать, они начинают реально работать лишь тогда, когда дополняются и подкрепляются неформальными нормами и отношениями. В противоположной ситуации мы имеем конфликт институтов и неработающие законы.

Б) Одновременно государство призвано фиксировать и давать правовые гарантии нарождающимся уже на базе существующих законов и норм, а также расцветающим в институциональном вакууме неформальным отношениям. В переходных системах процесс конкуренции неформальных институтов (удачно названный В.Л.Тамбовцевым метаконкуренцией²¹) значительно ускоряется, нередко срок их жизни исчисляется несколькими годами, институциональная и организационная структуры меняются динамично, чему в немалой степени способствует отсутствие внутренних жесткостей, присущих архаичным системам. Поэтому в переходных системах государство неизбежно сталкивается с проблемой существования и необходимого закрепления **временных, переходных институтов**, регламентирующих поведение организаций "переходного типа". Например, еще в первой половине 1990-х годов были популярны такие финансовые учреждения, как чековые и пенсионные инвестиционные фонды и компании, торговые дома, товарные и фондовые биржи. Во второй половине 1990-х годов на смену традиционной бирже пришли Российская Торговая Система, телефонные торги, а инвестиционные фонды и компании уступили место финансовым компаниям и финансово-промышленным группам. Не случайно в принятом законодательстве "О рынке ценных бумаг" (1996) появляются статьи, регламентирующие деятельность так называемых "саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг" (ПАРТАД, НАУФОР, НФА, АУВЕР). В целом недолговечность действующих норм является причиной огромных расходов на законодательную деятельность и ее низкой эффективности.

В) Институты старой системы также обладают некоторой живучестью, инерционностью. Это может быть связано как с безвозвратными издержками, так и с косностью мышления. Они существуют в виде **маргинальных, остаточных** норм, правил и отношений, **адаптирующихся к новой среде**. Из плеяды такого рода мутантов наиболее интересен институт бартера, который можно рассматривать как деформированный вариант прямых хозяйственных отношений между предприятиями социалистической системы хозяйствования (см. параграф 10.2). А практикуемые сегодня взаимозачеты очень сильно напоминают те номинальные расчетные отношения, которые имели место при плановом распределении ресурсов и продуктов. Не случайно такие системы получили название "институциональных ловушек": достаточно один раз включиться в игру с их правилами, чтобы втянуться и завязнуть "по уши". **Функция государства в переходных системах**, таким образом, **сводится к созданию мощной конкурентной альтернативы "институциональным ловушкам"**

²⁰ См.: Нуреев Р.М. Теории развития: институциональные концепции становления рыночной экономики // Вопросы экономики. 2000. № 6. С. 126.

²¹ Тамбовцев В. Л. Указ. соч. С. 92-103.

дится к созданию мощной конкурентной альтернативы "институциональным ловушкам" (например, поддержанию вексельных форм расчетов). Важную роль здесь также мог бы сыграть реально действующий закон о банкротстве (который сегодня невозможно запустить именно в силу высоких транзакционных издержек получения истинной информации о финансовом положении предприятий, практикующих неденежные формы взаимоотношений). В сложившихся условиях скорее практикуется не экономическое, а политическое банкротство. Случаев реального банкротства, в том числе введения внешнего управления, немного, но все они похожи как близнецы-братья. Везде особый интерес проявляет администрация, которая обычно либо решает свои собственные политические проблемы, либо лоббирует интересы какой-нибудь бизнес-группировки.

Следует отметить, что, выступая в качестве генератора институциональной среды, государство в переходной экономике неизбежно сталкивается с рядом существенных проблем.

А) **Отсутствие практического национального опыта и преемственности институтов рынка.** Хотя следует отметить, что последнее утверждение нельзя принимать абсолютно, потому что, например, в нашей стране в условиях плановой системы отдельные островки рынка, функционирующие в условиях особого риска и дополнительных ограничений, представляла теневая экономика, зародившаяся внутри этой системы. Как это ни странно, именно она представляла первоначальную основу для формирования новой институциональной среды. Именно бывшие фарцовщики, цеховики, нелегальные торговцы "черного рынка" и подпольной, "домашней" сферы услуг составили первые ряды российских предпринимателей, именно у них был опыт неформальных рыночных взаимоотношений.

Б) **Дискретность институционального пространства**, т. е. отсутствие внутреннего единства институциональной среды, позволяющего рассматривать ее как качественно целое и непрерывное образование. Это создает дополнительные транзакционные издержки функционирования переходных систем.

В) **Необходимость решать в переходных экономиках множество проблем, несвойственных стабильно функционирующим системам.** Общая макроэкономическая нестабильность и постоянная борьба с разного рода кризисами сужают так называемые "горизонты планирования", переключая внимание властей с разработки стратегических программ долгосрочного характера на решение сиюминутных задач (снижение дефицита бюджета, выбивание кредита МВФ, реструктуризация внешнего долга, спасение банковской системы, обеспечение топливом, борьба с утечкой капиталов, долларизацией экономики, обналичиванием, толлингом и пр.). Эти сиюминутные задачи требуют создания адекватных рабочих норм, правил и организаций, которые можно назвать "институтами антикризисного управления". Для приведения таких институтов в действие нередко требуется преобразование всего институционального пространства, изменение формальных норм. Примеров тому в России 1990-х годов достаточно. Например, учреждение Ассоциации реструктуризации кредитных организаций (АРКО) потребовало внесения изменения даже в Гражданский кодекс РФ. Введенная в него поправка о возможности преобразования акционерных обществ в некоммерческие организации стерла грань между указанными типами учреждений, имевшими до этого разные права в управлении, получении доходов и распределении имущества в случае ликвидации²².

Нередко указанные сиюминутные задачи требуют особых жестких мер, которые часто имеют побочные эффекты, воздействуя на функционирование других секторов экономики. Например, в разгар августовского финансового кризиса ЦБ РФ ввел жесткий контроль за перечислением валюты за рубеж с целью предотвращения массового оттока капитала, катастрофического обвала рубля и истощения столь необходимых для выплаты внешних долгов валютных резервов государства. Незамедлительно дал себя знать побочный эффект этого решения: новые правила перечисления валюты значительно усложнили работу импортеров, нарушили нормальные взаимоотношения с иностранными партнерами, что привело к росту у них транзакционных издержек и снижению и без того подорванной кризисом эффективности импорта.

В общем, экономика с пораженными воспроизводственными процессами, постоянно высвечивающимися "узкими местами", функционирующая, в буквальном смысле слова, в полуаварийном состоянии (то атомная лодка затонет, то загорится телебашня, то взорвется система газоснабжения...), на грани фолла, требует особого управления. И тогда меняются общественные приоритеты и "первой скрипкой правительства" становится Министерство по чрезвычайным ситуациям, на обеспечение деятельности которого отвлекается все больше ресурсов общества.

12.4 Проблема "институциональной неадекватности" российского государства

Изложенный выше материал наводит на мысль о необоснованности и неправомерности лозунгов большинства российских реформаторов, призывающих полностью устранить государство из сферы управления экономикой в целях быстрого и эффективного "перехода к рынку". Неудачи российской экономики в 1990-е годы в очень значительной мере были обусловлены подобными антиэтатистскими настроениями.

Конечно, рыночная экономика не совместима с директивным планированием, государственным регулированием большинства цен или государственной собственностью на большую часть средств производства в стране. Но ведь, как уже стало ясно, этим не исчерпываются возможные способы участия государства в хозяйственной жизни. Оно может участвовать в ней, не только распределяя или используя имеющиеся ресурсы, но и

²² Инвестиционный климат в России // Вопросы экономики. 1999 N 2. С. 14.

обеспечивая взаимодействие частных владельцев этих ресурсов, на что и указывает институциональный подход. Поэтому можно в значительной мере согласиться с известным петербургским профессором Н.В. Расковым, утверждающим, что "рыночная экономика начинается с государства, оно должно найти свое место в этой системе хозяйства. Оно не должно ни самоустраняться, ни брать на себя не свойственные ему функции"²³.

Представляется, что **российское государство в 1990-е годы в целом не справилось с выполнением большинства своих институциональных функций** (а возможно, нередко даже и не пыталось это сделать). Его **"институциональная неадекватность"** характеризовалась следующими (в значительной мере взаимосвязанными) аспектами.

Прежде всего, российская экономика, особенно на старте "перехода к рынку", отличалась чрезвычайно плохой спецификацией прав собственности. В начале 1990-х годов государство отказалось от управления государственными предприятиями, создав условия для так называемой "номенклатурной приватизации", т. е. для частного присвоения бывшей государственной собственности руководящим составом госпредприятий²⁴ (детальный анализ природы государственной собственности и аспектов, связанных с ее управлением, дан в параграфе 14.1).

При этом в нашей экономике очень низка степень государственной защиты прав собственности и заключаемых контрактов (см., например, материал о правовой незащищенности инвесторов в России в §16.1). Во многом это следствие неразвитости судебной-правовой системы и традиционного для России доминирования исполнительной власти над другими ветвями власти. Например, такие явления, как отсутствие в законах определения механизмов их реализации, неисполняемость законов, аморфность формулировок, содержащихся в их текстах, несоответствие различных законов друг другу и "юридические пустоты" (типа наличия в одном законе отсылки на другой закон, который пока еще не принят), представляли собой общее место в России 1990-х годов²⁵. Более того, российское государство нередко само нарушало собственные обязательства по тем контрактам, в рамках которых оно являлось одной из сторон²⁶.

