

# Трансплантация экономических институтов\*

© В.М. Полтерович, 2001

Работа посвящена проблеме трансплантации институтов из одной экономической среды в другую, менее развитую. Смысл трансплантации состоит в ускорении институционального развития, однако при этом возникает опасность отторжения или дисфункции трансплантированных институтов. В работе обсуждается проблема выбора трансплантата, описываются стратегии и технология трансплантации, анализируется роль государства в трансплантационных процессах. Дана классификация дисфункций, возникающих при трансплантации институтов. Разработанная система понятий применяется для анализа процессов реформирования экономики России.

## 1. Введение

Современные экономические институты – результат многовековой эволюции. Ростовщичество упоминалось еще древними авторами, а первые сберегательные банки возникли только в XVIII в. Торговля существовала с незапамятных времен, но первая товарная биржа появилась лишь в XVI в. Механизм институционального развития, подобно биологическому и технологическому, включает генерирование инноваций, отбор эффективных институтов и их распространение путем имитации.

Роль имитации особенно возросла благодаря интенсификации контактов между странами, деятельности международных финан-

совых организаций. Перестраивая управление общественным сектором, банковскую систему, регулирование рынков по образцу наиболее эффективных систем, развивающиеся страны стремятся преодолеть за десятилетия или даже за годы тот путь, который страны авангарда прокладывали в течение столетий. *Процесс заимствования институтов, развившихся в иной институциональной среде, мы называем трансплантацией.* Широкомасштабные реформы, проведенные в послевоенный период в десятках стран всех регионов мира, в значительной мере базировались на идее ускорения экономического развития путем трансплантации институтов.

Введение этого термина оправдывается тем, что вызываемые им ассоциации оказы-

\* Расширенный текст доклада, представленного на заседании Отделения экономики РАН 28 июня 2001 г.

ваются плодотворными<sup>1</sup>. Трансплантированные институты часто «не приживаются» или «болеют», их совместимость с общественным организмом реципиента – одна из главных проблем данной работы.

Охотнику южно-американских джунглей, добывающему себе пропитание копьем и стрелами, не нужно учиться стрельбе из мушкета, он может сразу овладеть современным оружием. Казалось бы, подобная логика справедлива и в отношении общественных институтов: их следует заимствовать из наиболее эффективных систем.

Однако эта стратегия не всегда приводит к успеху. Многочисленные факты свидетельствуют о том, что институты, эффективные в одной среде, могут оказаться бесполезными или даже деструктивными в другой. Следовательно, возникает задача *выявить принципы отбора трансплантируемых институтов и эффективные технологии трансплантации*. За последние 50 лет в процессе широкомасштабных реформ во многих странах накоплен колоссальный опыт трансплантации разных институтов. Систематизация этого опыта может стимулировать развитие общей теории.

Фактически трансплантация институтов изучается давно в рамках анализа dogoняющего развития и проблем реформирования развивающихся систем.

Отметим, в частности, статью Vitas (1995), где прослеживается заимствование сберегательных институтов – сберегательных банков, кредитных кооперативов, строительных обществ и т.п. Однако работы, по-

священные процессам трансплантации как специфическому явлению, немногочисленны [Berkovitz, Pistor, Richard (1999) и Олейник (2000), где даны также более ранние ссылки]. Исследуется в основном заимствование судебных и политических институтов. Анализируя трудности трансплантации, авторы в качестве основной причины неудач указывают на несовместимость преобразований с господствующими в стране реципиенте неформальными нормами. В ряде работ подчеркивается, что неудача российских экономических реформ коренится в особенностях социокультурных характеристик российского общества, унаследованных от советского периода и препятствовавших эффективной реализации «импортируемых» норм рыночного поведения [см., в частности, Ослунд (1996), Олсон (1997), Левада (2000), Олейник (1997, 1998), Hellman, Jones, Kaufmann and Schankerman (2000)]. Все же до сих пор не существует достаточно развитой системы понятий, позволяющей рассматривать разнородные процессы трансплантации с единой точки зрения.

В настоящей работе сделана попытка продвинуться в этом направлении. Мы ставим перед собой три основные цели: во-первых, пытаемся структурировать процесс трансплантации, разбить его на элементы и стадии и описать проблемы и трудности, возникающие на каждой стадии; во-вторых, предлагаем классификацию дисфункций, возникающих при трансплантации, и исследуем их причины; в-третьих,

<sup>1</sup> А. Олейник вслед за французским политологом Б. Бади (B. Badie) использует эквивалентный термин «импорт институтов». В англоязычной литературе термин «transplant» применяется к институтам уже не менее 25 лет (см. Berkovitz, Pistor, Richard, 1999).

стремимся наметить общие рамки стратегии, которая позволяет избежать трансплантационных дисфункций.

Отметим, что предлагаемая ниже система понятий и многие выводы применимы не только к трансплантированным институтам, но и к более широкому кругу институциональных инноваций.

Имеется довольно глубокая аналогия между процессом трансплантации институтов и гораздо более изученным процессом заимствования технологий (Eaton, 1989). Она используется при дальнейшем изложении.

## 2. Рынки институтов

### 2.1. Предложение институтов на мировом рынке

Трансплантация институтов во многом подобна заимствованию технологий. Однако имеются и существенные различия. На международном рынке технологий, как и на рынке обычных товаров, продавцы (собственники патентов и консультанты по освоению) стремятся получить прибыль, а покупатели вынуждены платить. На «рынке институтов» ситуация совершенно другая. Институциональные инновации не патентуются, и право собственности на них отсутствует. Поэтому и право на их имитацию бесплатно. Более того, развитые страны нередко готовы оплатить и расходы на трансплантацию, иногда даже конкурируя за право вырастить на новой почве именно свой институциональный продукт. Ситуация отчасти напоминает известную легенду о том, как киевский князь Владимир Святославич выбирал религию, сопоставляя настойчивые предложения

представителей трех конфессий. Чем вызван «прозелитизм» в институциональной сфере, не вполне ясно. Возможно, дело в том, что институциональное подобие развивающейся и развитой страны облегчает завоевание последней нового рынка, облегчает контакты. Но не исключено, что это побочный результат политики национальных фондов, предпочитающих оказывать помощь, нанимая специалистов своей страны, которые часто осведомлены лишь об отечественных институтах. Как бы то ни было, подобная конкуренция поставщиков институтов приводит к выбору, весьма далекому от оптимального. В борьбе за покупателя обычно побеждают наиболее богатые фонды, в наше время – американские. Их эксперты пытаются внедрять экономические институты наиболее развитой капиталистической системы, подчас не представляя себе трудностей трансплантации. При этом блокируются иные варианты институционального развития.

Один из первых проектов создания ипотеки в России разрабатывался на деньги американского фонда, при участии американских консультантов и был ориентирован на организацию в России рынка закладных по типу американского. В результате было создано Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), аналогичное американскому агентству Federal National Mortgage Association (Fannie Mae) (Сагдеев, 2001). Однако в США кредиты выдаются под 7% годовых, а АИЖК предлагает их под 15% (в валюте). Принуждение заемщика к возврату кредитов в России затруднено не только из-за пробелов в законодательстве, но и вследствие культурных стереотипов («разве можно выбросить человека на улицу?»), существенно влияющих на су-

дебные решения. Население не доверяет банкам, поэтому сбережения осуществляются в неэффективных формах. Кроме того, соотношение средней зарплаты и средней стоимости 1 кв. метра жилья на первичном рынке в России существенно меньше, чем в США (для многоквартирных домов в 1999 г. – в 2,5 раза). Естественно, что попытка «пересадки» американской ипотечной системы на российскую почву оказалась неудачной.

### **2.2. Посредники и предложение реформ на внутреннем рынке**

Если заимствование институтов оплачивается спонсорами, потенциальным «покупателям институционального товара» – тем, кто мог бы осуществлять трансплантацию, – предоставляется возможность получить хорошо оплачиваемую работу. Однако участие в таком проекте связано для профессионала с серьезным «моральным искушением» (*moral hazard*). Он может понимать, что выбор предлагаемого ему образца для трансплантации далеко не оптимален, но при отказе от участия он упускает выгоду. Поэтому подобные проекты должны с большой вероятностью привлекать либо менеджеров авантюристического склада, либо тех, кто в силу недостаточной квалификации неверно оценивает перспективы трансплантируемого института (*adverse selection*).

