

## ГЛАВА 4. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ПРАКТИКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

### 4.1. Концептуальная база реформ: разворот к институциональной теории

Экономические реформы в постсоциалистических странах поставили перед экономической теорией и практикой такие задачи, для решения которых оказалось явно недостаточно тех общих представлений о рациональном использовании ресурсов, что содержатся в традиционных теориях макроэкономики и микроэкономики. Этим во многом объясняется своеобразный ренессанс институциональной теории, большой интерес к ней, объединяющий страны с весьма отличающимися путями рыночных преобразований (от России до Китая<sup>1</sup>).

Неоднозначные последствия реформ в странах бывшего социалистического лагеря – причина все новых попыток переосмысления институциональные ориентиры преобразований. Даже страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), не говоря уже о постсоветских государствах, вместо скачка в постиндустриальный мир все еще находятся на стадии преодоления обозначившихся с самого начала перемен тенденций примитивизации производства и деинтеллектуализации труда<sup>2</sup>. Сохранение таких тенденций лишает Россию перспективы превращения в передовую экономическую державу.

Среди принципиальных уроков реформ в посткоммунистическом мире – неоправданность сведения теоретических основ социально-экономических преобразований до огрубленного шаблона, что демонстрирует радикально либеральный подход к экономическим реформам. Он во многом ориентирован на демонтаж институтов плановой экономики и последующее самостановление институтов, обеспечивающих функционирование рыночной экономики, на конкуренцию возникающих институтов, ведущую к вытеснению наименее эффективных из них.

Высокие темпы роста американской экономики в 1990-е годы на фоне замедления развития других индустриально-развитых стран, включая новые индустриальные страны, подкрепили ее претензии на роль своего рода общего шаблона для глобализующейся мировой экономики.

---

<sup>1</sup> К сожалению, роль институциональной теории в прокладке курса китайских реформ, как и многие другие их аспекты, редко рассматриваются в отечественных публикациях. Об этой роли см. Борох О.Н. Современная китайская экономическая мысль. — М.: Издательская фирма «Восточная литература» РАН, 1998.

<sup>2</sup> Гринберг Р. Результаты экономических реформ в постсоциалистических странах // Проблемы теории и практики управления, 2003, №3.

Вопреки весьма большой роли, которую государство играет в американской экономике, достижения США воспринимались как реальное воплощение преимуществ экономики, основывающейся на неолиберальных принципах.

Обнаружившееся возникновение институциональных ловушек<sup>3</sup> способствовало повышению внимания к роли государства в проведении институциональных реформ. Если обратиться к реформам в странах Центральной и Восточной Европы, то и здесь в большинстве случаев не наблюдается столь поспешного ухода государства из экономики, как это произошло в России. Уже в 1999 г. доля частного сектора в ВВП Российской Федерации достигла 70%, при том, что в Македонии и Словении эта доля составляла 55%, в Болгарии, Хорватии и Румынии – 60%, в Латвии и Польше – 65% и лишь в Албании – 75%, в Чешской Республике и Венгрии – 80%<sup>4</sup>.

Практика преобразований в этих странах не подтверждает широко бытующее представление о том, что есть устойчивая причинно-следственная связь между сокращением участия государства в перераспределении национального дохода и увеличением темпов экономического роста. Это легко обнаружить сравнив удельный вес государственных расходов в ВВП в странах с положительной (Польша, Венгрия, Словения) и отрицательной (Болгария, Румыния) хозяйственной динамикой. В первой группе стран этот показатель равен 45-50%, во второй он составляет 25-35%. В России же относительная величина государственных расходов в ВВП к концу 90-х годов сократилась до беспрецедентно низкой отметки – 24,4%. Доля бюджетных ассигнований в ВВП в «успешных» странах не уменьшилась, а в некоторых даже увеличивается в период трансформационного спада. В 1990-1993 гг., например в Венгрии, она достигала максимального уровня 62%, а затем последовательно снижалась до 47% (2001 г.). В Польше, Чехии и Словении удельный вес государственных расходов в ВВП оставался практически неизменным на протяжении всего периода реформ на уровне 50%<sup>5</sup>.

Значительную роль государства в становлении здоровой рыночной экономики иллюстрирует не только факт сохранения высоких бюджетных расходов в странах, где после короткой трансформационной рецессии начался экономический рост. Принципиальное значение имеет структура расходов. И здесь межстрановые сопоставления указывают, по-видимому, на неслучайное совпадение положительной хозяйственной динамики в той или иной стране с относительно крупными государственными расходами на образование и науку. Например, в Венгрии, Чехии и Польше удалось сохранить прежнее соотношение ассигнований на образование к ВВП на протяжении всех 90-х годов, в то время как в Болгарии, Румынии и странах СНГ оно

---

<sup>3</sup> Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Препринт #98/004. М., Российская экономическая школа, 1998

<sup>4</sup> Переходный период: анализ и уроки первого десятилетия для стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Исследование Всемирного банка / Пер. с англ. — М: Издательство «Весь Мир», 2002.

<sup>5</sup> Гринберг Р. Результаты экономических реформ в постсоциалистических странах // Проблемы теории и практики управления, 2003, №3.

сократилось вдвое. Что же касается расходов на науку и научно-технические разработки, то и в этой сфере просматривается зависимость между их объемом и направленностью хозяйственной динамики. Хотя в абсолютном выражении они снизились практически везде, глубина падения в Болгарии, Румынии и странах СНГ оказалась намного больше, чем в продвинутых странах ЦВЕ<sup>6</sup>.

В российских реформах до сих пор еще просматривается установка на подгонку отечественной экономики под американский образец как якобы универсальную модель современной рыночной экономики. Ориентация на воспроизведение американского образца лишь отчасти следствие соответствующих концептуальных пристрастий и широкого привлечения консультантов из США. Равнение на такой образец, для которого характерна более высокая по сравнению с западно-европейскими странами степень социально-экономической дифференциации населения, отвечало стремлению к форсированному имущественному вознаграждению победителей политического противостояния. Не последнюю роль в этом стремлении играл расчет на создание таким путем своего рода социального якоря для политических перемен.

Отношение к финансовой стабилизации как к второстепенной задаче наглядно выявилось при построении финансовой пирамиды ГКО. Несмотря на ее дестабилизирующее влияние на бюджетную систему, угнетающее воздействие на реальные инвестиции, эта пирамида была использована как мощный механизм перераспределения ресурсов. Подобную роль играли и залоговые аукционы. Там, где в 1990-е годы либеральные ориентиры расходились с властно-хозяйственными устремлениями, приоритет имели, как правило, последние. Дозированная либерализация во многом служила средством реализации этих устремлений.

Как уже неоднократно отмечалось, такой подход обернулся крупными ресурсными потерями ввиду: несоответствия новой ценовой политики адаптационным возможностям сложившейся воспроизводственной структуры экономики; формирования во многих отраслях ущербных компаний из осколков производственно-технологических комплексов; укоренения перераспределительных, а не созидательных мотиваций в среде и новых собственников, и новых управляющих; истощения социального капитала.

Не только ресурсные потери, но даже в большей мере формирование институциональных барьеров на пути дальнейшего развития побуждают к пересмотру теоретических основ социально-экономических преобразований. Среди такого рода барьеров слабость институтов защиты прав собственности и договорных обязательств, наличие институциональных лазеек для увода активов и др. В последнее время особую обеспокоенность вызывает то, что выигравшие от проведения начальных этапов реформ, включая либерализацию и приватизацию, не заинтересованы дальнейших мерах по реформированию, когда последние приводят к уменьшению первоначально

---

<sup>6</sup> Гринберг Р. Результаты экономических реформ в постсоциалистических странах // Проблемы теории и практики управления, 2003, №3.

