

Институциональная инерция и реформирование институтов*

В институциональном подходе к реформированию экономики большую роль играет учет инерционности экономического развития, или эффекта его исторической обусловленности (path-dependency). В самой трактовке институтов, предложенной Вебленом, именно на них и возлагается ответственность за эту инерционность. Веблен определяет институты как «привычный образ мышления людей, который имеет тенденцию продлевать свое существование неопределенно долго»¹. Отсюда следует, что изменение траектории экономического развития невозможно без существенного обновления институтов.

Принципиально усложняет проблему институциональных реформ то, что устойчивость, инерционность отдельных институтов не является одинаковой. Это становится наглядным при выделении формальных (зафиксированных в писаном праве) и неформальных (зафиксированных в обычном праве, традициях, преобладающей системе ценностей) институтов. Обычно отмечается, что неформальные правила изменяются только эволюционно, их действие и трансформация непрерывны, а формальные правила подвержены дискретным изменениям². Эволюционный характер развития неформальных институтов – это и есть то, что обуславливает инерционность институционального, а с ней и экономического развития.

Легко видеть, что трактовка Веблена ориентирована на неформальные институты. В этом есть глубокий смысл, поскольку из самого определения последних видно, что они – действующие институты. Что касается писаного права, то лишь реально соблюдаемые его нормы корректно рассматривать в качестве институтов. Формально существующие, но фактически игнорируемые предписания институтами не являются. Другое дело, что наличие двойных стандартов (декларируемых в писаном праве и реальных) может быть одним из неформальных институтов, причем весьма устойчивым. Чем сильнее такого рода традиции, тем слабее связь между ревизией писаного права и реальным обновлением институтов.

* Работа подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект №03-06-80225).

¹ Веблен Т. Теория праздного класса. – М.: Прогресс, 1984, с. 202.

² Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория, 3-е изд. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2002, с. 120.

Двойные стандарты возникают не только при расхождении формальных и неформальных институтов, но обнаруживаются в рамках каждого из этих типов институтов. Отличающиеся неформальные стандарты поведения по отношению к «своим» и к «чужим» обусловлены, в частности, необходимостью приспособления институциональной системы к объективно неодинаковой информированности о «своих» и о «чужих», к разной степени асимметрии информации. Если обратиться к формальным институтам в нашей стране, то приоритеты правовой защиты собственности обнаруживают колебания от государственной к частной и наоборот. Само наличие таких приоритетов – проявление двойных стандартов в формальном институте собственности. О двойственных стандартах можно говорить и тогда, когда предложения забыть о грехах приватизации и закрепить это законодательно сочетаются со все новыми напоминаниями о грехах национализации после 1917 года.

Однозначно негативная оценка двойных стандартов была бы поспешной. При всей своей инерционности неформальные институты подвержены изменениям. Как указывает Норт, «обычай или традиция могут претерпеть постепенную эрозию и уступить место другому обычаю или традиции» (там же, с. 112). Можно рассматривать расхождение формальных и неформальных институтов как средство приспособления непрерывного, эволюционного развития последних к дискретному изменению формальных институтов. Вопрос о ревизии любого института встает в повестку дня главным образом тогда, когда он оказывается препятствием для назревшего обновления других институтов, для изменения траектории развития в интересах влиятельных социальных групп, для закрепления накопившихся сдвигов в положении экономических субъектов.

Неудивительно, что социальные группы, баланс выгод и потерь которых от институциональных перемен не очевиден, более спокойно относятся к существующим формальным и неформальным институтам. Даже при демонтаже прежних формальных институтов эти группы способны какое-то время поддерживать инерцию значительной части неформальных институтов, комфортных для соответствующих социальных групп. Применительно к российским условиям можно указать здесь на инерцию институтов социальных гарантий.

Институциональная инерция ощутимым образом проявилась в ходе реформирования российской экономики, переводе ее на рыночные рельсы. Практика показала, что всяческие меры по усилению критического отношения к прежней институциональной системе, по ликвидации ее формальных институтов не гарантируют быстрого перехода к системе норм, характерных для развитой рыночной экономики.