Не только рынок трансплантатов, но и более широкий «внутренний рынок реформ» носит принципиально искаженный характер. Каждая реформа связана с издержками, поэтому возможности осуществления интенсивных институциональных изменений ограничены. Авторы принятых

проектов получают контроль над ресурсами и возможности карьерного продвижения. В реформирующейся экономике проекты преобразований становятся инструментами внутриведомственной и межведомственной борьбы, подобно тому как главки и министерства в СССР состязались в получении средств на новое строительство. При отсутствии развитой системы общественного контроля решения чрезвычайной важности нередко определяются игрой второстепенных обстоятельств.

В настоящее время в России трудно найти институт, который не предлагалось бы реформировать. Никто даже и не пытается привести многочисленные предложения в какую-либо систему, с равной серьезностью обсуждаются и преобразование естественных монополий, и реформа орфографии. Баталии, развернувшиеся в первой половине 2001 г. в связи с реформированием РАО ЕС, – ясная иллюстрация того, как реформы используются в качестве орудия борьбы за ресурсы. В одном из телевизионных выступлений в середине мая 2001 г. помощник Президента РФ А.Н. Илларионов прямо обвинил главу РАО ЕС А.Б. Чубайса в том, что защищаемый им проект реформы служит только интересам менеджеров возглавляемой им корпорации.

### **2.3. Конечный спрос на институты**

Каждый институт создает предпосылки для предоставления людям определенных услуг. Поэтому институты можно рассматривать как технологии в производственных цепочках, где «продуктами» являются безопасность, эффективное принятие решений, государственные доходы и т. п. Как и производственные технологии, институты сле-

довало бы отнести к общественным благам, которые, однако, обладают двумя специальными свойствами. Обычно, производство нового блага расширяет возможности выбора, а внедрение нового института нередко ограничивает эти возможности. Разные агенты по-разному оценивают положительные и отрицательные последствия внедрения института. Поэтому один и тот же институт может быть «положительным благом» для одной группы населения и «отрицательным благом» (*public bad*) – для другой<sup>2</sup>. Второе отличие касается возможностей диверсификации институтов. В некоторых случаях институт, как и большинство благ, может быть диверсифицирован. Например, гражданам может быть предоставлен выбор из нескольких пенсионных схем. Другая форма диверсификации возникает в федеральных государствах, где институты различных территориальных единиц не совпадают. Но чаще возможности диверсификации института весьма ограничены. Так, таможенные правила или правила (федерального) налогообложения должны быть одинаковы для всех.

Благодаря указанным особенностям спрос на институты со стороны одних групп населения нередко сопровождается сопротивлением внедрению института со стороны других групп. Будем говорить, что агент предъявляет положительный или отрицательный спрос на институт в зависимости от того, считает ли он этот институт «полезным» или «вредным». Возможно,

сторонник института готов уплатить некоторую сумму денег за его внедрение и поддержку, а противник – за блокирование проекта и сохранение действовавшей ранее нормы. Таким образом, с понятием спроса на институт в принципе можно сопоставить количественный индикатор. В реальности готовность агентов платить за внедрение института или за сохранение статус-кво проявляется в создании групп давления. Спрос же на действующий институт отражается в расходах государства по поддержанию соответствующей нормы и в издержках, которые несут ее нарушители<sup>3</sup>. Чем больше по абсолютной величине отрицательный спрос на институт, тем (при прочих равных условиях) выше трансформационные издержки его внедрения и трансакционные издержки, связанные с поддержанием уже внедренной нормы.

Хорошей иллюстрацией сказанного может служить чековая приватизация в России. На первый взгляд речь шла о передаче государством своей собственности в частные руки. Анализ показывает, однако, что к началу приватизации предприятия фактически находились в распоряжении и пользовании своих работников<sup>4</sup> (Полтерович, 1993). Поэтому многие воспринимали этот процесс как изъятие предприятий у коллективов и передачу их в руки внешних инвесторов. Не случайно приватизация была объявлена обязательной для большинства предприятий. Под давлением менеджеров был разрешен второй вариант приватиза-

<sup>2</sup> Аналогичным свойством обладают атомные технологии производства энергии.

<sup>3</sup> Эти соображения, на наш взгляд, указывают на возможность разработки моделей, в рамках которых понятие спроса получило бы точное определение (ср. Berkovitz, Pistor, Richard, 1999).

<sup>4</sup> В первую очередь директоров, которые, однако, зависели от коллективов своих предприятий.

ции, согласно которому инсайдеры приобрели контрольный пакет акций. Две трети предприятий предпочли этот вариант. Из-за «отрицательного спроса» на приватизационную реформу громадные ресурсы были потрачены впустую – на передачу собственности коллективов им же самим.

Проведенное рассмотрение показывает, что «рынок институтов» принципиально искажен в гораздо большей степени, нежели рынок товаров или технологий. Значит, эффективный процесс трансплантации можно обеспечить лишь за счет вмешательства нерыночных сил, прежде всего государства. А для этого само государство должно быть достаточно эффективно. Его роль в этом процессе станет более ясной после изучения дисфункций трансплантированных институтов.

### **3. Дисфункции трансплантированных институтов**

При трансплантации института у экономических агентов создается новое поле возможностей. Появляется целый спектр стратегий, учитывающих новые институциональные и, в частности, законодательные рамки. Одни из стратегий остаются внутри этих рамок, другие – предусматривают их нарушение. Трансплантация направлена на изменение старого равновесия. Принятие нового института агентами и его устойчивое функционирование зависят от трансформационных издержек и от соотношения трансакционных издержек трансплантируемой и действующей норм поведения. Издержки, в свою очередь, определяются институциональной структурой и культурной

средой страны-реципиента, макроэкономической ситуацией, механизмами координации, принуждения, сопряжения, инерции и обучения (Полтерович, 1999).

При удачной трансплантации за относительно короткий период происходит позитивная адаптация института к новой институциональной и культурной среде: институт выполняет в стране-реципиенте ту же роль, что и в экономике-доноре. Рынок розничных товаров может служить примером относительно успешной (хотя и небезболезненной) трансплантации в России.

Нередко, однако, трансплантированный институт оказывается дисфункционален, «не работает» в новых условиях. Ниже описаны четыре типа трансплантационных дисфункций, встречающихся особенно часто.

#### **3.1. Атрофия и перерождение института**

Трансплантат оказывается невостребованным, если его использование несовместимо с культурными традициями или институциональной структурой реципиента. В этом случае он может постепенно атрофироваться и исчезнуть. Атрофирующийся институт (подобно атрофирующемуся органу) нередко становится источником более серьезной дисфункции: активизируются деструктивные возможности его применения, подавлявшиеся донорской институциональной средой. Сохраняя формальную идентичность, он фактически перерождается в инструмент теневой деятельности.

Трансплантация института банкротства в России является хорошим примером. Первые Закон о банкротстве был принят в ноябре 1992 г. В марте 1998 г. была введена в действие его вторая редакция. Однако на протяже-

нии практически всего реформенного периода более половины предприятий России имели просроченную задолженность (в 1995 г. их было около 70%, в 1998 г. – более 55%). Доля убыточных предприятий выросла с 15 % в 1992 г. до 53 % в 1998 г.<sup>5</sup> Многие из них были фактически должны друг другу, образуя замкнутые цепочки задолженности. При этих условиях банкротство одного из предприятий могло бы вызвать волну банкротств и окончательно развалить и без того деградировавшее производство. Неудивительно, что первоначальная редакция закона существенно ограничивала возможность банкротства, а кредиторы не стремились возбуждать дела о банкротстве, поскольку и сами были должниками. Вторая версия закона была значительно более жесткой. Законодатель стремился укрепить платежную дисциплину, создав дополнительное давление на менеджеров. В 1998 г. число дел о банкротстве возросло, оставаясь в целом незначительным. Анализ показал, однако, что процедура банкротства применялась далеко не к самым убыточным предприятиям и фактически использовалась региональными правительствами для их захвата (Mogiliansky, Sonin, Zhuravskaya, 2000). При этом губернаторы оказывали давление на арбитражные суды, чтобы оставить других кредиторов (включая федеральное правительство) без адекватной компенсации. Менеджеры предприятий сотрудничали с региональными органами, а потому сохраняли свои позиции и после смены собственника. Таким образом,

Закон о банкротстве из инструмента повышения эффективности превратился в инструмент присвоения собственности.