полученных подобными победителями значительных, но носящих потенциально временный характер выгод или незаработанных доходов. Эти победители будут проявлять тенденцию к противодействию реформам, ограничивающим получение вышеупомянутыми победителями подобных незаработанных доходов. Как предупреждают зарубежные специалисты, когда незаработанные доходы составляют большую долю совокупного валового внутреннего продукта, что обычно имеет место в странах, богатых природными ресурсами и источниками энергии, эти ранние победители могут осуществить захват государства и загнать экономику в ловушку поддержания реформ на низком уровне<sup>7</sup>.

Сомнения в способности сформировавшейся в России институциональной системы обеспечить модернизацию нашей страны высказываются как критиками проводимого курса преобразований, так и его сторонниками. Многие негативные свойства этой системы, связанные между собой определенной логикой, вынуждают говорить об институциональной ловушке, препятствующей позитивным сдвигам в модернизации экономики и ее конкурентоспособности<sup>8</sup>.

Среди изъянов существующей модели российской экономики отмечается, в частности, возросший разрыв между формальными и неформальными институтами. Возникновение такого разрыва связывается с тем, что реформаторы стремились сразу заложить в законодательство лучшие образцы правовых норм рыночной экономики и демократии. Но, сталкиваясь с укоренившимися неформальными институтами, эти нормы либо отторгались, либо переваривались, лишались исходного смысла<sup>9</sup>. Постепенно и в среде реформаторов происходит понимание сложности институциональных преобразований, состоящей в невозможности прямого и однозначного заимствования институтов, сформировавшихся в странах-пионерах<sup>10</sup>.

Согласно одному из определений модернизации, она представляет собой «процесс изменения в направлении тех типов социальной, экономической и политической систем, которые развивались в Западной Европе и Северной Америке с семнадцатого по девятнадцатый век и затем распространились на другие европейские страны, а в девятнадцатом и двадцатом веках – на южноамериканский, азиатский и африканский континенты»<sup>11</sup>. В соответствии с этим определением, современная институциональная структура стран-лидеров - не более чем перспективный ориентир для отстающих в развитии стран. Наличие такого ориентира оставляет

---

<sup>7</sup> От экономики переходного периода к экономике развития. Меморандум об экономическом положении Российской Федерации. Всемирный банк, апрель, 2004 год.

<sup>8</sup> Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Препринт #98/004. М., Российская экономическая школа, 1998; Ясин Е.Г. Доклад на V Международной научной конференции "Конкурентоспособность и модернизация экономики", Москва, 6 апреля 2004 г.

<sup>9</sup> Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Препринт #98/004. М., Российская экономическая школа, 1998.

<sup>10</sup> Мау В. Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики, 2002, №7, с. 17.

<sup>11</sup> Eisenstadt S.N. Modernization: Protest and Change. – N.Y.: Englewood Cliffs, 1966, p.1.

открытыми сложные вопросы о системе институтов, способной направлять процесс изменений в желательном направлении, о социальной базе модернизации, обеспечивающей дееспособность соответствующих институтов.

Практическим ответом на эти вопросы нередко, включая рыночные реформы в России, является ставка на осуществление «большого скачка» в институциональной сфере за счет широкого заимствования (трансплантации) институтов, на которых покоится современное благополучие развитых стран<sup>12</sup>. Такой ставке способствует определенное упрощение смысла модернизации, когда современный институциональный облик лидеров трактуется не только в качестве ориентира изменений, но и как непосредственное руководство к действию. Утверждается, например, что, «само понятие «удачной реформы», или модернизации, подразумевает, пусть и в неявном виде, удачный опыт копирования «западных» институтов - институтов рыночной экономики и правового государства, обеспечивающих выход на траекторию долговременного экономического роста за счет сочетания высокой устойчивости к политическим и экономическим шокам с высокой гибкостью, приспособляемостью к новым условиям хозяйствования»<sup>13</sup>.

Попытки такого рода форсирования институциональных перемен в определенной мере связаны со стремлением к укреплению социальной базы преобразований, с надеждами на достаточно быстрое получение осязаемых для их сторонников плодов модернизации. Период, в течение которого коалиция в поддержку реформ поддерживается "по инерции", оценивается в 1,5-2 года<sup>14</sup>. Это означает, однако, что при низкой эффективности копирования институтов, социальная база проводимого курса модернизации сокращается, что и подтвердилось в нашей стране.

Программа массовой ваучерной приватизации в России была начата для того, чтобы дать руководителям предприятий и работникам стимул к приобретению контрольного пакета акций своего предприятия и тем самым заручиться их поддержкой в деле приватизации — при этом именно руководители предприятий в конечном итоге превращались в основных акционеров. Однако, из-за слабости правовой базы корпоративного управления, а также серьезных неопределенностей в политической жизни России у руководителей предприятий появился стимул к получению максимального краткосрочного прироста капитала за счет продажи активов ради личного обогащения (вместо поддержания деятельности предприятий и усилий по достижению их максимальной прибыльности в будущем), а, следовательно, и к декапитализации предприятий в

---

<sup>12</sup> Детальное обсуждение проблематики заимствования институтов см. Полтерович В. М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. №3. С. 24-50.

<sup>13</sup> Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. М.: Институт экономики переходного периода, 2003 ([www.iet.ru](http://www.iet.ru)), с. 6.

<sup>14</sup> Там же, с. 83.

ущерб другим (более мелким) акционерам. Это имело два отрицательных следствия: во-первых, с точки зрения эффективности и, во-вторых, с точки зрения распределения акционерного капитала. Во-первых, появилось предубеждение против сохранения действующих предприятий. Во-вторых, что касается акционерного капитала, то материальные ценности были перераспределены от населения к руководителям предприятий. Возможно, освобождение от активов в конечном счете усилило стимулы к перекачиванию накопленных такими способами средств за границу, где было меньше шансов на то, что они будут обнаружены и станут предметом внимания правоохранительных органов<sup>15</sup>. Активное участие в конверсии власти в собственность приняли представители государственной власти в центре и на местах.

В качестве подлежащих заимствованию институтов чаще всего фигурируют<sup>16</sup>:

- открытая рыночная экономика, свободные цены, низкие таможенные барьеры, в основном тарифные, а не количественные; поддержание конкуренции на рынках;
- доминирование частной собственности при жесткой ее защите;
- соблюдение договорных обязательств;
- налоговая система, подконтрольная налогоплательщикам через демократические представительные учреждения с сильным налоговым администрированием;
- эффективные государственные службы с низким уровнем коррупции;
- прозрачные публичные компании и финансовые учреждения, которым раскрытие информации и ее проверяемость позволяют пользоваться доверием партнеров, кредиторов, инвесторов и привлекать финансовые средства для своего развития с минимальными издержками;
- демократическая политическая система с политической конкуренцией, разделением и сменяемостью властей, создающая надежные механизмы контроля общества над государством и бюрократией;
- законопослушность граждан, воспитываемая с детства и культивируемая в обществе; независимый суд, вызывающий доверие граждан к справедливости принимаемых им решений; сильная система органов охраны правопорядка и исполнения судебных решений, обеспечивающая высокую степень неотвратимости наказания за нарушение законов. Минимальный разрыв между формальными и неформальными нормами социального поведения.

Хотя взаимосвязь этих институтов не вызывает сомнений, проблематичность копирования всей их совокупности побуждает к поиску объектов первоочередной трансплантации, к

---

<sup>15</sup> Переходный период: анализ и уроки первого десятилетия для стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Исследование Всемирного банка. – М., Издательство «Весь Мир», 2002.

<sup>16</sup> См., например, Ясин Е.Г. Доклад на V Международной научной конференции "Конкурентоспособность и модернизация экономики", Москва, 6 апреля 2004 г.

выделению ключевых институтов. Так некоторые исследователи приходят к выводу, что гарантии базовых прав (неприкосновенности личности, свободы слова и частной собственности) имеют существенно большую важность, чем солидный набор «экономических институтов» - банковской и налоговой системы, предпринимательского права и правоприменительных практик, при всей бесспорной важности последних. Правам собственности и расширенной неприкосновенности личности, степени укоренения этих прав в обществе отводится решающая роль в создании благоприятного инвестиционного климата. Такой вывод выглядит довольно дискуссионным на фоне высоких темпов роста во многих странах, осуществляющих модернизацию при авторитарном режиме (прежде всего, Китая). Однако и эти темпы предлагается рассматривать как во многом следствие значительного снижения рисков, связанного с ослаблением репрессий государства против общества<sup>17</sup>.