Заимствуемые формальные институты демонстрируют низкую работоспособность, порой оказываются востребуемыми на практике лишь после фактического перерождения. Так институт банкротства в развитой рыночной экономике определяет рамки отношений, опосредующих либо вытеснение с рынка наименее эффективных предприятий, либо их реанимацию. В отечественной же экономике процедура банкротства стала популярной тогда, когда выяснилось, что она способна служить средством борьбы за обладание наиболее «лакомыми» компаниями. Более того, вместо инструмента обновления менеджмента банкротство порой используется для оттеснения собственников самими менеджерами путем накопления кредиторской задолженности перед аффилированными с менеджерами компаниями. Таким образом, формальные правила под воздействием накопленной институциональной традиции наполняются принципиально новым содержанием – происходит процесс, названный «деформализацией норм». Но одновременно импорт институтов служит важным толчком для эволюции норм и правил, фактически определяющих поведение участников трансакций³. Происходящая под влиянием новым формальных институтов эволюция неформальных отнюдь не всегда приближает последние к неформальным институтам стран-реципиентов. Наблюдаемые на практике мутации как заимствуемых формальных, так и неформальных институтов подтверждают, что история не пишется «с чистого листа». Пример мутации неформальных институтов: смена прежнего табу на сотрудничества криминала с властью на стремление криминала во власть. Итак, массированная трансплантация формальных институтов в среду с иной системой неформальных институтов не гарантирует успеха⁴. Вместо ускорения социально-экономического развития возможен противоположный эффект.

Среди причин трансплантационных неудач - перепады общественного доверия к заимствуемым институтам. Доверие к новому институту – своего рода индикатор спроса на него, свидетельство наличия «окна возможностей» для преодоления институциональной инерции. Однако уровни доверия в преддверии трансплантации и после нее могут весьма отличаться. Если начальный уровень доверия к новому зависит от выбора заимствуемых институтов, то на его сохранение сильно влияет технология их внедрения, мера корыстолюбия реформаторов. Еще на стадии выбора объекта трансплантации и, тем более, в процессе внедрения новых институтов серьезному

³ Авдашева С. Бизнес-группы в российской промышленности // Вопросы экономики, 2004, №5, с. 122.

⁴ Детальное обсуждение проблематики заимствования институтов см. Полтерович В. М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России, 2001, №3, с. 24-50.

моральному искушению (moral hazard) подвержены лидеры институциональных реформ, имеющие возможность деформировать в угоду собственным или узко групповым интересам, как критерии выбора заимствуемого института, так и сам институт, и способ его переноса⁵.

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.

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. Как низкое доверие оборачивается высокими транзакционными издержками, хорошо видно из трудностей реализации прав собственности в российской экономике.

Доверие к экономическим институтам, к экономическим партнерам – важные неформальные институты рыночной экономики. В игнорировании в ходе российских реформ роли этих институтов проявилась общая недооценка влияния неформальных институтов, их инерционности (не исключаяющей довольно причудливые мутации) на экономическое развитие. Сильный крен в сторону формальных институтов сохраняется до сих пор в самом толковании рыночной экономики и ее механизмов.

Действительно, система формальных правил – неременный атрибут больших общностей людей, в которых значительную роль играют обезличенные отношения («расширенный порядок», по Ф.Хайеку)⁶. Действие же неформальных институтов соотносится с персонифицированными отношениями, ограничивается рамками социально

⁵ См. Полтерович В. М. Трансплантация экономических институтов, с. 27.

⁶ Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория, с. 122.

однородных групп или круга лично знакомых людей⁷. Ставка в ходе реформ главным образом на формальные институты расходится как с историческим опытом начальных этапов развития эффективных рыночных экономик⁸, так и с современными их реалиями. Подтверждение тому - распространенность сетевых структур в современных экономиках. Дееспособность таких структур во многом основывается на неформальных нормах и правилах, в частности, на имеющем персонафицированный характер взаимном доверии.