### **3.2. Активизация альтернативных институтов и отторжение**

Наряду с атрофией в списке трансплантационных дисфункций важное место занимает активное отторжение трансплантата. Обычно оно связано с активизацией альтернативных институтов, подчас неожиданной для инициаторов трансплантации. Одним из ярких примеров трансплантации, приведшей к отторжению внедрявшегося института, явилось введение в 1992 г. прогрессивной шкалы налогообложения физических лиц, аналогичной шкалам, существующим в развитых капиталистических странах. В это время необходимая сеть налоговых инспекций еще только создавалась, информация о налогоплательщиках практически отсутствовала, институт налоговой полиции не был предусмотрен вовсе. Мысль о том, что гражданин должен «добровольно» отдать часть заработанных денег государству, совершенно противоречила господствовавшим культурным стереотипам, а усилия по учету собственных доходов и заполнению сложной декларации казались чрезмерными даже для деловой элиты. В результате попытка трансплантации прогрессивного подоходного налога оказалась неудачной. Одним из ее последствий стало бурное развитие теневой экономики<sup>6</sup>. В 2001 г. сложная 5-уровневая шкала подоходного налога заменена нало-

<sup>5</sup> Финансы в России. М.: Госкомстат, 1996. С. 89; Российский стат. ежегодник. М.: Госкомстат, 1999. С. 520, 507.

<sup>6</sup> Разумеется, кроме прогрессивной шкалы и высокого уровня налога на зарплату, быстрому росту теневое сектора способствовали и многие другие факторы, и в первую очередь высокая общая налоговая нагрузка на предприятие.

гом по единой ставке. Для большинства населения это означает полную отмену налоговых деклараций.

Примеры подобных неудачных попыток «шоковой трансплантации» встречаются в институциональной истории многих стран. Один из них приведен в книге Stiglitz (2000). Послевоенная американская администрация, стремясь демонополизировать японский рынок, принудительно разделила крупные японские торговые компании «Митсуи» и «Митсубиши» на 213 частей. В дальнейшем, однако, подразделения, ставшие самостоятельными, постепенно сливались, и через пять лет из 213 компаний снова образовались две. В течение всех пяти лет связи между подразделениями поддерживались на основе альтернативного института – неформальных отношений.

Еще один пример – антиалкогольная кампания, инициированная Политбюро ЦК КПСС в мае 1985 г. («Социалистическая индустрия». 1985. 17 мая). Это был первый в серии неудачных реформаторских проектов, предпринятых М.С. Горбачевым.

Потребление алкоголя в современном мире регулируется определенными нормами поведения. Россия в этом отношении отличается от многих других стран толерантным отношением к пьянству, употреблению алкоголя на работе и т.п. Это приводит к уменьшению производительности труда, повышенному травматизму, отрицательно влияет на здоровье и воспроизводство населения. Задача антиалкогольной кампании состояла в том, чтобы переломить эти тенденции, внедрив более рациональные нормы «алкогольного поведения». С этой целью было издано постановление Совета Министров и Верховного Совета СССР, су-

щественно менявшее инфраструктуру, связанную с рассматриваемым институтом. Число магазинов, которым разрешалось продавать алкоголь, было значительно сокращено (в 1987 г. – почти наполовину по сравнению с 1984 г.). Радикально уменьшился объем производства и продаж алкогольных напитков. Были назначены высокие штрафы за появление на работе в нетрезвом виде, милиция жестко преследовала пьяных на улице, существенно повысились цены на алкоголь. Таким образом население принуждали следовать нормам «трезвой жизни». Этого, однако, оказалось недостаточно для преодоления культурной традиции, поддерживаемой низким уровнем благосостояния, отсутствием простора для инициативы, неразвитостью индустрии развлечений. Люди часами простаивали в очередях за водкой. Подпольная продажа алкоголя и самогонование достигли невиданных ранее масштабов. С прилавков магазинов исчез сахар, в 1988 г. власти вынуждены были ввести его рacionamento по талонам. Государственный бюджет лишился значительной части налога с оборота. В 1988 г. антиалкогольная кампания была прекращена, продажи алкоголя стали расти.

В этом примере в качестве альтернативного института выступает теневое производство алкоголя. Возможно, будущие исследователи оценят соответствующие трансформационные издержки, включая потери бюджета (2–3% его доходной части), затраты на сокращение, а затем восстановление производства алкоголя (в том числе гибель виноградников), общественные потери, связанные с дефицитом водки и сахара (включая печатание и распределе-



ние талонов) и теневой активностью. Весьма вероятно, что потерь можно было избежать, если бы был принят во внимание опыт США, Финляндии и других стран, где предпринимались аналогичные попытки.

Во всех описанных выше случаях спрос на новый институт был отрицательным и трансформация носила принудительный характер. Однако не следует думать, что это необходимо для активизации альтернативного института. Непременное условие – меньшая величина соответствующих ему транзакционных издержек по сравнению с трансплантатом для части экономических агентов. Так, в результате либерализации цен и денежных потоков в 1992 г. активизировался бартерный обмен, который, однако, сосуществовал с денежным. Оба института пользовались положительным спросом.

Отметим также, что активизация альтернативной нормы нередко ведет к формированию неэффективных равновесий – институциональных ловушек (Полтерович, 2000). При этом трансплантированный институт не обязательно отторгается полностью, но масштаб его применения сокращается.

### 3.3. Институциональный конфликт

Неэффективность рыночных институтов во многих переходных экономиках принято объяснять тем, что экономические агенты не выполняют те или иные формальные правила: нарушают права собственности, платят взятки и т.п. В нашей системе понятий это соответствует активизации

альтернативных норм. Имеется, однако, и более глубокая причина.

Мы не располагаем полным описанием большинства реальных институтов, таких, как рынок, биржа или парламент. Фиксируемые законодательно правила и инструкции оставляют множество возможностей для интерпретации и формирования различных стереотипов поведения в зависимости от институциональной среды, опыта и культуры действующих субъектов. Формальные правила лишь оболочка, в пределах которой могут возникать самые разные неформальные нормы<sup>7</sup>. Поэтому попытка трансплантации, понимаемой как имитация формальных правил, может привести к возникновению института хотя и жизнеспособного, но существенно отличающегося от исходного и, возможно, неэффективного. Такой тип дисфункции мы называем институциональным конфликтом, подчеркивая, что он возникает в результате различия институциональных условий донора и реципиента.

Примером институционального конфликта является необычная форма корпоративного управления, возникшая в результате российской приватизации: открытое акционерное общество, управляемое работниками. Эта форма способствует консолидации инсайдеров против внешних инвесторов, препятствуя как замене неэффективных менеджеров, так и увольнению избыточных работников (Полтерович, 1999). Другим примером может служить российский рынок государственных краткосрочных облигаций 1993–1998 гг. Будучи заим-

<sup>7</sup> Сопоставление формальных и неформальных ограничений см. в книге Норта (North, 1990).

ствован из современных западных экономических систем с целью «неинфляционного» покрытия государственного бюджета, он стал всего лишь игровым полем для спекулянтов и не только не способствовал, но и фактически препятствовал созданию эффективной системы кредитования производства. В России отсутствовали условия для эффективного функционирования этого института: политическая и экономическая нестабильность подрывала веру инвесторов в платежеспособность государства. Несмотря на пятилетние усилия, преодолеть институциональную несовместимость не удалось. Кризис августа 1998 г. можно рассматривать как реакцию отторжения этого трансплантата.

В заключение этого параграфа укажем еще два примера институциональных конфликтов, связанных с неэффективной экономической и политической конкуренцией.

Рынок может быть неэффективен вследствие чрезмерной конкуренции (Stiglitz, 1998), когда издержки изменения цен и расходы на рекламу слишком велики и слишком большое число фирм оказываются банкротами. В развитых системах фирмы стараются избежать «ценовых войн», стремясь к выигрышу за счет инноваций и диверсификации продукта. Диверсификация оставляет определенную нишу почти каждому конкуренту, это снижает издержки. Однако формальные правила допускают широкий круг конкурентных режимов, в том числе и неэффективных.

Хорошо известно, что не следование правилу большинства, а сближение точек зрения в результате дискуссии и умение достигать компромисса – основа эффективной демократии. Это умение, однако, результат сложного культурного процесса, оно не поддается быстрой трансплантации. Возникающий здесь институциональный конфликт является, возможно, объяснением того факта, что демократизация отнюдь не всегда способствует экономическому росту (Попов, 1998; Agon, 2000).

#### **3.4. Парадокс передачи**

В результате (бесплатной) передачи более эффективной технологии донор может выиграть за счет реципиента. Это явление, изучавшееся во многих теоретических работах (Eaton, 1989), называют парадоксом передачи<sup>8</sup>.

Аналогичный эффект возможен и при трансплантации институтов. Рассмотрим в качестве примера либерализацию внешней торговли. Доказано, что в случае двух конкурентных экономик мгновенный переход к новому равновесию всегда взаимовыгоден<sup>9</sup>. Ситуация изменяется, если лишь в одной из стран рынок близок к совершенному. Эта страна, как можно показать, заведомо не проиграет. Для страны с несовершенным рынком не исключен и проигрыш. Вероятность отрицательного эффекта увеличивается, если новое равновесие достигается в результате длительного переходного процесса.