#### **4.2. Издержки избирательного внимания к институтам**

При всем внимании к институциональной структуре стран-лидеров мировой экономики относительно обделены им следующие, отнюдь не второстепенные<sup>18</sup> институты развитых стран:

**Институты социального страхования.** Становление современных высокоразвитых экономик сопровождалось в XX веке расширением программ социального страхования (медицинское обслуживание, пенсионное обеспечение, пособия по безработице, страхование банковских депозитов и др.). В США импульс к формированию соответствующих институтов придала Великая Депрессия. В Европе особенно значительное расширение социальных программ наблюдалось в послевоенный период. Оказывая стабилизирующее влияние на политическую систему, эти программы снижают политическую составляющую инвестиционного риска. Вместе с тем, они сопряжены с осязаемыми экономическими и социальными издержками, включая ослабление трудовых мотиваций. Несмотря на ревизию социальных обязательств государства в 1980-е годы, ни США, ни Европа не пошли на серьезный демонтаж институтов страхования.

Как показал Шумпетер, технологическое развитие представляет собой процесс созидательного разрушения<sup>19</sup>. Институты страхования демпфируют негативные социальные последствия этого процесса. Тем самым нейтрализуются определенные барьеры на пути экономического развития.

Высокоразвитые страны демонстрируют заметные институциональные различия в системах социального страхования. Интересна в этой связи японская модель социального страхования, в

---

<sup>17</sup> Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. - М.: Институт экономики переходного периода, 2003 ([www.iet.ru](http://www.iet.ru)), с. 81.

<sup>18</sup> См. Rodrik, Dani. Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich // Economic Policy, 1995, v. 20.

<sup>19</sup> Schumpeter, J. Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung - Leipzig: Dunker & Humblot, 1912.

которой большую роль играют система пожизненной занятости, взаимострахование компаний в рамках финансово-промышленных групп. Хотя по поводу эффективности и жизнеспособности такой модели высказано немало скептических суждений, имеются свидетельства и в пользу ее дееспособности<sup>20</sup>.

Что касается институтов социального страхования, стремление к сохранению, по крайней мере, части из них прослеживалось в ходе российских реформ. Широкомасштабная ревизия системы социальных гарантий была начата лишь после завершения активной фазы институциональных реформ во многих других сферах.

**Институты разрешения социальных конфликтов.** Обращение к этим институтам во многом проливает свет на то, почему одним странам удается быстрый экономический рост, а другие – «топчутся» даже на богатых природных ресурсах. Социальные конфликты мешают использованию возможностей роста, реализации проектов и программ, предполагающих сотрудничество социальных групп. Институты разрешения социальных конфликтов усиливают стимулы к сотрудничеству<sup>21</sup>. Это может достигаться за счет «технологии блокирования», когда выгоды потенциальных «победителей» конфликта ограничиваются в пользу «проигравших». Система государственной власти с политической конкуренцией, разделением и сменяемостью властей сама по себе не предполагает наличие таких ограничений.

Способности демократических институтов к балансировке экономических интересов социальных групп тем выше, чем слабее в обществе поляризация этих интересов<sup>22</sup>. Вместе с тем, компромиссную относительно интересов разных социальных групп стратегию быстрого экономического роста могут реализовывать и авторитарные режимы (послевоенные Испания и Южная Корея).

Анализ российских реформ с позиций укоренения институтов разрешения социальных конфликтов представляет особый интерес. Если общей установкой этих реформ выступало прямолинейное приближение институтов к зарубежным образцам, то на институты разрешения социальных конфликтов эта установка фактически не распространялась. Более того, продолжают усилия по подведению концептуальной базы под такое отступление от общей установки.

Эти усилия связаны с пониманием большого значения проблемы выбора реформаторами стратегий в отношении с оппонентами. Утверждается, что компромисс сигнализирует о слабости реформаторов и провоцирует усиление сопротивления реформам. Внимание фокусируется на

---

<sup>20</sup> См., например, Мацумото К. Японская корпоративная система: прогнозы и реалии // Экономическая наука современной России, 2000, №1.

<sup>21</sup> Rodrik, Dani. Development Strategies for the Next Century // Presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics (Europe). - Paris, June 26–28, 2000.

<sup>22</sup> Rodrik, Dani. Development Strategies for the Next Century // Presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics (Europe). - Paris, June 26–28, 2000.

задаче создания и поддержания выигрывающей прореформистской политической коалиции как ключевой задаче реформ. При этом ставка делается на поощрение лояльности и наказание нелояльности, вплоть до приватизации в пользу друзей<sup>23</sup>.

Фактически речь идет о реализации принципа «победителю достается все». Ориентация на такой принцип в ходе реформ способствует неконструктивному реагированию на критику проводимого курса. Возникает стремление записать в ряды противников реформ всех, кто сомневается в его правильности, придерживается иных взглядов на стратегию модернизации экономики. Тем самым сужается круг заслуживающих поощрения, увеличивается награда наиболее лояльных. В условиях радикальных реформ принцип «победителю - все» на практике означает поощрение не столько за счет изменений в эффективности экономики, сколько через раздел наследства предшествующего режима. Об этом говорится открыто, когда утверждается, что с практической точки зрения реформаторам целесообразно участвовать в борьбе перераспределительных коалиций и групп интересов с целью улучшить положение основных участников прореформистской коалиции<sup>24</sup>.

Поспешные действия в этом направлении свидетельствуют о слабости надежд на получение осязаемых плодов преобразований в период, в течение которого коалиция в поддержку реформ поддерживается "по инерции".

Как показал революционный опыт России в XX веке, бескомпромиссная политика способна привести к установлению нового социально-экономического режима. Однако оборотная сторона такого успеха может проявиться через многие годы в столь же бескомпромиссном стремлении к социальному реваншу. Учет вероятных "отложенных издержек" необходим применительно не только к китайским реформам<sup>25</sup>, но и к бескомпромиссным решениям в ходе российского обновления институтов.

Более убедительным представляется соотнесение успешных реформ не с бескомпромиссными решениями, а с формированием идейно-политического консенсуса в обществе, как это делалось в новых индустриальных странах. Причем речь идет, конечно, о консенсусе по ключевым проблемам развития страны - модернизации, национальным интересам, общественной и государственной безопасности. Консенсус должен обеспечивать обратную связь между обществом и государством, чтобы государство могло вносить нужные коррективы в свою политику модернизации, ни в коем случае не отступая от стратегического курса<sup>26</sup>. Понятно, что

---

<sup>23</sup> См. Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. - М.: Институт экономики переходного периода, 2003 ([www.iet.ru](http://www.iet.ru)), с. 83.

<sup>24</sup> Там же, с. 84.

<sup>25</sup> Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. - М.: Институт экономики переходного периода, 2003 ([www.iet.ru](http://www.iet.ru)), с. 84.

<sup>26</sup> Модернизация: зарубежный опыт и Россия. - М.: Российский независимый институт социальных и национальных проблем. Агентство «ИНФОМАРТ», 1994.

достичь консенсуса и поддерживать его можно, лишь выдвигая убедительную стратегию реализации национальных интересов и не сбиваясь на вопиюще корыстные действия.

Итак, откладывание развития некоторых институтов «на потом», как это наблюдается с институтами разрешения социальных конфликтов, ослабляет созидательную и усиливает перераспределительную нацеленность преобразований. С другой стороны, приходится констатировать, что прямолинейное копирование формальных институтов развитой рыночной экономики чревато их фактической деформацией, способно вместо укоренения институтов вызвать обратную реакцию. Таким образом, институциональный дирижизм обнаруживает ограниченность своих возможностей. Формирование же институциональных ловушек означает, что не очень надежной является ставка и на спонтанные механизмы институциональной эволюции.