Кроме того, российское государство не обеспечивало стабильного и эффективно функционирующего денежного обращения. За 1990-е годы резко сократился коэффициент монетизации (отношение денежного агрегата М2 к ВВП), и "живые" деньги оказались вытесненными бартером, неплатежами и прочими "суррогатами". Эти негативные процессы многие эксперты считают следствием недостаточности денежной массы относительно потребностей в деньгах реального сектора, "денежным голодом" промышленности. Сталкиваясь с нехваткой денег, российские предприятия зачастую вынужденно переходили на бартер²⁷, что не способствовало частому заключению долгосрочных контрактных обязательств (без которых немислима эффективная рыночная экономика). Впрочем, наиболее фундаментальные причины бартеризации российской экономики были связаны с общей правовой незащищенностью формировавшейся в 1990-е годы экономической системы (см. параграф 10.1).

Очень важен был также тот факт, что система формальных институтов России 1990-х годов (особенно, в первой половине этого периода) характеризовалась чрезвычайно высокой нестабильностью. Содержание законодательных и нормативных актов непрерывно подвергалось бесконечным ревизиям²⁸. В результате многие законы, а также постановления и распоряжения исполнительной власти, "проживали" чрезвычайно короткую "жизнь" (не сопоставимую со стандартами промышленно развитых стран), при этом отличаясь очень большим количеством. Для иллюстрации приведем следующие данные (см. таблицу 12.1).

Таблица 12.1

Сроки действия нормативных актов по экономическим проблемам (дней)

Год	Постановлений и распоряжений правительства				Указов и распоряжений президента			
	Кол-во	Средний срок действия	Максимальный срок действия	Минимальный срок действия	Кол-во	Средний срок действия	Максимальный срок действия	Минимальный срок действия
1992	272	777	1649	18	70	881	1758	54

²³ Расков Н.В. «Видимая рука» Адама Смита... С. 12. Первая часть этого тезиса находится в полном соответствии с подходом традиционных институционалистов к анализу экономической роли государства (оно определяет и специфицирует экономические права, и прежде всего права собственности, которые формируют властную структуру, в конечном счете детерминирующую характер рыночных отношений), см.: *Samuels W. J. Institutional Economics // Companion to Contemporary Economic Thought*. Ed. by D. Greenaway et al. London: Routledge. 1991. P. 115.

²⁴ См.: Расков Н.В. Проблемы управления государственными предприятиями в России в период реформ // Вестник СПбГУ. Серия 5 (Экономика). 1995. Вып. 2. С. 3-12. См. также: Колганов А. К вопросу о власти кланово-корпоративных групп в России // Вопросы экономики. 2000 N 6. С. 114-115.

²⁵ См.: Удовенко С.П., Гуринович А. Г. Правовое обеспечение формирования рыночной экономики в России: нерешенные проблемы // Вестник СПбГУ. Серия 5 (Экономика). 1994. Вып. 3. С. 42-46.

²⁶ Тамбовцев В. Л. Указ. соч. С. 105.

²⁷ См., например: Клепач А. Долговая экономика: монетарный, воспроизводственный и властный аспекты // Вопросы экономики. 1997. N 4. С. 42-56.

²⁸ Удовенко С.П., Гуринович А.Г. Указ. соч.

1993	272	645	1345	13	84	640	1377	2
1994	235	431	1090	11	25	477	927	78
1995	125	291	686	21	9	339	621	63
1996	73	164	374	17	24	155	342	12

*Составлено на основе: *Мау В., Волосатов А.* Правовая база экономической реформы: проблема устойчивости // Вопросы экономики. 1998. N 8. С. 89.

В. Мау и А. Волосатов объясняют неустойчивость вновь принимаемых нормативных актов двумя основными причинами: во-первых, техническими и политическими ошибками при разработке и принятии документов; во-вторых, противостоянием социально-экономических сил, групп интересов, оказывающих влияние на ход принятия политических решений и выработки документов. "...Прибыль на «инвестиции» в лоббирование нормативного акта окупается гораздо быстрее любых других форм инвестиций"²⁹. Это еще один аспект "институциональной неадекватности" российского государства: оно создало условия, максимально благоприятные для поиска ренты агентами хозяйственной деятельности в постсоветской России. Более того, оно само (в лице своих чиновников) стало одним из самых активных "рентоискателей", постоянно вводя такие формальные правила игры, которые позволяли ему перераспределять доходы и богатство в свою пользу. Одним из наиболее вопиющих примеров может служить Постановление Правительства РФ N 601 от 17.05.97 г., которое вменило в обязанность соответствующим субъектам маркирование аудио-, видео- и компьютерной техники голографическими марками.

Все эти аспекты касались "неадекватности" государства в области обеспечения формальных институтов, соответствующих эффективной рыночной экономике. Однако не следует забывать об уже упомянутом **косвенном влиянии государства на неформальные институты**. Это влияние, как правило, недооценивается даже большинством представителей институционального подхода (не говоря уже о неоклассиках) и заслуживает особого рассмотрения. Дело в том, что государство своими действиями – прежде всего через средства массовой информации — явно или неявно способствует формированию и изменению **общественной идеологии**, т.е. системы общественных целей и предпочтений, в значительной мере влияющей на цели и предпочтения отдельных хозяйствующих субъектов³⁰. Сама же общественная идеология находится в сложных отношениях взаимной зависимости с неформальными правилами игры и оказывает огромное влияние на человеческое поведение, начиная от степени следования личным интересам и заканчивая макроэкономическими решениями (типа склонности к сбережению).

В экономической истории в качестве иллюстрации экономической роли общественной идеологии, например, можно выделить период развития капитализма в XVII-XIX веках в ряде протестантских стран — прежде всего, в США и Швейцарии, — где доминировала этика крайних протестантских сект — "пуританская этика". Сутью этой этики являлась идеология "мирского аскетизма": сочетание максимальной отдачи в производственной сфере (интенсивные затраты труда во всех видах, включая предпринимательство, быстрое накопление капитала) и жестких ограничений в потребительской сфере (сравнительно малые объемы потребления и небольшое количество времени, расходуемое на отдых). При этом данная этика стимулировала абсолютно честное поведение в хозяйственной жизни и максимальную ответственность при соблюдении контрактных обязательств. Таким образом, пуританская этика обеспечила очень большие стимулы к труду, предпринимательству, сбережениям и инвестициям, что оказало положительное влияние на экономический рост, в частности, и на становление западного капитализма как эффективной экономической системы, в целом³¹.

Другим примером мощного влияния общественной идеологии на экономическое поведение служит коммунистическая идеология в СССР и некоторых других тоталитарных государствах двадцатого века. Несомненно, что одной из причин быстрого экономического развития СССР в 1920-1950-е годы — наряду с жесточайшими методами государственного принуждения и избытком ресурсов — была сталинская идеология, рассматривавшая труд как "дело чести, доблести и героизма". Таким образом, советская экономика в указанный период времени отличалась очень высоким значением "отношением труда к отдыху" (work/leisure ratio) и отсутствием аспектов "отлынивания"³², что, безусловно, стимулировало хозяйственное развитие. С другой сторо-

²⁹ *Мау В., Волосатов А.* Правовая база экономической реформы: проблема устойчивости // Вопросы экономики 1998. N 8. С. 86.

³⁰ См. также: *Розмаинский И.В.* Динамика общественной идеологии как фактор экономико-институциональных изменений // Трансформация экономических институтов в постсоветской России (микроэкономический анализ). М.: Московский общественный научный фонд, 2000. С. 25-31.

³¹ Хотя чисто макроэкономические последствия распространения и доминирования пуританской этики нельзя назвать однозначно значимыми: из-за того, что одним из элементов идеального поведения индивида в рамках этой этики признавалась кредитоспособность, а обанкротившийся должник рассматривался как отверженный Богом, «предопределенный к вечному осуждению», данная этика не поощряла любые способы внешнего финансирования инвестиций и потребления, что ограничивало экономический рост. Подробнее см.: *Розмаинский И.В.* Пуританская этика и макрофункционирование капитализма // Семинар молодых экономистов. 1998. Вып.4. С. 32-42. [Адрес в Интернете: www.econ.pu.ru/publish/sye/SYE4/Sme4c.htm] В этой статье содержится детальное изложение идеи о влиянии пуританской этики на макроэкономические тенденции и взаимосвязи.

³² *Шаститко А.Е.* Указ. соч. С. 200.

ны, замедление роста в 1970-1980-е годы в определенной мере было вызвано неявным проникновением в советскую идеологию мотивов иждивенчества и уклонения от интенсивного труда — это воплотилось в известной сентенции: "Они делают вид, что нам платят за то, что мы делаем вид, что работаем".

На наш взгляд, драматические события, происходившие в 1990-е годы в экономике основной части бывшего СССР — России, также во многом можно объяснить особенностями группового поведения, связанными с общественной идеологией. Дело в том, что на рубеже 1980-1990-х годов, в период развала СССР и становления России как государства с рыночной экономикой, в стране произошла радикальная смена общественной идеологии. Коммунистические ценности были резко "демонтированы".