<sup>8</sup> Следует отметить, что практическая значимость этого явления до сих пор недостаточно исследована.

<sup>9</sup> Точнее, при таком переходе ни одна страна не проиграет. Аналогичное утверждение не всегда верно для трех и более стран. Кроме того, оно может нарушаться, если переходный процесс длителен.

Трансплантация либерального режима внешней торговли и дерегулирование рынка капитала обернулись для России рядом отрицательных эффектов. Нелегальный экспорт (в частности, цветных металлов), массовое занижение экспортных цен, громадная утечка капитала из России несли выгоду как раз тем странам, которые «поставляли» в Россию новые институты. В недавней работе А. Медведева (2001) показано, что неограниченный допуск иностранных инвесторов на российский рынок ГКО отрицательно сказался на состоянии российского рынка и в определенной мере способствовал его краху<sup>10</sup>. Чрезвычайно важный эффект, аналогичный парадоксу передачи, связан с заимствованием новых программ обучения и совершенствованием образовательных институтов (Ofer, Polterovich, 2000). Речь идет об утечке человеческого капитала, «утечке мозгов». Компьютерные технологии и соответствующие программы подготовки специалистов во многом заимствованы нами у Запада. Мы научились готовить первоклассных специалистов, лучшие из которых конкурентоспособны на западном рынке, где их зарплата в 10–15 раз превышает уровень зарплат российского частного сектора. Неудивительно, что тысячи российских программистов работают в западных фирмах<sup>11</sup>. Аналогичная ситуация возникает при внедрении новых программ в социальных науках. Финансирование нововведений осуществляется в значительной мере за

счет западных грантов. Однако результирующий эффект неоднозначен: значительная часть вновь созданного высококачественного человеческого капитала находит себе применение в других странах.

Масштабная «утечка мозгов» – отнюдь не специфическое российское явление, в некоторых странах Африки более половины специалистов с высшим образованием работают за границей (Carrington, Detragiache, 1998). Для России, где уникальным образом сочетаются низкий уровень благосостояния и высокое качество общего и технического образования, эта проблема чрезвычайно важна, но ее исследование выходит за рамки данной работы.

#### **4. Технологии трансплантации**

Любой процесс трансплантации включает три основные стадии: 1) выбор трансплантата и стратегии трансплантации; 2) создание инфраструктуры трансплантации, в том числе разработку и лоббирование новых законов, создание вспомогательных и промежуточных институтов; 3) осуществление мер, облегчающих адаптацию экономических агентов к новому институту. Под технологиями трансплантации здесь понимаются способы реализации этого процесса.

##### **4.1. Издержки трансплантации**

Для институтов в отличие от производственных технологий отсутствует «проект-

<sup>10</sup> Здесь не утверждается, что трансплантация либеральных институтов явилась результатом осознанных действий Запада, имевшего целью достижение собственной выгоды.

<sup>11</sup> Некоторые специалисты полагают, что из числа программистов, получивших образование в России, более 50% работают на Западе.

ная документация», описывающая условия применения, параметры «технологического процесса» и гарантируемые качества получаемого продукта. Трансплантация института – весьма рискованное и нередко очень дорогое мероприятие, последствия которого характеризуются высокой степенью неопределенности и проявляются с большим запозданием. Трансплантация может оказаться неэффективной вследствие слишком высоких издержек. Они включают расходы на осуществление всех перечисленных выше стадий трансплантации. Дополнительные издержки связаны с возможными дисфункциями.

Рассмотрим в качестве примера чековую приватизацию в России 1992–1994 гг., означавшую переход к новому комплексу норм поведения для предприятий, правительства и акционеров. Ей предшествовала интенсивная дискуссия между сторонниками коллективной и акционерной собственности, было составлено несколько альтернативных проектов. В течение 1992 г. было разработано около 80 нормативных документов, утвержденных постановлениями Верховного Совета РФ, Совета Министров РФ или указами Президента (Приватизация в России, 1993; Рутгайзер, 1993). Для осуществления проекта были образованы две иерархические структуры: система комитетов по управлению имуществом (от Государственного комитета до городских) и система отделений Российского фонда федерального имущества. Кроме того, были созданы несколько сотен чековых инвестиционных фондов, напечатаны и розданы населению 150 млн приватизационных чеков. На каждом из более чем 100 тыс. предприятий, приватизированных к моменту формального завершения че-

ковой приватизации (к середине 1994 г.), были организованы комиссии по приватизации, разработаны планы приватизации. Проведены десятки тысяч чековых аукционов. Миллионы людей были вовлечены в процессы купли-продажи приватизационных чеков. Процесс же адаптации системы к новому институту не завершен и до сих пор, спустя девять лет. Никто пока не подсчитал совокупные издержки чековой приватизации, ясно, однако, что они огромны. В конце 90-х годов был сделан ряд попыток сопоставить эффективность приватизированных и государственных предприятий. Большинство исследователей не нашли ясных доказательств повышения эффективности в результате приватизации (Earle, Estrin, Leshchenko, 1996; Jones, 1998). Видимо, совокупный эффект приватизации за истекший период следует считать отрицательным.

Как уже отмечалось выше, приватизация в России – пример попытки государства внедрить новый для России институт – открытое акционерное общество – при отрицательном спросе на этот институт со стороны значительной части конечных потребителей – трудовых коллективов. Это в значительной мере определило высокие трансплантационные издержки и явилось причиной дисфункции – институционального конфликта.

#### **4.2. Стратегии трансплантации**

Наивная стратегия трансплантации предполагает, что введение «адекватной» законодательной базы обеспечит «правильное» функционирование соответствующего института. Эта мысль неустанно повторяется сторонниками радикального либерализма: государство должно принять соот-

ветствующие законы и обеспечить их выполнение, после этого рынок все расставит на свои места. На практике подобная «шоковая» стратегия неоднократно оказывалась ошибочной. Каждый раз ее сторонники указывали на те или иные конкретные причины неудач. Суть, однако, в том, что эта стратегия в принципе не может гарантировать успеха, ибо ограничивается лишь заимствованием формальных институтов. Однако, как отмечалось выше, каждая система правил допускает множество реализаций в зависимости от культурной и институциональной среды. Поэтому более изощренная стратегия предусматривает модификацию трансплантата, с тем чтобы облегчить его адаптацию к новой среде<sup>12</sup>. Исследователи китайской экономики видят одну из причин ее успеха в систематическом использовании институционального эксперимента, когда различные модификации того или иного института проходят проверку в различных регионах страны (Roland, 2000)<sup>13</sup>. В последнее время ряд исследователей высказывают мысль о том, что наиболее целесообразной является стратегия «выращивания» институтов (Stiglitz, 2000). Эта стратегия привносит новую размерность в проблему выбора трансплантата. При выборе зрелого института речь идет о том, какую страну следует взять в качестве

образца. Стратегия «выращивания» предполагает возможность заимствования института «из прошлого» страны-донора на любой стадии его развития. Предполагается, что спонтанная эволюция трансплантированного института будет – прямо либо косвенно – способствовать возникновению формы, адекватной условиям страны-реципиента. «Выращивание» допускает одновременную трансплантацию нескольких вариантов института и их сосуществование (конкуренцию) с аналогичными институтами реципиента. Например, в России сосуществуют частные и государственные клиники, мало изменившиеся за 9 лет реформ. Наконец, четвертый тип стратегии состоит в построении последовательности промежуточных институтов, плавно «соединяющих» начальную конструкцию с финальной, соответствующей трансплантируемому институту. Эта стратегия сочетает преимущества «выращивания» и «конструирования» и предоставляет возможность управления темпом институционального строительства. В качестве начального может быть взят действующий институт реципиента. В дальнейшем мы обсудим роль промежуточных институтов более подробно.

Как отмечалось выше, спрос некоторых агентов на трансплантируемый институт может оказаться отрицательным. В этом

<sup>12</sup> В XVIII–XX вв. значительное число стран трансплантировали одну из четырех систем права: английскую, французскую, немецкую или скандинавскую. В работе La Porta et al (1998) исследовалось их влияние на экономический рост. Авторы обнаружили, что английская система в большей мере стимулировала экономическое развитие. Однако в статье Berkovitz, Pistor, Richard (1999) было показано, что в действительности влияет не происхождение системы права, а способ ее трансплантации: существенно быстрее росли те страны, которые модифицировали систему права при ее заимствовании, а также те, где значительная часть населения была уже знакома с трансплантируемой системой.