### **4.3. Институциональная точка опоры преобразований**

До сих пор проблема определения путей модернизации российской экономики порой трактуется как выбор из двух моделей формирования экономической политики (либеральной, делающей упор на свободную игру рыночных сил, и дирижистской, настаивающей на активном участии государства в экономике). Однако практической задачей является не расстановка приоритетов среди рафинированных моделей, а нахождение эффективного сочетания рыночных механизмов и государственного регулирования экономических процессов. Во многом речь идет о распределении ролей в рамках одного и того же набора институтов. Принципиальный вопрос состоит в том, насколько эффективным ориентиром здесь может служить такого рода распределение в рамках развитой рыночной экономики.

Сложность этого вопроса обусловлена, во-первых, сосуществованием разных моделей такой экономики (чаще всего выделяют англо-американскую и японо-германскую модели); во-вторых, несовпадением задач и условий позднеиндустриальной и постиндустриальных модернизаций; в-третьих, ограниченной дееспособностью рыночных институтов в период их становления; в-четвертых, своеобразием историко-культурных условий модернизации отдельных стран; в-пятых, неоднозначным влиянием лидеров современной мировой экономики на страны, встающие на путь догоняющего развития; в-шестых, изменчивостью экономической политики, проводимой самими индустриально-развитыми странами.

Некоторые из институтов, сформировавшихся в странах-пионерах, играют универсальную роль, то есть важны для устойчивого функционирования любого развитого общества (при любой модели рыночной экономики). Однако далеко не все они способны играть однозначно позитивную роль в преодолении разрыва в социально-экономическом развитии. На разных этапах развития и в разных странах значение отдельных институтов может быть прямо противоположным. В качестве

примеров здесь фигурируют частная собственность и конкуренция, ограничение которых признается типичным для догоняющего развития в эпоху зрелого индустриализма, тогда как возможность прогресса в постиндустриальном обществе при подобных действиях ставится под сомнение<sup>27</sup>. Обращает на себя внимание и то, что далеко не всегда институты, вроде бы способные обеспечить экономический рост, приживаются в иной социальной или культурной среде.

В качестве **опорных институтов модернизации** допустимо рассматривать такую институциональную структуру реформируемой экономики, которая способна обеспечить решение актуальных задач модернизации страны с учетом представленных обстоятельств.

#### **4.4. Модернизация под присмотром мировых лидеров**

Усиливающееся понимание того, что выявление опорных институтов модернизации не может ориентироваться исключительно на современный институциональный облик стран-лидеров, несомненное продвижение в осмыслении механизма модернизации. Однако и в извлечении уроков из институциональной предыстории современных достижений этих стран имеются свои тонкости. В этой предыстории можно выявить существенные различия между странами-первопроходцами и странами, сумевшими наверстать отставание от лидеров. Успехи догоняющей индустриальной модернизации часто связаны с активной промышленной политикой государства, требующей соответствующего институционального обеспечения. Индустриализация стран-первопроходцев происходила в условиях менее изощренного экономического давления извне, что обусловило не столь большое значение для них промышленной политики в тот период.

Как констатируется в теории экономического развития, в отличие от генезиса капитализма, когда доминировали условия свободной конкуренции, в современном мире на международной арене господствуют транснациональные корпорации, на внутренний обмен которых приходится около трети мировой торговли<sup>28</sup>. Транснациональный характер не исключает привязанности этих корпораций к определенным странам, со стороны которых они получают поддержку в наращивании своего технологического потенциала и в его реализации в масштабах мировой экономики.

Ставка в догоняющем развитии исключительно на институты свободной конкуренции способна привести к закреплению сырьевой специализации страны в мировом разделении труда или, в лучшем случае, к развитию в режиме воспроизводства технологического отставания от лидеров. Экономическая заинтересованность последних в модернизации менее развитых стран существует, но имеет свои пределы. Если эта заинтересованность связана с расширением рынка

---

<sup>27</sup> Мау В. Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики, 2002, №7, с. 17.

<sup>28</sup> Нуреев Р. М. Экономика развития: модели становления рыночной экономики. – М.: ИНФРА-М, 2001, с. 111.

сбыта для продукции и технологий передовых стран, то ее границы определяются неоднозначным влиянием модернизации на емкость этого рынка, степенью защиты на нем интеллектуальной собственности.

Усиление ориентации социально-экономических преобразований страны на ее собственные интересы сопряжено, прежде всего, с формированием институтов, обеспечивающих осмысление этих интересов и их возведение в ранг приоритетов государственных действий. Как уже отмечалось, способность к решению таких задач проявляют институты как демократической, так и авторитарной власти.

Для успеха догоняющей модернизации важно учитывать как ее ограничения, так и дополнительные возможности. Последние связаны как с заимствованием технологий от стран-лидеров, так и с экспортом производимой на их основе продукции в эти страны. Как показывает практика, рациональный ответ на стремление лидеров контролировать модернизацию преследователей не сводится к политике импортозамещения, но предполагает сочетание импортозамещения с активной поддержкой экспорта продукции новых технологий.

Тенденции глобализации мировой экономики не означают, что ослабляется соперничество стран в сфере экономического развития. Скорее можно говорить об изменении спектра инструментов, с помощью которых наиболее развитые страны стремятся к сохранению своих лидирующих позиций в мировой экономике. Одним из сравнительных преимуществ этих стран, способствующих реализации такого рода устремлений, является адаптивность институциональной структуры, ее способно эффективно реагировать на очередные вызовы глобальной конкуренции.

#### ***4.5. Маневренность институциональной организации индустриально развитых стран***

При сопоставлении институциональных структур разных стран значительное внимание привлекают особенности государственного регулирования экономики в отдельных странах<sup>29</sup>.

1. Хотя Соединенные Штаты тяготеют к односекторной корпоративной экономике, федеральная администрация регулирует поведение экономических агентов, используя систему федеральных институтов (Федеральный Резерв, бюджет, экспортно-импортные агентства) для контроля экономического развития. Стремление к расширению контроля над экономикой и обществом – все более заметная тенденция в развитии американского государства.

2. В Западной Европе и в Канаде государство не только выступает собственником существенной части промышленных активов, но широко вовлечено в управление экономическими процессами. В некоторых западноевропейских странах, например, во Франции, в свое время предпринимались шаги по внедрению централизованного планирования экономического развития.

---

<sup>29</sup> Chodak S. The New State. – Boulder&London, Lynne Rienner Publishers, 1989.

Вместе с тем, эти попытки охватывали только ограниченное число отраслей промышленности. Кроме того, централизованное планирование носило индикативный, а не директивный характер, чем отличалось от централизованного планирования в СССР.

3. В Японии государственная собственность распространялась только на отрасли промышленности, расцениваемые частным сектором как нерентабельные, но которые были необходимы для национальной экономики, как например, железные дороги. Министерство Внешней Торговли и Промышленности (MITI) оказывало значительную поддержку крупным корпорациям, проводя и распространяя результаты научных, маркетинговых и других исследований. Государство устанавливало национальные экономические приоритеты, вовлекало Банк Японии и другие банки в обеспечение экспертизы и кредитование проектов частного бизнеса, отвечающих этим приоритетам.

4. Хотя небольшие демократические государства (Швейцария, Швеция, Дания, Норвегия, Финляндия, Австрия и др.) имеют различаемые особенности, к ряду этих стран применима характеристика «демократический корпоратизм»<sup>30</sup>. Согласно определению Каценштейна, демократический корпоратизм имеет три принципиальные черты: идеология социального партнерства, выраженного на национальном уровне; относительно централизованная и сконцентрированная система групповых интересов; добровольная координация противоречивых интересов через непрерывную политическую торговлю, в которую вовлечены как политические партии, так и бюрократия.