Возник огромный идеологический вакуум. Он стал быстро заполняться оголтелой пропагандой в государственных средствах массовой информации "буржуазных ценностей", а точнее, пропагандой быстрого, не медленного обогащения **любой ценой**, потребления дорогих, престижных товаров и в целом "красивой жизни". Активно внедрявшаяся через все СМИ новая общественная идеология — идеология "красивой жизни" — оказала мощное влияние на цели и предпочтения большинства хозяйствующих субъектов российской экономики. Самым общим следствием насаждения такой общественной идеологии стало всеобщее пренебрежение к честному созидательному труду. "Трудяги" были поставлены в положение изгоев. Создалась уникальная ситуация, при которой общественное признание стали получать те субъекты, которые в рамках своей хозяйственной деятельности открыто нарушали формальные правила игры, т.е. представители теневой экономики, особенно ее криминальной составляющей. "Героями дня" стали проститутки, финансовые спекулянты, а то и просто отъявленные бандиты. Те же, кто прямо не становился "криминальным элементом", получили большие стимулы к оппортунистическому поведению³³.

Таким образом, насаждение в государственных средствах массовой информации общественной идеологии "красивой жизни" привело к тому, что неформальные правила игры, структурирующие рамки поведения между российскими хозяйствующими субъектами, пожалуй, еще больше отклонились от тех, что соответствуют эффективной рыночной экономике, по сравнению с дореформенным периодом. "Прыжок" из "традиционного (советского) общества" в постсоветское "общество массового потребления" обернулся ломкой тех жалких остатков честности, ответственности, альтруизма, которые еще присутствовали в поведении "гомо советикуса". Государство через внедрение новой общественной идеологии "красивой жизни" привело к чрезвычайно высокой степени оппортунизма в поведении, создало угрозу постепенной ликвидации грани между легальными и нелегальными формами хозяйственной деятельности (см. Заключение настоящей книги).

Отсюда следует, что для перехода российской экономики на путь подлинного развития, а не упадка, необходимо не только правовое обеспечение государством хозяйственной жизни и связанное с этим создание эффективных правил игры, но и радикальная смена общественной идеологии, предполагающая резкий социальный остракизм в отношении теневых видов деятельности и поощряющей честный и созидательный труд с элементами аскетизма и альтруизма. Представляется, что все эти перемены возможны лишь в случае такой реформы системы государственной власти, при которой резко повысится степень разделения трех ветвей власти (что предполагает, в частности, достижение подлинной независимости судов³⁴), а особенно степень ответственности исполнительных органов перед представительными органами и населением в целом.

Ключевая проблема российской государственности заключается в том, что само государство в лице своих чиновников отнюдь не желает подчиняться каким-либо "правилам игры", которые оно устанавливает для других "игроков" (организаций). При этом указанные "правила игры" постоянно изменяются таким образом, чтобы поставить в благоприятное положение те группы хозяйствующих субъектов, которые в наибольшей степени приближены к государственным чиновникам. "Когда министры не ответственны перед парламентом и народом, когда они сами никак не защищены законом, то в правовом смысле слова нет и правительства, есть некий аппарат при авторитарной личности, который служит ей и меняется по ее прихоти... В этом и состоит главная парадигма российской исполнительной власти, и нет смысла гадать, придерживается ли она монетаризма, кейнсианства или либерализма. На самом деле она руководствуется лишь авторитаризмом"³⁵. Вот эту "парадигму авторитаризма" российской власти и необходимо сменить для преодоления ее "институциональной неадекватности" и для будущего успешного формирования в России институциональной среды, соответствующей эффективной рыночной экономике.

³³ При этом сильное распространение получило то, что было названо Т.Вебленом «демонстративным потреблением». «Новые богатые» резко увеличили спрос на престижные дома, автомобили, разнообразные предметы роскоши, причем в основном иностранного производства, что привело к крайне неблагоприятным макроэкономическим последствиям. См.: *Розманский И.В.* Динамика общественной идеологии... С. 30.

³⁴ *Нестеренко А.* Переходный период закончился. Что дальше? // Вопросы экономики. 2000. N 6. С. 9. Следует отметить, что мы не согласны с тезисом, содержащимся в первой части названия данной статьи.

³⁵ *Расков Н.В.* Макроэкономика: наука и реальность // Вестник СПбГУ. Серия 5 (Экономика). 1998. Вып. 2. С. 74.

Глава 13. "РЕВОЛЮЦИЯ СВЕРХУ" И ЕЁ ПОСЛЕДСТВИЯ

Данная глава посвящена анализу роли государства в формировании институциональной среды в современной России. Для этого мы сначала попытаемся охарактеризовать те институты экономики советского типа, которые будут важны далее для анализа роли государства в трансформационном процессе. Это позволит нам учесть тот факт, что институциональная динамика носит принципиально инерционный характер и более точно понять природу инкрементного процесса институциональных изменений от одного стабильного состояния¹ (с устойчивым набором формальных правил и неформальных ограничений) к другому.

13.1 Институты командно-административной экономики

Каковы основные черты институциональной структуры и организации функционирования советской экономики? Здесь следует обратить внимание не только на формальные "внешние" институты, но и на функционировавшую десятилетиями систему стимулов экономических агентов, стереотипов их поведения и механизмов адаптации к институциональной среде. Нет нужды говорить, что сформировавшаяся в принципиально иных условиях культура политических, правовых, экономических отношений еще долгое время будет определять характер развития экономической ситуации в России (до 80% основных фондов, которые используются сегодняшними предприятиями, созданы при советской власти, около 70% работников получили образование в старой системе, и через десять лет такие еще будут составлять почти половину).

Итак, сложившаяся уже к середине 60-х годов (и просуществовавшая без значительных изменений до 1988 года) структура советской экономики базировалась на следующих фундаментальных принципах.

Во-первых, преобладала государственная (общенародная) собственность на средства производства. Справедливости ради следует отметить, что существовала и кооперативно-колхозная форма собственности, однако реальный контроль над ней был сосредоточен в руках государства.

Во-вторых, отсутствовали механизмы рыночной конкуренции, замещаемые жестким государственным регулированием цен практически по всем видам продукции, определяемых по затратному методу. Вся экономическая система была выстроена на основе строгой иерархической структуры управления материальными потоками.

В-третьих, товарно-денежные отношения имели второстепенное значение (в основном для обслуживания населения). Деньги же играли лишь учетную функцию и, отчасти, выданные в виде заработной платы, оказывали влияние и на движение материальных ресурсов (рабочей силы), не являющихся прямым объектом натурального распределения.

В-четвертых, сам факт отсутствия равновесных цен и рыночных сигналов к их коррекции не мог не привести к возникновению товарного дефицита – этой неотъемлемой черты "социалистической" экономики – и, следовательно, колоссальных структурных диспропорций.

Ниже мы более подробно остановимся на перечисленных особенностях (недостатках) советской экономики и политике государства в этой связи, а также выявим факторы, обусловившие закономерность «российского» варианта смены институциональной среды и в какой-то степени предопределившие столь длительный переход к рыночной экономике.

В советской Конституции было записано, что субъектом государственной собственности является весь советский народ. Но мог ли он выступать в роли residual claimant, т. е. предъявлять права на остаточную собственность? Нет, ведь народ фактически был отстранен от голосования и не имел отношения к реальному выбору. Может быть, как считали Милован Джилас и Михаил Восленский², этим собственником являлась номенклатура – все руководители, входившие в административную и партийную иерархии? Однако, если внимательнее посмотреть на цели и приоритеты номенклатуры, ее возможности свободно распоряжаться объектами общенародной собственности, то оказывается, что этот "новый класс" правильнее было бы считать исполнителями с весьма специфической целевой функцией. Номенклатура не имела возможности напрямую подменить общенародные интересы своими собственными, и в этом крылось противоречие, ведущее к крайне неэффективному управлению собственностью. Чтобы разрешить это противоречие, необходимо было подавать обществу своеобразные "сигналы" того, что деятельность чиновников осуществлялась во имя и на благо процветания народа. Затевались грандиозные проекты (строительство Дворца Советов, БАМа³ и т.д.), на "управлении" которыми можно было сделать карьеру и нажать состояние. С экономической точки зрения, все эти "стройки коммунизма" представляли собой невиданную по масштабам растрату ресурсов, так как у советской бюрократии просто отсутствовали (в нормальном понимании) критерии эффективности таких проектов. Таким образом, в советской экономике фактически не существовало верховного собственника, то есть не было субъекта – носителя

¹ Здесь следует подчеркнуть, что стабильность институциональной системы далеко не означает ее эффективности, о чем будет сказано ниже.

² *Восленский М.С.* Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М.: «Советская Россия» совм. с МП «Октябрь», 1991.

³ Строительство Байкало-Амурской магистрали преследовало и определенные геополитические интересы в связи с военной угрозой со стороны Китая.

права конечного контроля и права на остаточный доход. В этом смысле "общенародность" собственности заключается в ее "ничейности". Конечно, в каждом по-советски широкомасштабном проекте можно было найти заинтересованную группу людей, однако их "заинтересованность" никак не сочеталась с эффективностью управления собственностью. Если еще можно было найти субъектов прав владения, пользования, управления и т.д., то конечными правами не был наделен НИКТО!