<sup>13</sup> В Советском Союзе в 80-х годах имели место попытки того же рода; к ним относится так называемый широкомасштабный эксперимент, в процесс которого проверялись разные схемы хозрасчета.

случае следует ожидать высоких издержек трансплантации вследствие массового сопротивления реформе. Даже меньшинство, будучи ущемленным, нередко способно воспрепятствовать реформе или принципиально исказить ее идеи при практической реализации. Практика проведения реформ на основе президентских указов или даже в результате парламентских процедур, но при сильной оппозиции редко приводит к успеху. Эффективная стратегия реформ должна предусматривать организацию диалога между представителями различных социальных групп для выработки решений, как можно более близких к консенсусу. Государство как инициатор реформ может использовать рычаги социальной и промышленной политики для компенсации ущерба от реформ тем, кто оказывается в проигрыше.

Одним из важных факторов успешной реструктуризации в Венгрии и Польше были высокие пенсии и пособия по безработице на начальных этапах реформ. Это облегчало смену менеджеров и сокращение персонала. Массовая и относительно без-

болезненная смена управленцев в Китае в результате административной реформы 1983 г. оказалась возможной благодаря впечатляющему перечню льгот, предоставленных отставникам: им сохранили доступ к правительственной информации, служебные машины и квартиры; они получили право на ежегодную тринадцатую зарплату; многие из них стали советниками новых назначенцев (Li, 1998)<sup>14</sup>.

Промышленная политика широко использовалась практически всеми странами, проводившими успешные широкомасштабные реформы во второй половине XX в. Ниже (см. разд. 6) мы представим некоторые данные, касающиеся переходных экономик. Разумеется, чрезмерная государственная поддержка предприятий или населения ведет к утере стимулов и интенсифицирует неэффективные процессы перераспределения.

#### 4.3. Выбор трансплантата

Трансплантатом может быть действующий институт любой страны либо инсти-

<sup>14</sup> В работе McCallum and Blais (1987) изучалась выборка из 17 индустриальных стран за период 1960–1983 гг. (отдельно рассматривались промежутки с 1960 по 1979 и с 1960 по 1983 гг.). Авторы обнаружили, что единственной характеристикой правительственной деятельности, существенно влиявшей на экономический рост, являются расходы на социальное обеспечение (включая пенсии, пособия, различные трансферты; сумма пенсий в расходах корректировалась с учетом относительной доли пенсионеров). Влияние оказалось положительным, если эта величина не достигала 16–17% ВВП, после чего кривая регрессии начинала убывать. В 1979 г. этот показатель превышал 16% только в четырех из 17 рассматривавшихся стран. Объясняя этот факт, авторы указывают, что увеличение социальных расходов ведет к улучшению взаимоотношений между работодателями и рабочими, к большей политической стабильности. Оно способствует компенсации потерь тем группам населения, которые могли бы проиграть в результате неравномерности роста, и, значит, уменьшению их сопротивления необходимому перераспределению ресурсов. Все это создает климат социального консенсуса, оказавшийся, как показали расчеты, немаловажным фактором роста.

В последние годы в целом ряде эмпирических работ обнаружена положительная связь между соотношением государственных расходов к ВВП и темпами экономического роста (см. обзор в Aron, 2000; особо отметим статью La Porta, Shleifer, Vishny (1998), авторы которой в течение многих лет защищали крайне либеральные взгляды).

тут, существовавший в прошлом. Нередко политики предпочитают заимствовать наиболее передовые институты, стремясь максимально ускорить институциональное развитие. Это стремление как раз и приводит к ошибкам. Так, во многих странах «третьего мира» все усилия по имитации западных принципов администрирования оказались неудачными, поскольку эти принципы противоречили нормам племенной морали. Упомянутая выше попытка внедрения современной прогрессивной системы взимания подоходного налога в России – яркий пример трансплантации «слишком сложного» института. Аналогичное «забегание вперед», видимо, произошло с заимствованием системы бюджетного федерализма. Плохо и нерегулярно финансируемые федеральные органы в регионах (суды, налоговые инспекции и т.п.) оказывались под контролем региональных властей.

Региональные законодательные органы не заботились о соответствии своих постановлений федеральным законам. В 2000 г. произошел частичный возврат к более централизованной системе «наместников» – полномочных представителей президента.

План либерализации рынка электроэнергии, предлагавшийся РАО ЕЭС в 2000 г., состоял в трансплантации института, введенного в штате Калифорния несколько лет назад. Новация оказалась слишком смелой даже для США (Кузовкин, 2001). В начале 2001 г. в Калифорнии разразился энергетический кризис, под влиянием которого был изменен и план реформирования российского рынка. Еще один, возможно, менее очевидный пример – неудачный опыт создания рынка капитала в России в 1993–

1998 гг. на основе современной англо-американской модели, минуя промежуточные, менее изощренные формы.

Отказавшись от «шоковой трансплантации» в пользу «выращивания», мы должны решить, какая из стадий развития, пройденных рассматриваемым институтом в других странах, наиболее подходит для «пересадки». «Выращивание» означает дальнейшее приспособление и совершенствование института в «домашней» институциональной среде. Подобный подход, основанный на анализе институциональной динамики, был использован в работе Черных (1999) применительно к ипотеке. Анализ показал, что во многих странах развитие ипотеки начиналось с обществ взаимного кредитования – института, который может эффективно функционировать даже при отсутствии современного рынка кредитных ресурсов. Сейчас все большее число исследователей разделяют идею о том, что эта форма должна использоваться для «выращивания» ипотеки в России.

Возможно также сочетание «выращивания» и стратегии промежуточных институтов, когда трансплантированная «из прошлого» структура затем подвергается постепенной трансформации по определенному плану.

#### **4.4. Инфраструктура трансплантации: вспомогательные и промежуточные институты**

Для успешной трансплантации необходима соответствующая институциональная инфраструктура. Она может включать вспомогательные и промежуточные институты и организации. Так, для осуществления приватизации в России были развиты

две вспомогательные иерархические структуры: система комитетов по управлению имуществом и система отделений Российского фонда федерального имущества. Кроме того, были созданы несколько сотен чековых инвестиционных фондов.

Стратегия промежуточных институтов предусматривает постепенную и целенаправленную трансформацию имеющегося института, с тем чтобы в результате получить его эффективную форму. Здесь, как и в случае стратегии «выращивания», трансплантация является результатом постепенного процесса, но в данном случае он управляем и, как правило, исходит из институциональной формы, характерной для реципиента. Правильно построенная цепочка промежуточных институтов облегчает адаптацию, позволяет снизить трансформационные издержки и избежать институциональных ловушек. Можно сказать, что искусство реформирования во многом состоит в умении строить такие цепочки.

Построение цепочки промежуточных институтов – типичный метод реализации градуалистского подхода к реформам. В частности, так называемые гетеродоксальные программы стабилизации цен предусматривают их временное замораживание и поэтапное освобождение, с тем чтобы сбить инфляционные ожидания и остановить инфляцию (Bruno, 1993).

Идея совокупности промежуточных институтов – промежуточной институциональной среды – лежит в основе китайского плана перехода к рыночной экономике.

Его основная идея – сосуществование двух секторов экономики<sup>15</sup>, планового и рыночного, с постепенным снижением доли планируемой продукции и увеличением плановых цен<sup>16</sup>. С 1978 по 1993 г. доля планируемой промышленной продукции в Китае снизилась с 91 до 5 %, соответственно возросла доля свободных цен (Сао, Fan and Woo [1997]). В принципе подобный подход позволяет осуществить либерализацию, постепенно улучшая благосостояние всех экономических агентов (Roland, 2000).

#### **4.5. Использование структурной аналогии**

Если мы замечаем, что спонтанное развитие некоторого института в одной стране происходит по схеме, уже осуществившейся в прошлом в других странах, можно предположить, что аналогия продолжится и в дальнейшем. Приняв такую гипотезу, мы получаем ориентир для прогноза и управления, нацеленного на ускорение развития, увеличение эффективности. Разумеется, гипотеза должна быть поддержана анализом условий, определяющих развитие института в сравниваемых системах.

Рассмотрим в качестве примера вопрос об административной реформе. Следует обратить внимание на определенную аналогию между нынешним положением в России и процессами, происходившими в США в конце XIX в. В 1887 г. Вудро Вилсон писал, что в учреждениях Вашингтона царят «ядовитая атмосфера городского правительства, бесчестные секреты админист-

<sup>15</sup> Каждое предприятие может одновременно функционировать в двух секторах.