Вместе с тем, обделено вниманием такое важное качество стран-лидеров мировой экономики как обладание институтами, обеспечивающими перераспределение нагрузки между рыночными механизмами и государственными органами в регулировании экономики. Эти страны не склонны к догматическому следованию либеральным или дирижистским установкам. Степень либеральной или дирижистской ориентации экономической политики соотнобразуется с реальной ситуацией, подстраивается под актуальные задачи экономического развития. Иллюстрацией здесь может служить политика индустриально развитых стран в отношении сталелитейной промышленности.

Широко известны протекционистские меры США по отношению к черной металлургии. Мнения относительно оправданности этих мер весьма расходятся. В брошюре, опубликованной Американским институтом чугуна и стали (American Iron and Steel Institute) говорится о том, устойчивые и надежные внутренние источники стали имеют жизненное значение для американской экономической и национальной безопасности. Потеря национальной сталелитейной промышленности рассматривается как прямая угроза экономическому лидерству Америки во

---

<sup>30</sup> Katzenstein P. Corporatism and change: Austria, Switzerland, and the politics of industry. – Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984.

многих критических отраслях промышленности<sup>31</sup>. Вместе с тем, судя по некоторым исследованиям, только с 1969 г. различные протекционистские меры в сфере черной металлургии стоили американским потребителям от 90 до 151 миллиарда долл<sup>32</sup>. Критика этих мер обращает внимание на то, что они искажают ценовые ориентиры бизнеса. Защитники же протекционистских мер указывают на деформированность ценовых пропорций под влияние политики отдельных иностранных фирм и правительств.

Действия американской администрации в сфере черной металлургии в последние годы могут рассматриваться как активная структурная политика в этой отрасли. Ее протекционистская защита благоприятствовала укреплению в черной металлургии сектора минизаводов<sup>33</sup>, превращению США в мирового лидера в развитии этого сектора.

Идеологическая приверженность британского правительства, возглавляемого Маргарет Тэтчер, свободной рыночной политике, сочеталась с практицизмом в принятии конкретных экономических решений. Эта приверженность не помешала вложению огромных средств в государственную Британскую сталелитейную корпорацию (BSC). Государство потратило приблизительно 8 миллиардов фунтов стерлингов, чтобы предотвратить крах BSC, сделать компанию конкурентоспособной. Политика правительства Тэтчер фактически исходила из того, что создание предпосылок для эффективной конкуренции может требовать значительной степени государственного вмешательства. Чтобы перейти к менее регулируемой экономике, порой необходимо прибегнуть к временному усилению такого регулирования<sup>34</sup>.

Одним из элементов институциональной структуры, обеспечивающей варьированность экономической политики, являются нормы формирования и обновления элиты общества, благоприятствующие своевременному пересмотру стратегии и тактики социально-экономического развития. Учету разных позиций относительно его курса, предотвращению крайностей в политике отвечают, в частности, уже упоминавшиеся институты разрешения социальных конфликтов.

#### **4.6. Юридическая и функциональная конвергенция систем информента**

Становление институтов, обеспечивающих соблюдение договорных обязательств и прав собственности обычно указывается в качестве необходимых условий использования рыночных

---

<sup>31</sup> Perspective: American Steel & Domestic Manufacturing. American Iron and Steel Institute, 2003 ([www.aisi.org](http://www.aisi.org)).

<sup>32</sup> Barringer, William H. and Kenneth J. Pierce. Paying the Price for Big Steel: \$100 Billion in Trade Restraints and Corporate Welfare: 30 Years of the Integrated Steel Companies' Capture of U.S. Trade Policy, American Institute for International Steel, Washington, DC, 2000 ([www.aiis.org](http://www.aiis.org)).

<sup>33</sup> Phelps D. US Steel Trade Policy, the US Steel Industry, and the Importance of Free Trade for Economic Growth. Adam Smith Institute, The CIS and Eastern European Steel Summit, Moscow, Russia February 4, 2004.

<sup>34</sup> Richardson, J.J. Doing Less by Doing More: British Government 1979-93 // West European Politics, 1994, Vol. 17, №4, pp. 178-97.

механизмов для модернизации. Обращение к многообразию моделей рыночной экономики оказывается весьма полезным в поисках путей защиты (инфорсmenta) этих прав.

При обсуждении проблем защиты прав собственности в контексте глобализации мировой экономики важно разграничение между юридической и функциональной конвергенцией систем инфорсmenta<sup>35</sup>.

Юридическая конвергенция - изменения в праве и механизмах инфорсmenta, приближающие их к некоторому успешному образцу. Для такого приближения большинству стран требуются глубокие правовые, административные и судебные реформы. Юридическая конвергенция фактически соответствует тому, что В. Полтерович называет наивной стратегией трансплантации экономических институтов, предполагающей, что введение “адекватной” законодательной базы обеспечит “правильное” функционирование соответствующего института<sup>36</sup>.

Функциональная конвергенция обеспечивается более децентрализованными изменениям, которые не требуют радикальной юридической реформы, но все же приводят большее количество фирм и активов под зонтик эффективной юридической защиты инвесторов.

Юридическая конвергенция осложняется взаимодополнительностью различных законов в защите миноритарных акционеров: закон о ценных бумагах, например, может требовать раскрытия корпоративной информации, в то время как закон об акционерных обществах позволяет таким акционерам использовать эту информацию. Поэтому для существенного улучшения ситуации в стране со слабой защитой прав собственности требуется синхронное изменение многих условий. Препятствиями для таких изменений могут быть юридические традиции, политические обстоятельства, сопротивление контролирующих акционеров. Что для одних является защитой инвесторов, другие воспринимают как конфискацию предпринимателей.

Среди мер по улучшению юридической защиты акционеров на первое место часто выносятся ужесточение требований к раскрытию корпоративной информации. Такая установка в определенной мере связана с ориентацией на американскую модель корпоративной собственности. Подобная ориентация просматривается и за требованиями:

- расширения мониторинга за действиями контролирующих акционеров со стороны миноритарных акционеров;
- ограничении перекрестного владения акциями;
- ослаблении влияния инсайдеров.

Однако существенные отличия между разными моделями корпоративной собственности охватывают и уровень раскрытия информации. Инерционность этих моделей проявляется в

---

<sup>35</sup> Coffee, J. The future as history: the prospects for global convergence in corporate governance and its implications. *Northwestern Law Review*, 1999, vol. 93, p. 631-707.

<sup>36</sup> Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // *Экономическая наука современной России*, 2000, №3, с.35.

трудностях переноса информационных стандартов из одной экономической системы в другую. Европейская Комиссия еще в 1993 г. приняла Директиву о транспарентности, чтобы повысить информационную прозрачность корпораций в ЕС. Однако, по некоторым оценкам, эта директива достигла немного<sup>37</sup>. Большинство фирм и даже стран в Европе находят пути обхода ограничений, наложенных Комиссией.

Успешность реформ юридической системы и, в частности, работоспособность внедряемых норм информационной открытости зависит от интересов самих корпораций (от их спроса на новые институты). Можно ожидать размежевания фирм одной и той же страны на те, что ориентированы на самофинансирование развития, и те, что стремятся к привлечению средств. Что касается существующих крупных фирм, то, как показал Mayer<sup>38</sup>, они обычно финансируют свои инвестиционные проекты самостоятельно или через тесно связанные с ними банки. Крупные фирмы – основные получатели кредитов в странах со слабой защитой кредиторов<sup>39</sup>. Поэтому такие фирмы могут не испытывать большой заинтересованности в привлечении средств через эмиссию акций, скорее будут стремиться к сохранению сформировавшейся системы корпоративного управления.

Само по себе принятие законов, дублирующих юридическую систему другой страны, не гарантирует конвергенции моделей экономики. Поучителен в этом отношении пример юридической реформы корпоративного управления в Японии после Второй Мировой Войны, когда Генерал Макартур, с помощью юристов из Чикаго и оккупационной армии ввел корпоративные законы, основанные на законодательстве Штата Иллинойс. Несмотря на широкие юридические заимствования, японская модель рыночной экономики сохраняет принципиальные отличия от американской модели<sup>40</sup>.