Проблемой размещения материальных ресурсов в масштабах всего народного хозяйства призван был заниматься Госплан. По сути, механизмы реализации общенародной собственности были осуществлены через централизованное управление этой огромной государственной монополией⁴. На практике такая командно-административная система оказалась чрезвычайно громоздкой, негибкой и слишком грубой, чтобы быть эффективной: Госплану удавалось отследить и агрегировать только около 4% реальной номенклатуры продукции, что вело к огрублению оценок, управляющих воздействий и, в конечном итоге, вызвало отставание в системе технологических допусков на продукцию⁵. Это не могло не сказаться и на уровне производственной культуры подавляющего числа работников советских предприятий. Тенденциям огрубления, являвшимся следствием высоких издержек измерения, а также являющимся следствием ограниченной рациональности органа центрального планирования (даже с учетом применения западной электронно-вычислительной техники у Госплана была бы возможность обработать информацию лишь о 100 тысячах из более миллиона наименований продукции), в какой-то степени противостояли институты военной приемки, потребительского спроса и Госстандарта. Роль последнего была исключительно важна, так как он не позволял предприятиям дезинформировать центр и подменять плановые задания (спускаемые по разрядке) по номенклатуре продукции.

Такая грубая, и вместе с тем хрупкая советская система централизованного планирования не смогла бы функционировать длительное время, если бы институционализация форм адаптации экономических агентов к ней не привела бы к появлению своего рода стабилизаторов, позволявших сглаживать ее недостатки. К их числу следует отнести постоянную корректировку планов, направленную на приведение в соответствие реальных возможностей предприятия со спускаемыми сверху разрядками. В результате план становился похожим не на закон, а лишь на систему ориентиров, что дискредитировало саму идею планирования, однако позволяло всей системе работать.

Другим таким институтом была денежная система. С одной стороны, она обеспечивала функционирование рынков конечной продукции – потребительского и колхозного, где действовали относительно независимые потребители и (пусть в ограниченном количестве) производители и где расчет осуществлялся посредством наличных денег. С другой стороны, существовали безналичные деньги в форме финансовых планов, служащих подтверждением выполнения плана по материальным поставкам и уменьшающих вероятность недобросовестного поведения директоров предприятий, так как это служило дополнительным инструментом контроля за их деятельностью.

Еще одной важной задачей финансовой системы являлось кредитование предприятий через специальные отраслевые банки по практически нулевым процентным ставкам⁶.

Такие кредиты позволяли предприятиям привлекать дополнительные ресурсы (производственные фонды и рабочую силу) в обход Госплана, взаимодействуя на горизонтальном уровне между собой, что, несомненно, увеличивало их способность адаптироваться в меняющихся условиях. Однако это порождало и проблему "мягких бюджетных ограничений", когда предприятие распоряжалось фактически не принадлежащими им ресурсами. В свою очередь, такое поведение приводило к широкомасштабному товарному дефициту, причем в отсутствие внутренних стимулов в системе попытка заменить их жесткой бюрократической субординацией оборачивалась возникновением "бюрократического рынка". Товарный же рынок не мог удовлетворить потребительский спрос населения, в результате чего накапливался огромный инфляционный навес, лишь частично аккумулировавшийся в сберкассах. Инфляция, таким образом, грозила перейти из подавленной формы в открытую⁷.

Одним из принципов государственной экономической политики служило также финансирование секторов, связанных с конечным потреблением (легкая и пищевая промышленность, сельское хозяйство), по остаточному принципу. Несбалансированная в натуральных потоках экономическая система выживала за счет "недофинансирования" предприятий, не принадлежащих к приоритетным секторам (таким как оборонная и тяжелая промышленность, транспорт, металлургия, энергетика). Естественно, это служило своего рода макроэконо-

⁴ В 60-х годах в ЦЭМИ была даже построена теоретическая модель оптимального функционирования социалистической экономики, однако она оказалась малопродуктивной, так как она не учитывала наличия транзакционных издержек в экономике.

⁵ В отсутствие рыночной оценки бюрократический фильтр (в отраслях, не связанных с приоритетными в советской экономике) работал неэффективно, что приводило к пониженным требованиям к технологии и качеству продукции. По самым скромным оценкам, отставание России в технологическом укладе от развитых стран Запада составляет на сегодняшний день порядка 20-25 лет.

⁶ Вспомним, к примеру, понятие «высшей рентабельности», введенное Сталиным, или практику «невозвратных кредитов» по повышенным ставкам.

⁷ Некоторые исследователи в этой связи указывают на так называемую «инфляцию качества» продукции, когда при неизменной «плановой» цене со временем ухудшались потребительские свойства товаров. Достаточно вспомнить примеры с вареной колбасой и быстро ржавеющими кузовами «Жигулей».

мическим стабилизатором в весьма неустойчивой системе натурального планирования, но вместе с тем порождало товарный дефицит и приводило к гигантским структурным диспропорциям в экономике, позволявшим тем не менее довольно длительное время осуществлять политику догоняющей импортозамещающей индустриализации. Доминирование крупных предприятий – монополистов в своих секторах, лишенных обратной связи с потребителем (и потому имевших крайне негибкую производственную базу) и незаинтересованных в увеличении прибыли, кроме накапливавшихся годами деформаций в относительных ценах, привело к еще одной проблеме: появление институционального инвестора требовало наличия у последнего крупного запаса денежных средств, что в условиях уже российской экономики повлияло на выбор варианта приватизации в пользу бесплатного.

Следует подчеркнуть, что устойчивость институтов отнюдь не гарантирует их эффективность, хотя и является необходимым условием для ее достижения. Искаженная природа стимулов как следствие деформированной структуры относительных цен привела к тому, что даже незначительное ослабление и так крайне низкого уровня контроля над исполнителями, а также внешних факторов стабильности (благоприятная конъюнктура экспортных цен, наличие внешнего врага и т.д.) вывело систему из равновесия. Необходимость перемен стала осознаваться практически всеми членами общества, но неясность пути реформирования и неопределенность относительно результатов преобразований, а также высокая инерционность системы не дали пойти политикам во времена перестройки дальше полумера, что окончательно разрушило традиционный уклад в экономике, но не создало эффективной замены. В этом и состоит «переходный» характер отечественной экономики, когда уже не работают старые институты, а эффективность новых снижается из-за сильнейшего влияния неформальных ограничений (по своей природе инерционных), являвшихся продолжением и конкретизацией старых, отмирающих правил поведения экономических агентов.

13.2 Модернизация системы в рамках старой структуры

В 1986 году внутренние источники советской экономики, во многом построенной по принципу импортозамещающей индустриализации, были истощены⁸. Попыткой осуществить столь необходимые реформы (однако в рамках социалистического выбора) стала политика "ускорения". М.С. Горбачеву удавалось привлекать солидные западные кредиты под обещания демократических реформ⁹. Внешние заимствования направлялись на реализацию грандиозных проектов, формируя огромные задолжности производства¹⁰. Но весь пар опять уходил в свисток, так как советская система не была способна к повышению отдачи от инвестиций.

Выбор в качестве альтернативы радикальным реформам варианта политики построения социализма "с человеческим лицом" был во многом обусловлен феноменом "исторической обусловленности" или, другими словами, зависимости текущего состояния экономики от траектории предшествующего развития. Опираясь на опыт Чехословакии, Венгрии, Югославии и Китая (кстати, не очень удачный), советское руководство планировало наделить госпредприятия значительными свободами, оставив всю систему планового распределения в целом без изменений. Выходят Законы "Об индивидуальной трудовой деятельности" и "О государственном предприятии (объединении)", предполагавшие большую самостоятельность предприятий и ростки производственной демократии (выборность директоров). В дополнение к уникальному сочетанию старых и новых институтов, регламентирующих зачастую несовпадающие типы обменов, появились Законы "О кооперации" и "Об аренде и арендных отношениях", положившие начало трансформации отношений собственности, развитию реальных рыночных отношений и частного предпринимательства. Так называемый "эффект более позднего развития" не уберег от проблем, неизбежно возникающих в силу принципиального несовершенства институтов, и результаты оказались далеки от ожидаемых. Формально государственные ресурсы стали перекачиваться в частный сектор, еще больше снижая эффективность государственного.

Изменение институциональной базы советской экономики происходило на фоне грандиозных перемен в политической жизни страны. Бурная демократизация общественной жизни, снятие железного занавеса формировали предпосылки для возникновения класса людей, готовых поддержать рыночные реформы. "Идеологические предприниматели" получили возможность накапливать политический капитал, реализуемый в виде расширения их электората. Кроме того, как указывал Д. Норт, "хотя приверженность идеологии является необходимым условием для массовой поддержки революции, эту приверженность трудно поддерживать длительное время"¹¹. Здесь мы сталкиваемся с фундаментальным противоречием в объяснении выбора между политикой "шоковой терапии" и градуализма: с одной стороны, очевидно, что крупные институциональные изменения (особенно это касается традиций и стереотипов поведения, укоренившихся в повседневном поведении) происходят медленно; с другой стороны, затягивание процесса неопределенности, свойственной экономике переходного типа, увеличивает вероятность скатывания в так называемую "институциональную ловушку", в которой начинают воспроизводиться все неэффективности текущего состояния. Как же это

⁸ Нарастание кризиса и приближение начала спада первыми почувствовали военные, которым потребовались деньги на противодействие программе СОИ, а их не оказалось.