Эффективность современных рыночных экономик поддерживается регулированием взаимоотношений между экономическими агентами и формальными, и неформальными институтами. Вместе с тем, как те, так и другие имеют ограниченный регулирующий потенциал. Превышающая этот потенциал нагрузка на институт приводит к тому, что из средства снижения транзакционных издержек он превращается в фактор их роста. Так перекалывание всех конфликтных разбирательств на судебную систему ведет либо к замедлению судебных процедур, либо к низкому качеству судебных решений. Снижение транзакционных издержек достигается благодаря своеобразному симбиозу формальных и неформальных институтов.

Кратчайшая дорога к становлению адекватного рыночной экономике «обезличенного порядка» не обязательно пролегает по пути свертывания персонафицированных отношений. Как игнорирование институциональной инерции, так и стремление решительно порвать с прошлым через экспансию новых формальных институтов чревато такими мутациями, которые оказываются институциональными ловушками⁹. Ключ к успеху институциональных реформ - не в огульной ломке прежних как формальных и неформальных институтов, а в реализации созидательного потенциала институциональной инерции, соответствующих неформальных институтов. Для обеспечения дееспособности новых формальных институтов важна их дозировка. Необходим поиск рациональной пропорции между обезличенными и персонафицированными отношениями.

Становление формальных институтов рыночной экономики благоприятствует расширению спектра экономических контрагентов. С другой стороны, чем больше их потенциальное количество, тем важнее развитие этих институтов. Соответственно, чем

⁷ Олейник А.Н. Институциональная экономика. – М.: ИНФРА-М, 2000, с. 188.

⁸ Дементьев В.Е. Интегрированные корпоративные структуры и стратегия институционального развития / Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы. – М.: Экономика, 2002, с. 265.

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

меньше число экономических контрагентов, тем значительнее роль неформальных институтов, персонифицированных отношений.

Такого рода обусловленность прослеживается, в частности, на уровне субъектов Российской Федерации, проявляется в их инвестиционном климате или инвестиционной привлекательности. При оценке этого климата выделяются две характеристики: инвестиционный риск и инвестиционный потенциал¹⁰. Инвестиционный риск характеризует вероятность потери инвестиций и дохода от них. Инвестиционный потенциал учитывает насыщенность территории факторами производства, потребительский спрос населения и другие частные потенциалы. Некоторые различия в инвестиционной привлекательности регионов носят объективный характер (например, природно-ресурсные составляющие инвестиционного потенциала). Поскольку между отдельными субъектами Российской Федерации наблюдается несовпадение в инвестиционном климате, оправданы расхождения между ними и в использовании неформальных институтов для приспособления к этому обстоятельству, к межрегиональным различиям в работоспособности новых формальных институтов.

О последствиях обращения к неформальным институтам при разном инвестиционном климате можно судить по результатам деятельности бизнес-групп в отдельных субъектах РФ. Удобным объектом сопоставления являются официальные финансово-промышленные группы, поскольку среди них относительно легко выделить региональные ФПГ и по многим из групп имеются статистические данные. Хотя условия получения официального статуса ФПГ регламентировано Законом РФ «О финансово-промышленных группах», по роли персонифицированных отношений в их деятельности эти группы вполне сопоставимы с не имеющими такого статуса фактическими ФПГ.

Определенные представления о свойствах региональных финансово-промышленных групп в условиях разного инвестиционного климата дает таблица 1. Она сформирована на основе статистической отчетности официальных ФПГ и охватывает те региональные группы, которые представили данные о своей деятельности за 2001 и 2002 гг. ФПГ АПЕК, Ростов Великий, Донинвест, Драгоценности Урала, Единство, Продовольственная корпорация Дон, РОССТРО, Средуралстрой рассматриваются как действующие при благоприятном инвестиционном климате, а ФПГ Барколь, Восточно-Сибирская группа, Дальний Восток, Объединенная ПСГ, Сибагромаш, САПИ, Уральские заводы – при неблагоприятном. Такое разграничение групп по условиям деятельности основывается на суммах оценок инвестиционного потенциала и инвестиционного риска

¹⁰ «Эксперт», №43 (398) от 17 ноября 2003 г.