<sup>16</sup> Аналогичные идеи реформирования развивал ряд российских экономистов в 80-е годы. Они нашли частичное отражение в докладе Н.И. Рыжкова на втором Съезде народных депутатов в 1989 г.



рации штата, неразбериха, раздача sinecur и коррупция...» (цит. по: Knott, Miller, 1987. P. 36).

Та же картина была характерна для администраций всех уровней, полиции, таможи. В 1892 г. республиканцы, придя к власти в штате Нью-Йорк, создали комиссию (Lexow Committee) для проведения первого в истории США законодательного расследования коррупции. Комиссия установила, что в период правления демократов нью-йоркская полиция была скорее политическим инструментом, чем органом, обеспечивающим законность. Полиция способствовала подтасовке результатов выборов. Полицейских принимали на работу не по деловым качествам, а по политической лояльности или готовности платить взятку. За принятие на работу рядовой полицейский должен был уплатить 300 долл., сержант – 1600 долл., капитан – 12 тыс. долл. Все остальные требования к служащим игнорировались. Сифилитик, преступник или безграмотный вполне могли быть приняты на работу. Полиция была связующим звеном между партийным руководством и организованной преступностью, финансирующей демократов. Один из наиболее знаменитых детективов Нью-Йорка, Томас Бёрнс (Thomas Burnes), в течение многих лет сотрудничал с грабителями: возвращая жертвам награбленное, он не возбуждал дело, а, напротив, выплачивал грабителям часть вознаграждения, полученного им от жертв. Полиция могла арестовать уважаемую женщину, обвинив ее в проституции, чтобы принудить к взятке ее состоятельного мужа. Аналогичная картина наблюдалась и в других городах, и не только в периоды правления демо-

кратов. Политическая лояльность была главным фактором при назначении чиновников, судей, школьной администрации. В те времена одним из важнейших чиновников федерального уровня был глава нью-йоркской таможни, назначавшийся президентом. Коррупция на нью-йоркской таможне стала притчей во языцех. Расследование, проведенное президентом Теодором Рузвельтом в 1907, выявило, что таможня в течение многих лет занижала количество ввозимого сахара-сырца, а «сахарные» компании через конгресс контролировали назначение таможенных контролеров.

При каждой смене политической власти в результате выборов в том или ином штате или на федеральном уровне происходила «административная революция»: сотни и тысячи чиновников увольняли и заменяли сторонниками новой власти. Административные позиции были наградой за сотрудничество. Квалификация и репутация назначенцев имели второстепенное значение (Knott, Miller, 1987. Ch. 2).

Исследователи американской бюрократии Нот и Миллер связывают возникновение описанной выше «коррупционной ловушки» с демократическими преобразованиями президента Эндрю Джексона, пришедшего к власти в 1828 г. В годы его правления было подорвано влияние землевладельческой и купеческой элит, контролировавших бюрократию, отменен имущественный ценз на участие в выборах и созданы действительно массовые политические партии. Целый ряд административных должностей стали выборными. Как и в России, развитие многопартийной системы и демократии сопровождалось усилением патронажных связей и ростом коррупции.

Выход из устойчивого неэффективного равновесия возможен лишь под действием внешних или периферийных сил. В США такой силой стало так называемое Прогрессивное движение, явившееся важнейшим элементом нарождавшегося гражданского общества. Это движение объединило фермеров и мелких бизнесменов, часть законодателей и сторонников социальных реформ. Их центральная идея состояла в том, чтобы разделить административное управление и межпартийную борьбу. Административные посты должны занимать профессионалы, отбираемые по их компетенции, деловым и моральным качествам и независимые от политических влияний. Потребовалось несколько десятилетий, чтобы идеи прогрессистов одержали верх. Сейчас в США, как и во многих западных странах, чиновники не имеют права принадлежать к какой-либо политической партии. Их отбирают на административные посты по результатам тестирования и интервью; их работу достаточно высоко оплачивают; с ними заключают долгосрочные контракты, обеспечивающие их реальную независимость от политических решений. И хотя полного разделения политической и административной власти достичь не удалось, а эффективность бюрократии многие ставят под сомнение, прогрессистские идеи до сих

пор определяют базовые черты административного управления на Западе.

Между процессами становления эффективной администрации в США и России имеется очевидная аналогия, которая позволяет выявить необходимые принципы реформирования российской административной системы и осознать возможные пути осуществления реформы.

На первый взгляд кажется, что провести либерализационную реформу гораздо проще, чем перераспределять доходы и стимулировать развитие, а потому наилучший выход для слабой, низкоквалифицированной администрации – скорейшим образом передать как можно большую часть своих полномочий в частные руки. Эта точка зрения ошибочна, в особенности когда речь идет о широкомасштабных трансформациях. Институциональное строительство – сложная работа, требующая виртуозного владения многими инструментами государственного управления. Если государственная администрация не способна осуществлять рациональную социальную и промышленную политику, то она, скорее всего, не сумеет провести эффективную трансплантацию институтов. Поэтому совершенствование работы государственного аппарата должно являться первым и важнейшим пунктом в списке реформенных мероприятий<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> На наш взгляд, основными элементами административной реформы должны являться обеспечение независимости чиновников (за исключением министров) от смены политической власти; конкурсные процедуры отбора на основе квалификации и репутации; система долгосрочных (возможно, пожизненных) контрактов для наиболее квалифицированных и опытных; введение конкурентных и бесконтактных процедур обслуживания клиентов; внедрение современных методов и техники управления; существенное увеличение вознаграждения; усиление контроля и наказаний за административные преступления.

Административной реформе должна предшествовать амнистия по нарушениям закона, не связанным с преступлениями против личности. Ряд близких предложений содержится в работах Кузьмина (2001) и Парисона (2001).

## 5. Причины дисфункций и проблема трансформационного спада

### 5.1. Причины дисфункций

Среди факторов, определяющих результаты трансплантации, можно выделить три группы: а) социокультурные характеристики; в) начальные институциональные и макроэкономические условия; с) выбор технологии трансплантации.

Нет сомнения, что такие черты советского культурного наследия, как патернализм, пассивность, привычка к нарушению легальных норм, манипулируемость, производственный коллективизм, могли оказать негативное влияние на широкомасштабные процессы трансплантации 90-х годов (Polterovich, 2000). Не следует, однако, преуменьшать влияние других факторов. Так, резкий рост бартера в 1992–1997 гг.

был следствием шокового характера либерализации цен в условиях крайне неэффективной платежной системы; культурный фактор – наличие «прямых связей» между предприятиями – играл лишь вспомогательную роль (Полтерович, 1999). Далее, такие культурные характеристики, как степень доверия к партнерам и общественным институтам, высокий уровень которых считается необходимой предпосылкой для развития рынка, сами могут сильно зависеть от результатов реформ. В Германии в 1948 г. лишь 9% (девять!) респондентов отвечали утвердительно на вопрос: «Можно ли доверять большинству людей?» К 1959 г. их число возросло до 19%, а к 1973 г. – до

32% (Conradt, 1989). В процессе же российских реформ степень доверия резко падала (Левада, 2000)<sup>18</sup>.

Как отмечалось выше, конфликт между формальными и неформальными нормами – важная причина трансплантационных дисфункций. Однако альтернативные институты, активизация которых порождает дисфункцию, могут быть и вполне формальными, легализованными (см. выше пример с бартером). Более того, в большинстве случаев активизация неформальных норм связана со всеми тремя перечисленными выше группами факторов: культурными характеристиками, способами трансплантации и исходными институциональными и макроэкономическими условиями.

Один из весьма универсальных механизмов взаимодействия этих факторов состоит в следующем (Полтерович, 1999, 2001).

Любая трансплантация изменяет систему ограничений, действующих в экономике, и, следовательно, инициирует процессы перераспределения ренты. При шоковом характере трансплантации и «плохих» (удаленных от нового равновесия) начальных условиях объем перераспределяемой ренты может оказаться значительным, а перераспределительная деятельность – гораздо эффективнее вложений в производство. «Соискатели ренты» выигрывают, а производители несут потери. Если трансплантационный шок не смягчается социальной и промышленной политикой, то проигравшие вскоре тоже переключаются на перераспре-

<sup>18</sup> Тем не менее попытки предсказать успех трансплантации по культурным характеристикам донора и реципиента имеют важное методологическое значение (Олейник, 2000).

делительную деятельность, а это ведет к новым потерям. Активизация перераспределительной деятельности (лоббирования, коррупции и т.п.) порождает трансплантационные дисфункции.