⁹ Накопленный за вторую половину 80-х годов внешний государственный долг бывшего Советского Союза в объеме порядка 100 млрд. долларов ляжет впоследствии тяжелым грузом на плечи молодого российского государства, что будет оказывать влияние на макроэкономическую политику России не один десяток лет.

¹⁰ Большую статью в бюджетных расходах составляли и дотации к ценам.

¹¹ См.: Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 117.

начинают воспроизводиться все неэффективности текущего состояния. Как же это противоречие разрешалось в России?

13.3 Реформирование реформ: "контрреволюция сверху"?

13.3.1 *Необходимость радикализации реформ*

При определении стратегии и тактики реформ необходимо учитывать неразрывную связь политики и экономики. Распад СССР стал одним из крупнейших событий мировой истории конца XX века. Распад СЭВ и "парад суверенитетов" союзных республик имели следствием разрыв традиционных экономических связей, что предопределило падение взаимного товарооборота и объемов производства, сокращение рынков сбыта. Центр лишился существенной доли перераспределяемых им ресурсов – главного рычага своего влияния. Попытка создать экономический союз на основе горизонтальных связей между предприятиями не увенчалась успехом во многом из-за политических разногласий. Агонией старой политико-экономической системы стало выступление ГКЧП в августе 1991, после провала которого стало ясно: восстановление прежней системы невозможно, а множество альтернатив будущего развития России фактически сократилось до двух взаимоисключающих вариантов.

Первым был путь эволюционного развития – планомерное выстраивание новых экономических и политических институтов, постепенный отказ от плановой системы в экономике при сохранении большой доли государственных закупок и одновременной поддержке механизмов рыночной конкуренции. Но осенью 1991 года такой вариант развития событий был уже нереализуем. Россия не имела необходимых институтов государственности, окончательно утратив инструменты контроля. В результате перестают заключаться обязательные хозяйственные договоры на следующий год, фактически прекращаются поставки зерна, государство становится банкротом, а валютные резервы страны исчерпаны. В действительности эти обстоятельства предопределили и последовательность будущих институциональных преобразований, сделав невозможными воплощение в жизнь программы "500 дней" Г.А. Явлинского (проведение сначала приватизации, потом – либерализации) и директора Института народнохозяйственного прогнозирования Ю.В. Яременко (структурная перестройка экономики как необходимое условие либерализации).

В конце 1991 года в условиях полного разрушения финансовой системы времени на институциональные и структурные преобразования, призванные дополнять либерализацию экономики, не оставалось времени. В условиях инфляционного, платежного и общего системного кризисов России предстояло пойти по иному пути, а именно — решиться на радикальные меры: либерализацию цен¹² и хозяйственных связей при резком ужесточении бюджетно-денежной политики, открытие экономики (нулевые импортные пошлины и ограничения на ввоз), затем – приватизацию, финансовую стабилизацию и структурные реформы.

Первыми результатами либерализации цен стали: уменьшение финансовой несбалансированности за счет введения НДС и существенного снижения ценовых субсидий, ликвидация денежного навеса, появление механизмов более эффективного распределения ресурсов в экономике на основе конкуренции, устранение дефицита товаров, структурный сдвиг в сторону демилитаризации экономики.

Оборотная сторона "шоковой терапии" состояла в ускорении темпов падения производства¹³ и подрыве политической базы для финансовой стабилизации. Дополнительными факторами, объясняющими феномен "отложенной" стабилизации, стали отсутствие в Конституции четкого механизма взаимодействия между тремя ветвями власти и огромная инерция бюрократического рынка, вошедшего в кровь и плоть новых начинаний. Непоследовательность денежной и бюджетной политики была обусловлена, по сути, коалиционным характером исполнительной власти, причем к традиционно мощным аграрному и военно-промышленному лобби добавились группы давления, выражающие интересы ТЭК, импортёров и банковского сектора.

В условиях слабой демократии рентоориентированное поведение групп интересов (что в принципе ничем не отличается от кланово-административной системы бюрократического рынка) и, как следствие, политика "мягкого вхождения в рынок" вызвали многочисленные популистские решения, подорвавшие систему государственных финансов и инициировавшие фискальный кризис.

Здесь уместно подробнее остановиться на особенностях реформирования банковской системы. Фактически она началась сразу после принятия Россией постановления «О государственном банке РСФСР и банках на территории республик» в июле 1990 года. В конце этого же года Верховный Совет России принял Закон «О Центральном банке России» и «О банках и банковской деятельности на территории России», что послужило

¹² Важно отметить, что полной либерализации цен и внешней торговли не состоялось по причине отсутствия единого эмиссионного центра. Ситуация осложнялась наличием нескольких ЦБ в «братских» республиках, соревновавшихся в скорости печатания рублевой массы, поэтому сохранилось квотирование энергоресурсов, а цены на них планировалось отпустить после перевода Центральными банками бывших союзных республик на корреспондентские счета в ЦБР.

¹³ Другими факторами, повлекшими за собой столь драматическое снижение объемов выпуска, явились ограничения по спросу и конкуренция со стороны иностранных товаров, сокращение государственного потребления, общая дезорганизация хозяйственных связей и неспособность директоров предприятий к быстрой адаптации в новых условиях, в результате чего увеличилось число бартерных сделок и взаимных неплатежей между предприятиями.

основой для формирования двухуровневой банковской системы в стране. Закон обеспечил формирование коммерческих банков, которое пошло по трем основным направлениям:

- 1) преобразование филиалов и отделений бывших специализированных государственных банков (за исключением Сбербанка, который, сохранив свою филиальную сеть в регионах, практически обеспечил себе монопольное положение в сфере обслуживания физических лиц);
- 2) создание коммерческих банков по отраслевому принципу, когда министерства и ведомства контролировали деятельность предприятий отрасли через обслуживание их финансовых потоков; так были созданы Агропромбанк, Мосбизнесбанк, Промстройбанк из бывших Россельхозбанка, Жилсоцбанка и Промстройбанка соответственно;
- 3) создание банков организациями и предприятиями за счет передачи в уставной капитал собственных средств предприятия, что позволяло последним получать льготные кредиты.

На рынок были допущены иностранные и совместные банки с участием иностранного капитала, роль которых, однако, невелика.

Льготный режим при создании финансовых учреждений обеспечил их бурный рост в первые годы реформ, который не остановился даже при ужесточении требований Центрального банка по лицензированию банковской деятельности. Максимум по числу кредитных организаций был достигнут в 1996 году (818414). Причинами такого положения вещей стали высокая доходность операций с валютой, а также отрицательные реальные процентные ставки в период высокой инфляции. В результате сформировалась развитая сеть негосударственных банков, однако усложнилась задача по управлению такой системой, обеспечению ее устойчивости, к тому же возникла проблема с концентрацией банковского капитала. Суммарная капитализация банковской системы России даже до финансового кризиса была недостаточной для потребностей экономики, а особенности конкуренции в банковском секторе предопределили характер тенденций концентрации банковского капитала в России, когда доминирующую роль в этом процессе играет ЦБ, ужесточая требования по надежности и устойчивости банков, регулируя слияния и поглощения банков. В этот процесс могут включаться неформальные банковские объединения и общества, формируя холдинги и устанавливая межбанковские соглашения по взаимным гарантиям вкладов, что в будущем может благоприятно сказаться в плане выдачи синдицированных кредитов реальному сектору.

Однако эта проблема – связь коммерческих банков и реального сектора – так и не решена в России. Проводившаяся в 1992-1994 годы политика выделения централизованных кредитов в стремлении поддержать производство лишь оттягивала решение проблемы реструктуризации предприятий и самой банковской системы. Первые долгое время не испытывали проблем с привлечением внешних средств, что избавляло их от необходимости в структурной реорганизации производства. Для банковской системы такая политика обернулась потерей стимулов для кредитования реального сектора и привлечения средств со стороны населения и предприятий.

К осени 1994 года сложились необходимые институциональные условия для осуществления стабилизационной программы (повысились политическая устойчивость демократического режима в результате принятия новой Конституции и независимость Центрального банка от парламента, появилась необходимая финансовая инфраструктура для осуществления неэмиссионного кредитования дефицита государственного бюджета).

13.3.2 Политика макроэкономической стабилизации

После введения на валютном рынке наклонного коридора обменного курса в июле 1995 года и перехода к режиму управляемого валютного курса в мае 1996 года возможности для спекулятивной деятельности для коммерческих банков резко уменьшились, но появились новые, а именно — игры с государством в рынок ГКО. Раскручивание этого рынка и крах его в 1998 году стали платой за относительную финансовую стабилизацию, достигнутую в 1997 году.

Финансовая стабилизация, являясь необходимым условием экономического роста, не достаточна для его устойчивого поддержания. Сохранилась неопределенность в роли государства и допустимых масштабах вмешательства в экономику при откровенно слабых возможностях осуществления государством своих прямых обязанностей – защиты легальных прав собственности и формирования институциональной среды. При отказе от инфляционного финансирования бюджетного дефицита произошло резкое снижение государственных доходов и расходов. В условиях отсутствия необходимых структурных реформ в общественном секторе это негативно сказалось на системе социального обеспечения, образовании, медицине, науке и культуре. Своим следствием это имело деградацию человеческого капитала – важнейшего фактора долгосрочного высокотехнологического экономического роста.