субъектов Российской Федерации, опубликованный в журнале «Эксперт», №43 (398) от 17 ноября 2003 г. В таблице представлено изменение суммарных по соответствующим совокупностям ФПГ показателей.

Таблица 1

Развитие региональных ФПГ при разном инвестиционном климате

	Капиталообразующие инвестиции в основные средства, 2002/2001	Объем продукции (работ, услуг) в фактических отпускных ценах, 2002/2001	Рентабельность продукции по балансовой прибыли, 2002	Рентабельность продукции по балансовой прибыли, 2001
8 региональных ФПГ при благоприятном инвестиционном климате	0,90	1,34	0,06	-0,07
8 региональных ФПГ при неблагоприятном инвестиционном климате	2,81	1,91	0,01	0,03

Как следует из таблицы 1, результаты деятельности региональных ФПГ в условиях неблагоприятного инвестиционного климата заметно лучше достижений такого рода групп в 2001 г. в регионах с благоприятным инвестиционным климатом. Эта ситуация в российской экономике фактически повторяет то, что наблюдалось в зарубежных странах, когда интеграция по типу ФПГ оказывалась действенным средством компенсации недостаточной развитости рыночных инвестиционных институтов¹¹.

Активная промышленная политика регионов в сфере формирования интегрированных корпоративных структур предстает реалистичным подходом к подъему производства в регионах с неблагоприятным инвестиционным климатом. Региональная замкнутость ФПГ в таких условиях может быть следствием низкой инвестиционной привлекательности региона. Хотя создание достаточно мощных региональных промышленных групп способно само по себе несколько повысить эту привлекательность.

В ином свете предстает территориальная замкнутость ФПГ в регионах с высоким инвестиционным потенциалом. В такой замкнутости проявляется стремление региональных элит ограничить доступ к имеющимся ресурсам для «чужаков». Когда это сочетается с низкой рентабельностью продукции соответствующих ФПГ, допустимо предположение о попытках использовать внутрирегиональную интеграцию для сокращения поступлений в федеральный бюджет через налог на прибыль. Курс на

¹¹ Дементьев В.Е. Интегрированные корпоративные структуры и стратегия институционального развития, с. 267-268.

территориальную замкнутость ФПГ в регионах с благоприятным инвестиционным климатом ведет к ухудшению этого климата.

Усилия по "регионализации" контроля над ресурсами отмечались во многих регионах¹². Такие действия, в принципе, могут быть реакцией на использование межрегиональной интеграции для увода ресурсных потоков в «тень». Тем не менее, отношение к межрегиональным финансово-промышленным группам, обладающим официальным статусом и вынужденным в соответствии с нормативными требованиями к таким группам идти на раскрытие целей и механизмов интеграции, - своего рода «лакмусовая бумажка» рациональности промышленной политики регионов в сфере создания и развития интегрированных корпоративных структур.

Рациональным ответом федерального центра на политику внутрирегиональной замкнутости бизнес-групп является не сдерживание регионов в их активности по формированию интегрированных корпоративных структур, но противодействие попыткам возведения барьеров между региональной и общероссийской реструктуризацией промышленности. Оправдана четкая ориентация федеральной промышленной политики, включая централизованно формируемые правила и нормы, на поддержку в первую очередь межрегиональных финансово-промышленных групп. Можно заключить, что ФПГ, во многом регулируемые неформальными институтами, способны как благоприятствовать преодолению институциональной инерции в ходе реформ, так и усиливать ее. От государственной экономической политики в немалой степени зависит, какое из представленных качеств финансово-промышленных групп преобладает.

¹² См., например А. Радыгин, Р. Энгов. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг, 1999 (www.iet.ru).