На первый взгляд приведенные рассуждения справедливы, если в результате трансплантации возникают новые ограничения и соответственно новые привилегированные позиции. Либерализация же ведет к ослаблению ограничений и, казалось бы, должна подавлять процессы перераспределения. Отсюда заключение: чем радикальнее реформа, тем меньше возможностей для присвоения ренты, тем эффективнее экономический механизм (Ослунд, 1996). Эта точка зрения доминировала в предреформенные годы и явилась, на наш взгляд, одной из наиболее серьезных ошибок сторонников быстрой либерализации. Суть ошибки состоит в игнорировании переходных процессов, порождаемых либеральными реформами. Отменяя ограничения, государство одновременно отказывается от поступавшей к нему ренты. Она-то и становится предметом борьбы. Так, в момент либерализации внешней торговли в 1992 г. мировые цены на нефть и нефтепродукты, на цветные металлы были существенно (иногда на порядок или даже на два) выше внутренних цен. Соответствующую ренту извлекало в основном государство. После освобождения внутренних цен началось их сближение с мировыми. Если бы процесс происходил мгновенно, то исчезла бы и рента. Однако в действительности реакция цен на институциональный шок дли-

лась несколько лет. Громадные доходы перешли в руки тех, кто оказался в нужное время в нужном месте и преуспел в процессе поиска ренты.

### 5.2. Механизм трансформационного спада<sup>19</sup>

Попытаемся применить описанную выше схему для анализа результатов широко-масштабной трансплантации рыночных институтов в экономики восточно-европейских стран и бывших советских республик. Поскольку речь идет об одновременном воздействии множества шоков, то соответствующие статистические данные неизбежно должны иметь обобщенный, агрегированный характер.

В табл. 1 некоторые из стран СНГ<sup>20</sup> расположены в порядке убывания их средних индексов ВВП относительно 1991 г. Средние посчитаны за девять лет реформ. Наименее «пострадавшими» оказываются Узбекистан, затем Беларусь и т. п. В столбце 3 представлены доли теневого сектора в совокупном ВВП (включающем теневую составляющую) в 1991 г. Они рассчитаны в книге Johnson, Kaufman, Shleifer (1997) на основе данных о потреблении электроэнергии. В столбце 4 приведены государственные расходы расширенного правительства относительно официального ВВП (World Economic Outlook, 1998). Последний столбец содержит кумулятивный индекс либерализации за 1994 г., разработанный в книге Melo et al (1995). Для каждого года индекс либерализации отражает долю свободных цен, степень либерализации внешней торговли и развитие

<sup>19</sup> Изложение этого раздела следует работе Полтеровича (2001).

<sup>20</sup> Представлены те страны СНГ, для которых имеются данные о доле теневого ВВП.

частного сектора. Кумулятивный индекс за 1994 г. является суммой индексов за все предыдущие годы начиная с 1989 г. Поскольку до 1992 г. различия в степени либерализации экономики стран СНГ были незначительными, то каждое число в пятом столбце характеризует среднюю скорость либерализации за три начальных года реформ.

Доля теневого сектора характеризует исходную активность перераспределительных коалиций и в то же время способность государства подавлять теневую деятельность. Как видно из табл. 1, относительно большему теневому сектору соответствует более глубокий трансформационный спад (Азербайджан является единственным исключением). Узбекистан и Беларусь, менее всего

пострадавшие от реформ, не спешили с либерализацией (только Украина и Азербайджан действовали более осторожно) и имели довольно значительные государственные расходы. Молдова и Грузия, находящиеся на дне таблицы, напротив, были сравнительно быстрыми реформаторами, уступая в скорости лишь России. Россия, подвергшаяся наиболее радикальному реформированию, оказалась в середине за счет относительно высоких государственных расходов и умеренной начальной активности перераспределительных коалиций.

Польша, Чехия, Словакия имели в начале реформ небольшой теневой сектор (не более 16%). Расходы их расширенных правительств в 1992 г.<sup>21</sup> составляли соответ-

<sup>21</sup> После трех лет реформ – для Польши и двух – для Чехии и Словакии.

Таблица 1

**ВВП, теневой сектор, государственные расходы и либерализация**

Страна	Среднее значение ВВП за 1992–2000 гг. к 1991 г.	Теневого ВВП в 1991 г., % к совокупному ВВП	Государственные расходы в 1994 г. % к официальному ВВП	Кумулятивный индекс либерализации, 1994 г.
1	2	3	4	5
1. Узбекистан	88,3	7,8	38,5	1,1
2. Беларусь	78,8	16,6	50,1	1,1
3. Казахстан	75,8	19,7	29,6	1,3
<b>4. Россия</b>	<b>68,3</b>	<b>23,5</b>	<b>45,1</b>	<b>1,9</b>
5. Украина	56,6	25,6	50,6	0,8
6. Азербайджан	53,0	22,7	36,0	1,0
7. Молдова	50,5	27,1	42,6	1,6
8. Грузия	43,2	36,0	24,2	1,3

Источники: Economic Survey of Europe. 2001. P. 254; Johnson, Kaufman, Shleifer (1997). P. 183, 221; World Economic Outlook. 1998. P. 99; Melo et al (1995).

венно 52, 47 и 58%. Поэтому они могли себе позволить быструю либерализацию (кумулятивный индекс больше 3).

Важную роль промышленной политики в смягчении трансплантационных шоков иллюстрируют результаты опроса, проведенного в 1999 г. Европейским банком реконструкции и развития и Всемирным банком по 20 переходным экономикам. (Hellman and Schankerman, 2000). В каждой стране было опрошено более 120 фирм; в России – 550 фирм. В анкете задавали вопрос о том, насколько часто правительство вмешивается в решения фирм, касающиеся продаж, цен, занятости, зарплаты, инвестиций. Предлагали шесть градаций ответа: «всегда», «обычно», «часто», «иногда»,

«редко», «никогда». Индекс вмешательства государства в решения того или иного типа подсчитывался как доля предприятий, давших один из первых четырех ответов (т. е. «иногда» или «часто»).

Некоторые результаты этого исследования представлены в табл. 2. Из 20 стран, по которым проводился опрос, нами были выбраны 9 «наиболее успешных» – имевших максимальные показатели отношения ВВП 1999 г. к 1989 г. (см. данные в столбце 6 табл. 2 из Economic Survey of Europe, 2001). Они сравнивались с Россией. Оказалось, что только в трех из них (в Эстонии, Хорватии и Польше) средний по всем пяти типам решений индекс государственного вмешательства (см. столбец 2) был меньше, чем в

Таблица 2

**Вмешательство государства в решения фирм:  
девять наиболее успешных переходных экономик и Россия**

Страна	Индекс государственного вмешательства, % фирм	Вмешательство в инвестиционные решения, % фирм	Субсидии, % фирм	Субсидии и другие текущие трансферты, % ВВП	ВВП 1999 г. к ВВП 1989 г., %
1	2	3	4	5	6
1. Эстония	11,8	10,2	10,7	20,0	79,0
2. Хорватия	15,8	18,4	14,4	18,4*	77,8
3. Польша	16,4	17,3	11,6	20,4	121,8
<b>4. Россия</b>	<b>21,8</b>	<b>15,9</b>	<b>13,7</b>	<b>15,2</b>	<b>57,8</b>
5. Чехия	23,4	23,7	13,9	27,9	94,8
6. Словения	29,8	23,1	11,5	20,3	105,5
7. Узбекистан	34,3	28,7	15,2	–	93,9
8. Венгрия	43,9	37,9	23,3	19,3	99,3
9. Беларусь	52,2	32,6	27,2	18,4	81,4
10. Словакия	54,2	52,2	14,4	22,3	100,5

\* За 1998 г.

Источники: Hellman and Schankerman, 2000. P. 560, 569; Economic Survey of Europe, 2001. P. 254, 89.

России. По инвестиционным решениям (столбец 3) все эти страны, за исключением Эстонии, характеризовались более высоким уровнем вмешательства. В том же опросе подсчитывалась доля фирм, получавших субсидии (включая налоговые освобождения) от национального или локального правительств. Эта доля в России оказалась меньше, чем во всех остальных странах, за исключением Эстонии и Польши. Данные опроса вполне согласуются с макроэкономическими статистическими данными за 1999 г. о доле субсидий и других текущих трансфертов в ВВП: в любой из девяти стран эта доля была больше, чем в России<sup>22</sup> (Economic Survey of Europe, 2001; см. столбец 5).

Приведенные данные подтверждают тезис о том, что в период широкомасштабных реформ содействие государства реальному сектору – важный фактор успешного развития. Разумеется, оно не является гарантией успеха. Так, потери от реформ на Украине больше, чем в России, при существенно более высоком уровне государственного вмешательства (33, 2 %).