Учитывая масштабность преобразований, либерализация цен и торговли произошла в кратчайшие с исторической точки зрения сроки. За 1992-1994 годы экономические агенты приспособились к высокой инфляции и новым ценовым соотношениям в экономике, которые, во многом благодаря искусственно поддерживаемому высокому курсу рубля, сохранились вплоть до августовского кризиса 1998 года. В условиях либерализованной экономики изменения ценовых пропорций, если они имеют эндогенный характер, отражают, в общем, результаты максимизационной деятельности экономических агентов и, тем самым, индуцируют институциональные

¹⁴ Бюллетень банковской статистики, ЦБ РФ, № 1, 1996.

изменения "снизу". В России в силу высокой энергоемкости производства ситуация осложняется из-за высоких цен на продукцию естественных монополий, являющихся в этом смысле экзогенными для всей промышленности. Это существенно искажает структуру производственных издержек, к тому же проблема не решается автоматически на микроуровне, а требует целенаправленной политики со стороны государства¹⁵ (см. параграф 14.2).

Относительно быстрое восстановление промышленности после финансового кризиса 1998 года¹⁶ произошло на фоне нового всплеска в изменении относительных цен в экономике, что подталкивает микроагентов к модификации способов организации бизнеса. Однако следует признать, что вызванное двукратным падением реального курса рубля оживление в экономике, практически целиком основанное на эффекте импортозамещения, а также высоких ценах на нефть, происходит в прежних институциональных рамках и, во многом именно поэтому, принципиально неустойчиво. Независимость банковского сектора от реального позволила быстро преодолеть последнему последствия финансового кризиса, но делает невозможным перспективу долгосрочного подъема промышленности, основанного на привлечении инвестиций.

Таким образом, можно утверждать, что с достижением относительной финансовой стабилизации завершился первый, самый сложный и самый важный этап геополитической и социально-экономической трансформации в России. Сформированная на этом этапе институциональная структура определяет рамки реально существующей в настоящее время экономики и возможности для ее дальнейшего реформирования.

В новое тысячелетие российская экономика вступает с уже сформировавшимся институциональным базисом, который будет определять характер дальнейшей экономической трансформации. Длительный период неопределенности в отношении политики государства в области институционального планирования предоставил возможность экономическим агентам адаптироваться к существующей "недореформированной" структуре, и это требует от правительства более решительных и последовательных действий в области институциональных реформ.

Говоря о результатах прошедших преобразований в области формирования институтов рыночной экономики, следует выделить создание, прежде всего, института национальной государственности.

Созданы независимый Центральный Банк и институты финансовой системы: рынки корпоративных ценных бумаг, региональных и муниципальных облигаций, частная депозитарная и регистраторская системы, индустрия аудита и брокерских услуг и т.д.

Предприняты попытки реформирования налоговой системы страны, однако все они могут оказаться тщетными, если не будет проведена налоговая амнистия и, как следствие, восстановлено взаимное доверие государства и бизнеса.

13.4 К новой теории реформ

К началу XXI века среди большинства экономистов во всем мире практически не осталось разногласий по поводу того, каковы условия для устойчивого и самоподдерживающегося экономического роста: рынки должны быть свободными, собственность – защищенной, торговля между странами – беспрепятственной. Для достижения этих целей правительствам надо, с одной стороны, проводить политику минимального вмешательства в экономику в сфере ценообразования и управления деятельностью предприятий, с другой – служить надежным гарантом выполнения контрактных обязательств, ответственным образом подходить к проблеме регулирования, проводить сбалансированную бюджетную политику, устранять различного рода торговые барьеры. Когда государство в лице правительства выполнит данные условия, можно ожидать роста национального дохода.

После краха коммунистических режимов в Европе в конце 80-х – начале 90-х годов, новые правительства не испытывали недостатка в подобного рода рекомендациях. Некоторым странам удалось достичь большинства из поставленных целей сравнительно быстро, другим – нет. И причину следует искать не только в различных стартовых условиях и степени разбалансированности экономики к моменту начала рыночных реформ, но и в проводимой политике. Если среди стран с переходной экономикой конечные цели реформирования различались несущественно, то политические ограничения, конфигурация институциональной среды, наличие влиятельных групп интересов и т.п. варьировались весьма значительно. Успех реформ в огромной степени предопределялся способностью (возможностью) обеспечить "базу" для дальнейших преобразований.

Россия в процессе реформирования экономики столкнулась с проблемой преодоления инерции "административного рынка". В ущерб долгосрочным целям приходилось решать тактические задачи: формирование сил, способных поддержать продолжение реформ, противодействие лоббированию со стороны "заинтересованных" лиц (stakeholders), препятствующих проведению реформ¹⁷.

¹⁵ Ряд достаточно активных мер в этом направлении предпринимался правительством в 1997 году (например, снижение железнодорожных тарифов на грузовые перевозки).

¹⁶ Объем ВВП в 1999 году составил 98,1% от уровня 1997 года.

¹⁷ Так, например, противниками приватизации были отраслевые министерства, директора предприятий, сами рабочие, местные администрации, имеющие либо мощные лобби в парламенте, либо непосредственный контроль над предприятием. Макроэкономическая стабилизация имела оппонентов в лице банковского сектора во главе с Центробанком, а также бюджетных организаций, колхозов и других субсидируемых предприятий. Упорядочивание бюджетных отношений встречало противодействие со стороны региональных и местных властей, государственной налоговой службы и крупных предпри-

Однако реформаторам предстояло осуществить не только трансформацию производственных отношений в рыночном направлении, но и провести кардинальную структурную перестройку, суть которой состояла в переходе от индустриальной к постиндустриальной экономике. "А формирование новых секторов экономики, когда уже действует жесткая индустриальная система со своими приоритетами и мощными группами интересов, — задача никак не более легкая, чем создание современных секторов непосредственно"¹⁸.

Наконец, еще одним вызовом, с которым пришлось столкнуться России 90-х годов, стала всеобщая глобализация экономической деятельности, в условиях которой возросшая мобильность мирового капитала, многократно увеличившиеся объем и скорость информационных потоков сформировали принципиально новые условия для вхождения в мировое сообщество, с которыми необходимо считаться при определении долгосрочной стратегии экономических реформ. Речь здесь идет о необходимости формирования качественно новой системы институтов, позволившей бы российской экономике полноценно использовать свои сравнительные конкурентные преимущества и стать полноправной участницей глобального рынка.

Рассмотрим причины неудач реформ в России и попытаемся, выдвинуть институциональные и политико-экономические обоснования нового подхода к теоретическому анализу процесса реформирования экономики.

13.4.1 Попытка реализации "Вашингтонского консенсуса"¹⁹

Экономические реформы начала 90-х годов в России в целом базировались на принципах, получивших в литературе название "раннего Вашингтонского консенсуса"²⁰:

1. Установление **фискальной дисциплины**. Общий бюджетный дефицит должен быть достаточно малым, чтобы быть профинансированным без использования инфляционного налога. Операционный дефицит не должен превышать 2% ВВП.
2. **Государственные расходы** должны быть перенаправлены с политически значимых статей (администрирование, оборона, субсидии) на финансирование образования, здоровья, инфраструктуры.
3. **Налоговая реформа** заключается в расширении налогооблагаемой базы и улучшении налогового администрирования.
4. **Финансовая либерализация** — достижение умеренных положительных процентных ставок.
5. **Обменный курс** должен быть унифицированным и находиться на уровне, достаточном для конкурентоспособности экономики в сфере нетрадиционного экспорта.
6. **Торговая либерализация** — квоты должны быть заменены на тарифы, которые надо постепенно снижать до уровня 10%.
7. **Прямые иностранные инвестиции** — стимулируются путем отмены барьеров для входа иностранных фирм на рынок.
8. **Приватизация** предприятий, находящихся в государственной собственности.
9. **Дерегулирование** экономической деятельности. Регулирование со стороны государства должно касаться лишь вопросов безопасности, охраны окружающей среды и надзора за финансовыми институтами.
10. **Права собственности** должны быть гарантированными и доступными для неформального сектора.

В качестве несколько модифицированной версии Вашингтонского консенсуса может служить Декларация о сотрудничестве с целью поддержания устойчивого роста мировой экономики (1996 г.). Среди 11 пунктов декларации для стран с переходной экономикой, как справедливо замечает Мария Лавинь, наиболее значимыми являются:

- пункт 1 (денежная, бюджетная и структурная политики коплементарны и поддерживают друг друга),
- пункт 3 (о необходимости создания благоприятного климата для частных инвестиций),
- пункт 7 (целью бюджетной политики должен стать сбалансированный в среднесрочном плане бюджет и сокращение государственного дефицита),
- пункт 9 (структурные реформы должны быть последовательными с акцентом на рынок труда),
- пункты 10 и 11 (предостережение против коррупции в общественном секторе)²¹.

ятий. См.: *Shleifer A., Treisman D.* 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge MA: MIT Press. P. 15.

¹⁸ См.: *May B.* Российские экономические реформы в представлении их западных критиков // www.iet.ru, Анти-Стиглиц. 1999.