Более гибкий подход к внедрению новых требований к поведению корпораций, в частности, требований информационной открытости состоит в том, чтобы более жесткие нормы открытости выбирали сами фирмы в соответствии со своими интересами. Примером такого подхода может быть создание Neuer Markt – филиала Франкфуртской Фондовой биржи специально для листинга новых фирм. Желая попасть в этот листинг фирмы должны соблюдать международные стандарты бухгалтерского учета и соглашаться на большее раскрытие информации, чем требуемое от уже внесенных в листинг Франкфуртской Фондовой биржи фирм.

---

<sup>37</sup> Berglöf Erik and Ernst-Ludwig von Thadden. The Changing Corporate Governance Paradigm: Implications for Transition and Developing Countries. CEPR. Working Paper Number 263. June 1999.

<sup>38</sup> Mayer, C. New issues in corporate finance // *European Economic Review*, 1988, vol. 32, p. 1167-1188.

<sup>39</sup> La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R. Legal determinants of external finance // *Journal of Finance*, 1997, vol. 52, p. 1131-1150.

<sup>40</sup> О сохраняющейся специфике японской корпоративной системы см., например, Matsumoto Koji. Under Attack: the Japanese Corporate System // Report for International Symposium: Approaches to Varieties of Capitalism (12-13 March 1999); Мацумото К. Японская корпоративная система: прогнозы и реалии // *Экономическая наука современной России*, 2000, №1.

Создание Neuer Markt Новое ускорило начальное публичное размещение акций. Уже действующие фирмы спокойно восприняли такое ужесточение требований, поскольку их оно непосредственно не касалось. Можно говорить о фактической и целенаправленной сегментации экономики, о сочетании в одной и той же экономике разных моделей корпоративного управления. Для зрелых отраслей, компаний – одна модель, для новых, высокорисковых – другая.

Рациональная стратегия реформирования юридической системы, включая регламентацию прав собственности и договорных обязательств, не сводится к созданию универсальных идеальных норм. Последующие усилия по подгонке практики под эти нормы оборачиваются нарушением их самой правоприменительной системой. Более реалистичный, чем юридическая конвергенция, подход состоит в том, чтобы уже на стадии совершенствования правовых норм учитывать их реализуемость на практике, имеющиеся ресурсы для обеспечения правоприменения (инфорсmenta) новых норм. Возможности децентрализованного инфорсmenta занимают среди этих ресурсов не последнее место. Самоинфорсмент обновляемого корпоративного права рассматривается в качестве наиболее подходящего подхода для стран с переходной экономикой<sup>41</sup>.

Компании, нуждающиеся во внешнем финансировании, могут и без ужесточения требований информационной прозрачности в своей стране оказаться в сфере действия юридической системы с более строгими нормами раскрытия корпоративной информации. Для этого достаточно внести ценные бумаги фирмы в листинг на рынке с такими нормами. Так фактически и поступают многие компании, выпуская американские депозитарные расписки (ADR) в США. Однако, такое внесение в листинг налагает только ограниченные обязательства на инсайдеров: хотя оно улучшает раскрытие информации, но обычно не дает миноритарным акционерам больших эффективных прав<sup>42</sup>. Встречный вариант – когда фирма из страны с относительно хорошей защитой акционеров приобретает компанию в стране, где юридическая система не обладает таким качеством. Оба эти варианта функциональной конвергенции обнаруживают, тем не менее, ее частичный характер. Компания (приобретаемая иностранной фирмой или выпускающая ADR) остается в сфере действия национального законодательства. Соответственно, реальные права кредиторов весьма зависят от регламентации процедуры банкротств в этом законодательстве.

Итак, перспективным направлением конвергенции систем инфорсmenta предстает функциональная сегментация национальных экономик. В более общем плане можно говорить о

---

<sup>41</sup> Black, Bernard and Kraakman, Reinier. A Self-Enforcing Model of Corporate Law // Harvard Law Review, 1996, vol. 109, p. 1911-1982 ([http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract\\_id=10037](http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=10037))

<sup>42</sup> La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R. Investor protection and corporate governance // Journal of Financial Economics, 2000, vol. 58, p. 3-27.

конвергенции экономических институтов через их диверсификацию<sup>43</sup>. Среди факторов такой диверсификации, охватывающей модели корпоративного управления, механизмы инфорсmenta, следует выделить не только отличающиеся потребности фирм во внешних доленых инвестициях<sup>44</sup>, но и разную степень взаимодверия между фирмами. Для ряда экономик актуален и региональный аспект сегментации в процессе институциональной конвергенции. Такая сегментация, когда в различных регионах страны используются отличающиеся модификации того или иного института, - одна их причин успеха китайских реформ<sup>45</sup>.

#### **4.7. Институциональное доверие и трансплантация институтов**

Уровень доверия в обществе все чаще рассматривается в качестве принципиального условия функционирования рыночной экономики, фактора экономического развития<sup>46</sup>. По словам К. Эрроу, "в сущности каждая коммерческая операция содержит в себе элемент доверия, особенно если она занимает определенный период времени. Было бы вполне правдоподобно утверждать, что большая часть экономической отсталости в мире может быть объяснена недостаточностью взаимного доверия"<sup>47</sup>. Особое внимание уделяется роли этого фактора в социально-экономических преобразованиях, что позволяет лучше понять причины успехов и неудач стран с переходной экономикой<sup>48</sup>.

Известный специалист по теории постиндустриального общества Фрэнсис Фукуяма утверждает: один из важнейших уроков экономической жизни заключается в том, что благополучие нации, как и ее способность к конкуренции, обусловлены единственной всепроникающей культурной характеристикой – уровнем доверия, присущим данному обществу<sup>49</sup>. Доверие Фукуяма трактует как возникающее в рамках определенного сообщества ожидание того, что члены данного сообщества будут вести себя нормально и честно, проявляя готовность к

---

<sup>43</sup> О диверсификации институтов см. Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России, 2000, №3, с. 28.

<sup>44</sup> Пример разграничения отраслей по уровню спроса на внешние доленые инвестиции см. Радыгин А. О некоторых проблемах корпоративного управления в России (<http://www.iet.ru>).

<sup>45</sup> См. Roland G. Transition and Economics. Politics, Markets and Firms. – Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2000; Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России, 2000, №3, с. 36.

<sup>46</sup> Следует отметить широкомасштабное исследование проблематики доверия, объединившее экономистов, политологов, социологов, юристов, философов и антропологов из 17 стран. Подробная информация о проекте представлена на сайте: [www.colbud.hu/honesty-trust](http://www.colbud.hu/honesty-trust). Среди отечественных публикаций можно выделить следующие: Клейнер Г.Б. Экономика России и кризис взаимных ожиданий // Общественные науки и современность. 1999. №1; Ляско А. Доверие и транзакционные издержки // Вопросы экономики. 2003. №1; Мильнер Б.З. Фактор доверия при проведении экономических реформ // Вопросы экономики. 1997. №11; Радаев В. Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. - М.: Центр политических технологий, 1998.

<sup>47</sup> Arrow K.J. Gifts and Exchanges // Philosophy and Public Affairs. 1974. Vol. 1. №4, p. 357.

<sup>48</sup> Корнаи Я. Честность и доверие в переходной экономике // Вопросы экономики, 2003, №9.

<sup>49</sup> Фукуяма Фрэнсис. Доверие. Социальные добродетели и созидание благосостояния / Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. – М.: Academia, 1999, с. 129.

взаимопомощи в соответствии с общепризнанными нормами. Доверяющий полагается на то, что из его уязвимости партнер не будет извлекать собственные выгоды при обнаружении такой возможности.

Когда доверием пользуются не только лично знакомые субъекты, говорят о деперсонифицированной форме доверия<sup>50</sup> или об общем (социальном) доверии. Его уровень во многом определяется отношением к общественным институтам. В свою очередь, **уровень доверия к трансплантируемым институтам** (институциональное доверие) зависит, с одной стороны, от оценки их работоспособности в условиях страны-реципиента, с другой – от оценки последствий внедрения института для состояния социальной справедливости в обществе<sup>51</sup>.