¹⁹ Соглашение получило название "Вашингтонского" по месту расположения двух Бреттон-Вудских институтов, занимавшихся проблемами развития стран Латинской Америки в 80-х годах.

²⁰ *The Political Economy of Policy Reform. Williamson J. (ed.)* Washington, DC: Institute for International Economics, 1994. P. 26-28. См. также: *Burki Shahid J., Perry Guillermo E.* *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. The World Bank, Washington, D.C., 1990. P. 7; *Williamson J.* *What Washington Means by Policy Reform // Latin America Adjustment: How Much Has Happened. Williamson J. (editor)*. Washington, D.C.: The Institute for International Economics, 1990.

²¹ *Lavigne M.* *The Economics of Transition. From Socialist Economy to Market Economy*, New York, St. Martin's Press, Inc., p.

После десяти лет рыночных реформ большинству западных экономистов²² стало очевидно, что реформы в России оказались гораздо более сложной и неоднозначной задачей. Появился целый ряд публикаций, в которых реформаторы (а вместе с ними и международные финансовые организации, предлагавшие в разное время советы по реформированию российской экономики) обвинялись в недооценке институциональных факторов, а также критиковался сам подход "шоковой терапии" в сфере институциональных реформ²³. Мы уже говорили, что выстраивание нового институционального базиса требует времени. Абсолютно справедливой является критика действий правительства в сфере создания не только новых правил ведения бизнеса, но и механизмов принуждения к соблюдению этих правил. Однако следует учитывать и политическую реализуемость тех или иных шагов в этом направлении, а этот вопрос как раз менее всего затрагивается в теоретических моделях, и весьма незаслуженно.

При анализе той или иной государственной политики необходимо четко различать **цели** данной политики и **средства** их достижения. Здоровая финансовая система, низкая инфляция и бюджетный дефицит, стабильный обменный курс и т.п. являются лишь средствами для достижения устойчивого экономического роста и улучшения благосостояния граждан. Следует признать, что ни одна из этих целей не была реализована в полной мере. Такие важные изменения, как приватизация и либерализация экономики, не должны сами по себе становиться ядром политики реформ и подменять собой конечные цели реформирования. В противном случае, это может привести к искажению проводимой политики в пользу краткосрочных мер, когда стратегические цели отходят на второй план. Такого рода противоречие между целями и средствами, долгосрочными ориентирами и краткосрочными выгодами не может найти объяснение в наивности экономистов или ленивости политиков. Разрыв между теорией и практикой обусловлен не применением "правильных" или "неправильных" теорий, а является следствием политического антагонизма, наличием очень ограниченного набора реализуемых альтернатив дальнейшего развития (не всегда желательных), существующими институциональными рамками принятия решений.

Экономические реформы последнего десятилетия в странах с переходной экономикой оказались так или иначе под значительным влиянием Вашингтонского консенсуса. С другой стороны, сам процесс трансформации плановой хозяйственной системы и события, его сопровождающие, повлияли на пересмотр этой политики; тот факт, что предлагаемые и реализуемые меры экономической политики не привели к желаемому результату, вызвал интерес к поиску альтернативных подходов. После финансового кризиса в Восточной Азии рекомендации Вашингтонского консенсуса стали все чаще подвергаться критике, причем и со стороны представителей Бреттон-Вудских институтов – идеологов прежнего подхода. Так, бывший ведущий экономист Всемирного Банка Джозеф Стиглиц призывает к формированию общественного мнения в поддержку "пост-Вашингтонского консенсуса".

13.4.2 *Институциональный подход к теории реформ*

Преыдущее обсуждение показало, что при исследовании переходной экономики необходимо расширить существующие рамки теоретического анализа данной проблематики путем включения в рассмотрение институтов. Исторические, культурные, политические и социально-экономические факторы играют определяющую роль в периоды, когда экономические агенты вынуждены действовать в условиях неопределенности, как в случае переходной экономики. Далее мы попытаемся с теоретической точки зрения объяснить динамику переходной экономики, а также проанализировать возможные следствия с точки зрения экономических реформ.

Неопределенность, присущая всем экономическим системам, в переходных экономиках достигает огромных масштабов и носит принципиально структурный характер. Институты прошлого более не являются операциональными, а новые формальные институты не созданы (например, не обеспечиваются механизмы принуждения к соблюдению новых правил).

Политики сталкиваются с такого рода "структурной" неопределенностью и вынуждены с ней считаться. Однако они также являются и главными действующими лицами, способными снизить неопределенность путем создания новых формальных институтов.

Динамика переходного процесса во многом определяется тем фактом, что результаты экономических реформ влияют на действия политиков и наоборот. К примеру, "плохие" реформы могут повлиять на экономическое поведение так, что укоренятся старые привычки и стереотипы, а появляющиеся новые не возникнут из-за преступности и коррупции, вызывая (замыкая) так называемый "порочный круг".

160-161.

²² "...Подлинными знатоками России считаются те, кто имеет многолетний опыт исследования советской экономики, - советологи, продемонстрировавшие свою полную неспособность оценить реальные противоречия советской системы и спрогнозировать перспективы ее развития в условиях горбачевской перестройки, обиженные за это на российские реформы и в большинстве своем не понимающие и не желающие понимать реальные проблемы и логику посткоммунистической экономики" (May B.A. Российские экономические реформы в представлении их западных критиков //www.iet.ru, Анти-Стиглиц, 1999).

²³ Stiglitz J. Whither Reform? Ten Years of Transition. Washington, DC: The World Bank. 1999.

Взаимосвязь между реформами и экономической деятельностью, степень обусловленности одного другим зависят от того, какие результаты демонстрирует экономика. Это, в свою очередь, влияет на "экономические привычки" агентов, поддержку дальнейших реформ, их направление и скорость.

Для анализа динамики развития формальных и неформальных институтов, а также взаимоотношения между ними, можно выделить два аналитических инструмента: 1) представить переходный процесс как три стадии институционального развития и 2) воспользоваться концепцией траектории развития.

Первая стадия переходного процесса (от плановой экономики к рыночной) берет начало, когда страна имеет стремление и получает возможность идти по пути реформ самостоятельно или вынуждена это делать под влиянием внешних факторов. Эта стадия – условно называемая нами "стагнацией" — может быть либо короткой, как в первом случае, либо очень длинной, когда существует давление извне, а внутри страны нет консенсуса по поводу стратегии реформ.

Вторая стадия представляет собой этап реформ формальных институтов: принятие законов о праве на частную собственность, о конкуренции, банкротстве и т.д. Нет смысла лишней раз говорить, что крайне желательно в этом случае иметь децентрализованную экономику, в которой значительная доля предприятий приватизирована, решения агентами принимаются самостоятельно и рыночные стимулы являются определяющими. Однако на практике это условие редко выполняется. Неформальные институты должны также, пусть и медленно, меняться. Однако трудно ожидать конгруэнтности формальных и неформальных институтов на этой стадии хотя бы потому, что они характеризуются разной скоростью изменения и имеют принципиально различную природу.

На протяжении второй стадии переходного процесса неопределенность достигает максимума, так как требуется время для применения и принятия новых правил и механизмов регулирования. Только при возникновении новых институтов неопределенность может начать снижаться. В идеале неопределенность должна постепенно снижаться на второй и третьей стадиях, однако, поскольку границы стадий не определены, всегда возможен откат назад, и такого снижения может не произойти. Тем не менее процесс перехода может завершиться лишь при значительном сокращении неопределенности.

К началу **третьей стадии** основные формальные институты уже сформированы, предельные изменения возможны, но носят лишь характер "тонких настроек", необходимых при внедрении новых правил. На этом этапе акцент смещается в сторону изменения поведенческих характеристик экономических агентов. Важным здесь является то обстоятельство, что люди принимают сложившуюся систему формальных институтов по сути. Завершением этой стадии можно считать наступление "гармонии" между формальными и неформальными институтами, иначе новые институты будут неэффективными, и переходный процесс скатится в предыдущую стадию.

Концепция траекторий развития говорит о необходимости учета специфики данной страны, начиная от географического положения региона и заканчивая культурными особенностями нации. Эффект предшествующего развития (path dependence effect) в большей степени сказывается на первой стадии, непосредственно следующей за социалистическим периодом. Далее, по мере реформирования экономики все новые события становятся важными. Хотя теория траектории предшествующего развития является полезным инструментом для объяснения особенностей переходных процессов в отдельной стране, оказывается весьма трудным точно предсказать, будут ли и в какой стране те или иные реформы успешными или нет. Об этом говорит также так называемая теорема Элстера о невозможности, которую надо иметь в виду при анализе стационарного состояния постсоциалистической экономики²⁴. В соответствии с ней невозможно предсказание долгосрочных глобальных изменений и чистых эффектов применения различных механизмов (тенденций) и контр-механизмов (контр-тенденций), то есть с учетом издержек на "внедрения" и последствий крупномасштабных изменений в экономической системе. Это утверждение очень близко по духу к мнению Хайека о неизбежности существования разрыва между объяснением и предсказанием, а также о том, что все предсказания относительно пост-социалистического развития должны носить глобальный характер²⁵. Однако сам Элстер указывал на возможность уточнения такого рода прогноза, подчеркивая необходимость использования "институциональной логики" при анализе смешанных систем, а также использования междисциплинарного подхода (истории, социологии и компаративистики)²⁶.

Перед тем, как перейти к анализу возможных способов применения данного подхода к проблеме выбора оптимального вектора реформ, следует указать на некоторые ограничения данного метода. Во-первых, такой подход указывает на необходимость анализировать каждую страну в отдельности. Но это означает, что невозможно дать никаких общих рекомендаций на этот счет. Во-вторых, институциональный анализ фокусирует внимание на нескольких направлениях одновременно, значит, должны быть учтены достаточно сложные взаимодействия между агентами, и их формализация представляется крайне проблематичной.

Политическая стабильность и грамотная макроэкономическая политика до сих пор (по крайней мере, до появления критических замечаний со стороны научного сообщества в отношении "Вашингтонского консен-

²⁴ Changing Economic Order / Ed. by Julien van den Broeck, Daniel van den Bulcke. Wolters-Noordhoff Publishers, Antwerp, Holland, 1992. P. 76.

²⁵ Elster J. Economic Order and Social Norms // Journals of Institutional and Theoretical Economics. Vol.144. 1988. P. 357-366.

²⁶ Dahl R.A. After the Revolution? New Haven: Yale University Press. 1990. Chapter 3.

суса") считались единственными предпосылками для устойчивого экономического развития. Однако, как показала практика реформ, в странах с переходной экономикой они не являются достаточными. Проведенные ведущими западными экономистами исследования показали, что без существенных институциональных преобразований экономический рост, обусловленный только макроэкономическими реформами, является неустойчивым²⁷. Институциональные преобразования, направленные на повышение производительности труда, способны облегчить фискальные задачи государства и ликвидировать многие диспропорции в экономике, повышая тем самым эффективность реформ на макроуровне.

В контексте выбора стратегии и тактики реформ, более пристальное внимание институциональным факторам следует уделять еще и потому, что некоторые институциональные реформы могут принести ощутимые результаты уже в *краткосрочном периоде*. Это обстоятельство представляется весьма важным при составлении "пакета реформ" и определении последовательности реформирования, так как государство нуждается в поддержке своих действий в области экономической политики (даже если оно получило, казалось бы, неограниченный кредит доверия со стороны населения). Но именно это обстоятельство является сугубо специфической характеристикой отдельно взятой страны и отнюдь не является "общим местом" для стран с переходной экономикой.

В этом смысле, к примеру, антимонопольная политика государства способна расширить "базу реформ", то есть увеличить потенциальное количество "выигрывающих" от конкретных преобразований. Если население видит, что борьба с локальными естественными монополиями и картельными образованиями помогает снизить цену, которую оно платит за электричество, отопление, продукты и т.д., если население видит, что власти озабочены развитием инновационного предпринимательства и свободной торговли, то оно гораздо более склонно мириться с личными неудобствами и потерями в благосостоянии в расчете на то, что государству удастся построить более эффективную экономику. Это снижает степень недовольства проводимой политикой и уменьшает вероятность формирования антиреформистских групп давления, что увеличивает политическую желательность и общественную поддержку реальных экономических преобразований. Однако, справедливости ради, следует указать на то, что из среды "проигравших" в результате таких преобразований могут возникнуть противоположные по своему влиянию группы интересов, причем их интересы оказываются выраженными более четко, а рычагов для их лоббирования оказывается больше. Поэтому определяющим является расклад политических (и иных) сил в каждой стране.

Последовательность реформ. С точки зрения предложенного анализа представляется важным указать на тот факт, что, во-первых, некоторые, так называемые, "желательные" реформы, сформулированные как Вашингтонский консенсус, независимо от того, насколько широко они определены, могут быть вообще неприменимы в конкретно взятой стране. Во-вторых, в тех странах, где подобного рода рекомендации потенциально применимы, последовательность (в том смысле, в каком она трактуется мировыми финансовыми и экономическими институтами) осуществления практических действий не имеет значения.

Первое утверждение исходит из того, что такой пакет реформ подходит только к странам, которым не приходится слишком много внимания уделять проблемам формирования собственной государственности, новой конституции, проблемам этнических меньшинств, установлению нового языка, вводу новой валюты, поиску новых торговых партнеров, развитию новых секторов промышленности и т.д. Некоторым странам (Туркменистан, Узбекистан) приходится решать задачу не только перехода от плановой экономике к рыночной, но также, фактически, деколонизации.

Второй тезис касается релевантности рекомендаций по последовательности реформ. Дискуссия о том, что должно осуществляться в первую очередь — стабилизация, либерализация, приватизация или реструктуризация, — на практике оказывается бесполезной, так как ведется де-факто апостериори, к тому же различия между этапами весьма размыты. Более того, влияние интересов нового возникающего частного сектора на реализацию конкретных мер по реформированию всегда недооценивается, что неизбежно ведет к коррекции первоначальных планов. Все это не означает, что последовательность не имеет значения. Напротив, она важна, но ошибочно было бы рассматривать только стандартные экономические реформы и предлагать конкретные меры на основе абстрактного анализа.

Приоритеты реформ. Предыдущее рассмотрение вопросов последовательности реформ тесно связано с определением приоритетов в отношении отдельных направлений реформирования. Однако для нас в этой связи более важным представляется не вопрос выбора оптимального времени для осуществления того или иного мероприятия, а вопрос применимости его в конкретной стране.

Например, является ли приватизация необходимой составляющей для любого пакета реформ в любой стране с переходной экономикой без исключения? Или вопрос должен ставиться по-другому, а именно: каким образом на свет должен появиться частный сектор? Россия продвинулась на пути приватизации государственной собственности, пожалуй, дальше любой другой страны с переходной экономикой, но эффективность нового частного сектора остается крайне низкой (см. §8.3 и §14.1). Некоторые производства не рекомендуются закрывать по социальным соображениям, и это оказывается определяющим.

Методы реформ. Далее возникает вопрос: должны ли страны с одинаковыми экономическими условиями применять одни и те же реформы? Традиционный подход дает положительный ответ. Институциональ-

²⁷ См.: The World Competitiveness Report 1999 /World Economic Forum, Geneva, 1999.

ный подход может дать аналогичный ответ тогда и только тогда, когда политические, социальные, культурные особенности, а также сама структура экономики имеют много общего. Значительное изменение вектора реформ в Чехии и Словакии после их отделения друг от друга лишней раз подтверждает справедливость данных рассуждений.

Скорость реформ. За годы реформ дискуссия между сторонниками так называемой "шоковой терапии" и градуализма приняла несколько иной оттенок, нежели десять лет назад. Выше мы уже говорили о стадиях переходной экономики и о взаимодействии формальных и неформальных институтов. Под таким углом зрения вопрос переходит в плоскость именно институционального анализа, и проблема, которую приходится решать политикам, — это уменьшение неопределенности, что может быть достигнуто путем выстраивания формальных институтов "коллинеарно" неформальным, когда для этого есть все необходимые (не только экономические) условия. Иначе приходится мириться с длительным периодом приспособления вторых к первым.

Каким же образом приведенный выше подход может помочь ответить на вопрос: почему Россия достигла гораздо более скромных результатов в процессе реформ, чем, скажем, Польша или Чехия? Дело в том, что трудности, с которыми пришлось столкнуться реформаторам в этих странах, не были так уж радикально отличными, однако их было в России больше и с ними пришлось бороться одновременно. Во-первых, страны Восточной Европы не имели проблем с национальной интеграцией и федеральным устройством. Действительно, одной из причин распада Чехословакии на два независимых государства стала фактически неспособность Праги справиться с катастрофическим спадом в тяжелой промышленности Словакии. Российское федеративное устройство с существенной децентрализацией власти обусловило длительное противодействие принятию налогового кодекса и программ макроэкономической стабилизации, которые требовали бы существенного сокращения государственных дотаций регионам или приводили бы к росту безработицы. Первому российскому президенту и его правительствам так и не удалось создать более эффективную в экономическом плане федеральную структуру.

Во-вторых, наиболее конкурентные сектора в российской экономике сконцентрированы как по отраслям, так и географически. В такой ситуации значительной политической властью обладают как отдельные губернаторы, так и широко представленные в Думе лоббистские группы давления, способные сформировать мощные коалиции, противостоящие проведению реформ, выгодных обществу в целом, но ущемляющие их «узкокорпоративные» интересы. Ни одна промышленная группа в Польше или Чехии не обладала столь сильными политическими и экономическими рычагами, воздействовавшими на государственную политику реформ²⁸. Все это привело к тому, что одну из ключевых задач реформ – достижение сбалансированного бюджета – так и не удалось решить. И это обстоятельство, по крайней мере в настоящее время, перечеркивает многие результаты реформ последнего десятилетия XX века в России.

Действительность показала, что успехи и неудачи реформ в разных странах должны рассматриваться в контексте политических и институциональных ограничений, характерных для каждой страны, и без учета национальной специфики, на основе лишь общей теории весьма рискованно строить конкретные практические рекомендации. Сложность процесса реформирования «без карты» предопределяет и функции государства, которые доминируют в постсоветской России. Их анализу и посвящены следующие главы.

²⁸ Shleifer, A., Treisman, D. Without a Map: Political Tactics and Economic Reforms in Russia. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2000. P. 186.