Доверие к институту – своего рода индикатор спроса на него. Оценки доверия в преддверии трансплантации и после нее могут весьма отличаться. Ожидания от назревших институциональных преобразований, включая импорт институтов, как правило, тем выше, чем пессимистичней отношение к действующей социально-экономической системе. Если начальный уровень доверия к новому зависит от выбора заимствуемых институтов, то на его сохранение сильно влияет технология их внедрения.

Работоспособность отдельного нового института зависит от степени нагрузки на него, от качества сопряженных с ним институтов, что и подтвердилось в итоге широкомасштабной приватизации. В этой связи конструктивным предстает подход, когда повсеместное внедрение института предваряется относительно локализованной, но взаимной «притиркой» самого института и его новой среды. Если масштабы такого дозированного внедрения и полученные результаты достаточно убедительны, это повышает доверие к новому институту, облегчая тем самым его широкое распространение. Потеря в темпах преобразований может в итоге оказаться временной. Кроме того, несомненен выигрыш в их качестве. Представленный подход фактически является комбинированной технологией институционального заимствования, сочетающей импорт и модификацию института с одновременным «подрачиванием» среды. Свидетельством в пользу такого подхода являются успехи китайской экономики, практикующей институциональные эксперименты, когда различные модификации того или иного института проходят проверку в различных регионах страны<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Олейник А.Н. Институциональная экономика: Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2000, с. 101.

<sup>51</sup> См. Rothstein, Bo and Stolle, Dietlind. How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. Paper presented at Collegium Budapest, Project on Honesty and Trust: Theory and Experience in the Light of Post-Socialist Experience. November 22-23, 2002; Delhey Jan, Newton Kenneth. Who Trusts? The Origins of Social Trust in Seven Nations. - Social Science Research Center Berlin (WZB). May 2002

<sup>52</sup> Roland G. Transition and Economics / Politics, Markets and Firms. - Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2000.

Сомнения в дееспособности как нового, так и старого института создают почву для попыток извлечения выгод из сбоев в его работе, что еще больше снижает доверие к нему. Еще на стадии выбора объекта трансплантации и, тем более, в процессе внедрения новых институтов серьезному моральному искушению (*moral hazard*) подвержены лидеры институциональных реформ, имеющие возможность деформировать в угоду собственным или узко групповым интересам, как выбор заимствуемого института, так и сам институт, и способ его переноса<sup>53</sup>.

Степень массового доверия к социальной справедливости еще только внедряемого института во многом зависит от устойчивости реформаторов перед таким моральным искушением. Негативная оценка последствий трансплантации нового системообразующего института для состояния социальной справедливости в обществе – катализатор массовой оппортунистической активности в отношении как данного, так и других институтов.

Этот оппортунизм может проявляться в широкой востребованности таких институтов, которые не соответствуют официальной логике реформ и даже снижают дееспособность внедряемых в соответствии с этой логикой институтов. В российской экономике весьма востребованным оказался, например, институт бартера, позволивший многим предприятиям успешно противостоять перекладыванию на них тягот финансовой стабилизации экономики. Без института бартера потери отечественной экономики из-за фактического перерождения института банкротств в инструмент теневой деятельности оказались бы гораздо более значительными. Дифференциация отношения к бартеру может служить иллюстрацией того, как разные агенты по-разному оценивают положительные и отрицательные последствия обращения к одному и тому же экономическому институту.

Чем ниже массовое доверие к новому институту, тем выше расходы по внедрению и поддержке его существования, тем значительнее транзакционные издержки его использования. Дефицит доверия приходится перекрывать трансформационными издержками, связанными с созданием мощной инфраструктуры трансплантации, усиленным стимулированием ее активистов, включая игнорирование злоупотреблений в ходе институциональных преобразований, и т.д.

Существует, однако, мнение, что темпы и масштабы перемен – это и есть тот фактор, что обеспечивает доверие к новым институтам. Утверждается, например, что реформы должны осуществляться в возможно более короткий промежуток времени и без учета опасений, что слишком радикальные действия могут быть не приняты агентами рынка или избирателями. Только радикальные перемены способны вызывать доверие в обществе (уверенность, что данные перемены совершаются всерьез и надолго)<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> См. Полтерович В. М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. №3. С. 27.

<sup>54</sup> Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. М.: Институт экономики переходного периода, 2003 ([www.iet.ru](http://www.iet.ru)), с. 83.

Такое понимание источников доверия весьма спорно. Если перемены воспринимаются как необратимые, но не отвечающие представлениям о справедливости, следует говорить не о доверии, а об ощущении обреченности на несправедливость. Как следствие, уверенность в том, что расхождение между реальными и новыми формальными институтами – это всерьез и надолго, восприятие реформ как замены одной фальшивой системы другой.

Одним из принципиальных факторов успешности китайских реформ было то, что они сопровождались накоплением социального капитала, т.е. доверия в обществе. Среди насущных задач российских реформ – повышение доверия в нашем обществе на основе повышения социальной ответственности как бизнеса, так и государства.

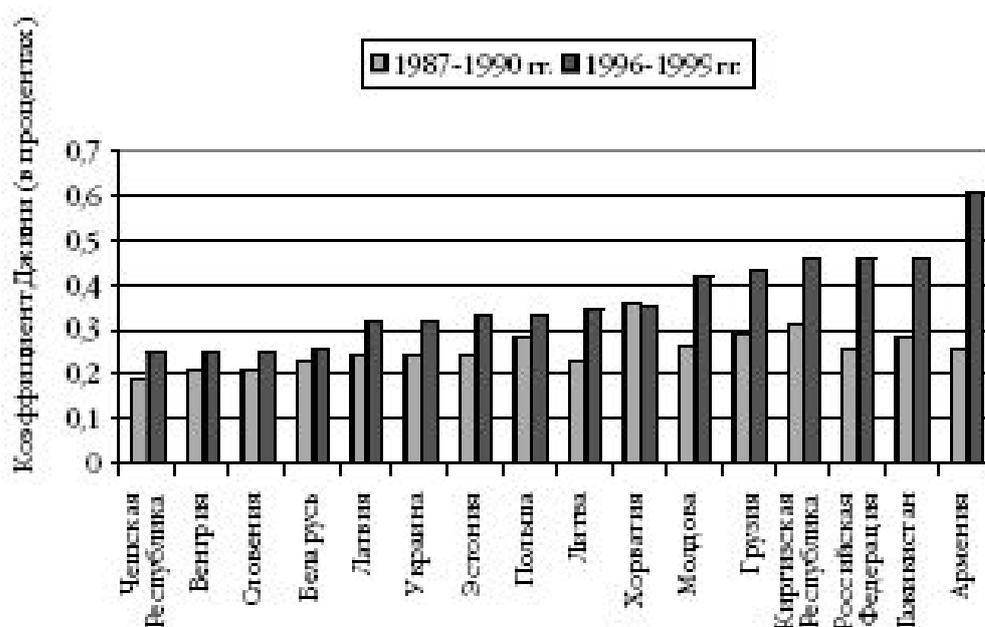
#### **4.8. Социальная база преобразований**

Вопрос о социальной базе преобразований – один из центральных для теории и практики реформ. Учет фактора институционального доверия позволяет продвинуться в решении этого вопроса. Чем у большего круга лиц вызывает доверие курс и практика реформ – тем шире их социальная база.

С другой стороны, забота главным образом о победителях в политическом соперничестве не только препятствует достижению социального согласия, но оборачивается, как это наблюдалось в России, деформацией самого курса рыночных реформ. Политическая и экономическая власть начинает использоваться для сохранения перекосов рынка, приносящих выгоду узкому кругу с частными интересами.

Иной опыт продемонстрировали страны Центральной и Восточной Европы. В большинстве них смена власти сопровождалась переговорами за круглым столом, в которых участвовали имевшие широкое представительство народные фронты и многочисленные организованные группы населения. Подобное развитие событий вместе с налаживанием тесных связей этих стран с государствами Западной и Северной Европы, а также стремление к использованию потенциальной возможности вступления в Европейский союз, на первых этапах переходного периода способствовали формированию широкого социального консенсуса по основным направлениям проведения реформ. Сохранению такого консенсуса способствовал характер распределения доходов в обществе. В Центральной Европе с наступлением переходного периода имел место лишь едва заметный рост неравенства доходов.

Иная ситуация в странах СНГ, особенно в Армении, Киргизской Республике, Молдове и России, где неравенство доходов достигло таких огромных масштабов, что эти государства теперь «соперничают» со странами, в которых наблюдается самый высокий уровень неравенства в мире. В упомянутых странах коэффициент Джини (стандартный показатель неравенства) почти вдвое превысил уровни, существовавшие в них до переходного периода (рис. 4.1 и таблица 4.1).



**Рис. 4.1. Изменения в неравенстве доходов в отдельных странах с переходной экономикой.**  
 Источник: World Bank. Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia. Washington D.C., 2000.

*Таблица 4.1.*

**Изменения степени неравномерности распределения доходов в течение переходного периода, разные годы**

Страны	Коэффициент Джинни, отображающий распределение доходов на душу населения		
	1987-1990	1993-1994	1996-1998
<b>ЦЮБ</b>	<b>0,23</b>	<b>0,29</b>	<b>0,33</b>
Болгария	0,23	0,38	0,41
Венгрия	0,21	0,23	0,25
Латвия	0,24	0,31	0,32
Литва	0,23	0,37	0,34
Польша	0,28	0,28	0,33
Румыния	0,23	0,29	0,30
Словения	0,22	0,25	0,30
Хорватия	0,36	-	0,35
Чешская Республика	0,19	0,23	0,25
Эстония	0,24	0,35	0,37
<b>СНГ*</b>	<b>0,28</b>	<b>0,36</b>	<b>0,46</b>
Армения	0,27	-	0,61
Беларусь	0,23	0,28	0,26
Грузия	0,29	-	0,43
Казахстан	0,30	0,33	0,35
Киргизская Республика	0,31	0,55	0,47
Молдова	0,27	-	0,42
Российская Федерация	0,26	0,48	0,47
Таджикистан	0,28	-	0,47
Туркменистан	0,28	0,36	0,45
Украина	0,24	-	0,47

Источник: World Bank. Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia. Washington D.C., 2000.

Как показывают результаты одного из последних исследований Всемирного банка, причиной роста неравенства в Центральной и Юго-Восточной Европе и странах Балтии (ЦЮБ) во многом является позитивное развитие событий: получение больших доходов при наличии образования, снятие жестких ограничений на размер заработной платы и появление возможности получать большие доходы в результате взятия на себя риска и занятия предпринимательской деятельностью. Действие подобных сил приветствуется, невзирая на рост неравенства, поскольку это свидетельствует о том, что в условиях рынка вознаграждаются умение работать и трудолюбие, что особенно проявляется в странах с более зрелой рыночной экономикой. Более того, в ЦЮБ значительные социальные (безвозмездные) выплаты и действие механизмов перераспределения снизили влияние надбавок (доплаты) за уровень образования работника и снятия жестких ограничений на размеры заработной платы в соответствии с требованиями, которые население этих стран предъявило своим правительствам в отношении принятия подобных мер<sup>55</sup>.

Опыт СНГ носит совершенно иной характер. Растущий разрыв в оплате труда в зависимости от образовательного уровня и снятие жестких ограничений на размеры заработной платы объясняют рост неравенства лишь в небольшой степени.

Причины небывалого роста неравенства следует искать в другом<sup>56</sup>.

- В повсеместном распространении коррупции и преобладании стремления к получению незаработанных доходов. В этом регионе существует стойкая взаимосвязь между увеличением масштабов коррупции и ростом неравенства (а также ростом масштабов бедности). Коррупция оказывает непропорционально большое воздействие на бедных.

- В захвате государства узкими влиятельными деловыми или политическими кругами, обладающими особыми правами и интересами, которые изменили политику таким образом, чтобы она служила их выгоде, что часто дорого обходится всему обществу. Этим кругам удалось ограничить конкуренцию и сосредоточить в своих руках экономическую власть посредством таких механизмов, как выдача специальных разрешений и использование своего монопольного положения. Упомянутые круги подрывают государственные институты и блокируют проведение реформ, которые служили бы общественному благу.

- В разрушении в результате коррупции и захвата государства системы заработной платы в формальном секторе и в исчезновении возможностей для создания новых рабочих мест и получения дохода. Система заработной платы на старых местах работы разрушилась, или же зарплата не выплачивается вовсе, а новые формальные благоприятные возможности получения работы сводятся на нет отсутствием конкурентных рынков и повсеместным распространением коррупции. Основная масса населения, за исключением немногих людей, находящихся в

---

<sup>55</sup> Переходный период: анализ и уроки первого десятилетия для стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Исследование Всемирного банка. – М., Издательство «Весь Мир», 2002.

<sup>56</sup> Там же.

привилегированном положении, обычно «прикована» к тому или иному месту работы, на котором выплачивается низкая заработная плата (а иногда она вообще не выплачивается). Наличие нужных связей и доступ к неформальным сетям, а также возможность платить являются ключом к получению работы и продвижению по службе. Подобное положение привело к значительному росту неравенства.

Создание условий для стимулирования более широкого участия в рыночных преобразованиях и смещение акцента в деятельности предприятий с извлечения незаработанных доходов в сторону предпринимательства и эффективного вложения средств предстает главной политической и экономической проблемой реформ. Однако российская государственная власть с самого начала реформ уклоняется от того, чтобы выполнять роль штурмана промышленного подъема. На протяжении нескольких лет именно государство инициировало усиление социально-экономической дифференциации общества, а в дальнейшем фактически выступает защитником такой дифференциации. Не секрет, что плоская шкала подоходного налога, чем власть гордится, благоприятствует легализации крупных доходов сомнительного происхождения, во многом определяющих расслоение общества по уровню доходов. Заметную активность государственные структуры проявляют тогда, когда возникает угроза обострения конкуренции за власть.

Драмой российских реформ является радикальное изменение роли тех социальных сил, что проявили исключительно высокую активность в первый период преобразований и оказались основными выгодополучателями в созданной при их участии извращенной системе распределения национального богатства.

Потенциальными союзниками в созидательной переориентации реформ являются все, кто страдает от представленных выше распределительных диспропорций. Имеются ввиду не только недополученные личные доходы, но и ущемление интересов, вследствие расходования ресурсов теми, кто получил их незаслуженно, на далекие от возрождения страны цели. В качестве и участников, и заложников такого рода действий оказалась значительная часть отечественной техноструктуры. Имеется ввиду слой высококвалифицированных специалистов (ученых, инженерно-технической интеллигенции, наемные менеджеры и т.п.), принимающих участие в корпоративном и государственном управлении.

Чтобы техноструктура стала движущей силой модернизации, она нуждается в лидере, способном не только дистанцироваться от консервативных сил, но и осмыслить путь выхода из очередного застоя. Важная роль в его преодолении принадлежит и массовой поддержке соответствующих практических действий.

Опыт многих стран мира показывает, что талантливые политические руководители могут вывести страну из так называемой «ловушки реформ» и найти другие пути обеспечения равновесия. Новые лидеры способны мобилизовать потенциал альтернативных коалиций и

организовать коллективные действия, которые сместят баланс власти между потенциальными победителями и проигравшими в ходе дальнейших экономических реформ. Мудрые реформаторы могут разрабатывать приносящие выгоды всем участникам стратегии, которые вынуждают их оппонентов оказать поддержку реформам<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Переходный период: анализ и уроки первого десятилетия для стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Исследование Всемирного банка. – М., Издательство «Весь Мир», 2002.