Отметим, что наши выводы противоречат принципам, которым в течение многих лет следовал МВФ, финансируя реформы в десятках развивающихся стран. Его эксперты рекомендовали максимально быструю трансплантацию передовых институтов и настаивали на стабилизации цен за счет сокращения дефицита государственного бюджета и уменьшении государственного вмешательства в экономику,

не особенно заботясь ни о выборе технологии трансплантации, ни о мерах, смягчающих институциональные шоки. Если бы эта политика была успешной в большинстве случаев, а страны СНГ составляли лишь исключение, то наши выводы оказались бы под сомнением.

Результаты деятельности МВФ подвергались эконометрическому изучению в целом ряде работ; статья Przeworski, Vreeland (2000) содержит обзор соответствующей литературы. Выводы неоднозначны, но большинство авторов склонны заключить, что политика МВФ неэффективна. В цитированной выше статье исследовались результаты более 1000 соглашений между МВФ и 79 странами с 1970 г. Сравнивая эти страны с теми, кто, несмотря на аналогичные трудности, не следовал программам МВФ, авторы заключают, что вторая группа стран добивалась больших успехов. Отсюда вывод: «...если рост является основной целью, то программы МВФ плохо спроектированы», ибо они «тормозят рост» (Przeworski, Vreeland, 2000. P. 403).

## 6. Некоторые выводы

1. Результаты трансплантации определяются взаимодействием трех групп факторов:

- а) социокультурными характеристиками;
- в) начальными институциональными и макроэкономическими условиями;
- с) выбором технологий трансплантации.

<sup>22</sup> При подсчете этого показателя для России учитывались расходы из внебюджетных фондов и затраты на социальное обеспечение.

Не следует сводить причины дисфункций к влиянию исключительно культурных факторов или рассогласованию формальных и неформальных норм.

2. «Прозелитизм» на международном рынке институтов и состязание за реформы на внутреннем рынке создают ситуацию «морального искушения» и увеличивают риск неверного отбора трансплантата. Поэтому процесс трансплантации требует общественного контроля.

3. Проект трансплантации должен быть тщательно разработан, включая оценку издержек трансплантации, выбор трансплантата, стратегии и инфраструктуры трансплантации. Процедура отбора проектов должна быть регламентирована и предусматривать независимую экспертизу, с тем чтобы минимизировать возможность использования реформенного процесса в интересах узких политических групп.

4. Не следует смешивать трансплантацию института и имитацию формальных правил, обеспечивающих его функционирование. Любая система таких правил допускает различные интерпретации и варианты реализации в зависимости от культуры действующих субъектов и институциональной среды.

5. В случае несовместимости трансплантата с культурными традициями и институциональной структурой реципиента при использовании «шоковой» технологии вероятно возникновение трансплантационных дисфункций: атрофии и перерождения института, отторжения в результате активизации альтернативных институтов, институционального конфликта, парадокса передачи.

6. Для уменьшения вероятности институциональных дисфункций целесообразно использовать стратегию промежуточных институтов, сочетая преимущества «выращивания» и возможность управления темпом институционального строительства. Важнейшим инструментом сокращения издержек трансплантации и предотвращения дисфункций является социальная и промышленная политика.

7. Если государственная администрация не способна осуществлять рациональную социальную и промышленную политику, то маловероятно, что она сумеет провести эффективную трансплантацию институтов. Поэтому совершенствование работы государственного аппарата должно являться первым и важнейшим пунктом в списке реформенных мероприятий.

Предложенная выше система понятий позволила описать и структурировать проблему трансплантации экономических институтов в общем виде, осознать ее важность как специальной главы институциональной теории. Однако центральные темы этой главы были лишь намечены. Как измерить издержки трансплантации? Можно ли оценить вероятность успеха трансплантации по культурным и институциональным характеристикам донора и реципиента? Как выбрать социальную и промышленную политику, которая смягчала бы трансплантационный шок и не стимулировала бы перераспределительную активность? Существуют ли регулярные процедуры построения эффективной последовательности промежуточных институтов? Как «лечить» трансплантацион-



ные дисфункции? Все эти вопросы чрезвычайно важны и нуждаются в дальнейшей проработке.

Автор пользуется случаем выразить свою благодарность участникам заседания Отделения экономики РАН за обсуждение доклада и ценные замечания. Я особенно

признателен В.В. Попову, Р.Я. Левите, Д.С. Львову, В.Л. Макарову и А.А. Фридману, прочитавшим первую версию работы и способствовавшим ее улучшению. Я хотел бы также поблагодарить В.А. Спивака и О.Ю. Старкова за помощь в поисках литературных источников.

## Литература

Кузовкин А. Уроки калифорнийского кризиса // Независимая газета. 2001. 23 марта.

Кузьминов Я.И. Модернизация государства: идеи и контуры // Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России / Под ред. Е.Г. Ясина. Кн. 1. М.: ВШЭ, 2001. С. 191–201.

Левада Ю. Человек лукавый: двоемыслие по-русски // Мониторинг общественного мнения (ВЦИОМ). 2000. № 1 (45).

Медведев А. Поведение нерезидентов на рынке ГКО-ОФЗ в период российского финансового кризиса 1998 года: Автореф. дис. канд. экон. наук. М.: ЦЭМИ РАН, 2001.

Олейник А. Издержки и перспективы реформ в России: институциональный подход // МЭМО. 1997. № 12; 1998. № 1.

Олейник А. Институциональная экономика. М.: ИНФРА-М, 2000. С. 206–209.

Ослунд А. «Рентоориентированное поведение» в российской переходной экономике // Вопросы экономики. 1996. № 8.

Паринсон Н. Реформа государственного управления в России: проблемы и пути их решения // Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России / Под ред. Е.Г. Ясина. Кн. 1. М.: ВШЭ, 2001.

Полтерович В.М. Экономическая реформа 1992: битва правительства с трудовыми коллективами // Экономика и математические методы. 1993. Т. 29. Вып. 4.

Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35. Вып. 2.

Полтерович В.М. Перераспределительная активность и трансформационный спад // Труды IV научного семинара «Эволюционная экономика: единство и противоречия теории и практики» / Под ред. В.И. Маевского. М., 2001 (в печати).

Попов В. Сильные институты важнее скорости реформ // Вопросы экономики. 1998. № 8. С. 56–70.

Приватизация в России: Сб. нормативных документов и материалов. Ч. 1. М.: Юрид. литература, 1993.

Рутгайзер В. Приватизация в России: движение «на ощупь» // Вопросы экономики. 1993. № 11, 12.

Сагдеев Р. Такие разные ипотеки // Известия. 2001. 14 февр.

Черных Е.В. История и перспективы развития ипотечного кредитования в России. М.: ЦЭМИ РАН, 1998.

- Aron J.* Growth and Institutions: A Review of the Evidence // The World Bank Research Observer. 2000. V. 15. No 1. P. 99–135.
- Berkowitz D., Pistor K., Richard J.–F.* Economic Development, Legality and the Transplant Effect. 1999. November (Preprint).
- Bruno M.* Crisis, Stabilization and Economic Reform. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- Cao Yuan Zheng, Gang Fan and Wing Thye Woo.* Chinese Economic Reform: Past Successes and Future Challenges. In: Parker. S., Sachs J.D. and Woo W.T. (eds). Economies in Transition. Cambridge, Massachusetts. The MIT Press. 1997. P. 19–39.
- Carrington W.J. and Detragiache E.* How Big is the Brain Drain? IMF Working Paper. WP/98/102. 1998.
- Conradt D.P.* Changing German Political Culture. In: Almond G. A. and S. Verba (eds.). The Civic Culture Revisited. Newbury Park. Sage Publications. 1989. P. 212–272.
- Earle J. S., Estrin S. and Leshchenko L.* Ownership Structures, Patterns of Control, and Enterprise Behavior in Russia. In: Simon Commander Q. Fan and Mark Schaffer (eds.). Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia, 205–252. Washington, D.C.: The World Bank, 1996.
- Eaton J.* Foreign Public Capital Flow. In: H.Chenery and T.N.Srinivasan (eds.). Handbook of Development Economics. Vol. II. Elsevier Science Publishers B.V., 1989. P. 1306–1386.
- Hillman A.L., Ursprung H.W.* Political Culture, Political Liberalization and Economic Decline. Preprint. Version: 1998. December 8.
- Economic Survey of Europe. No 1. Economic Commission for Europe. United Nations, 2001.
- Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D. and Schankerman M.* Measuring Governance, Corruption and State Capture. Policy Research Working Paper, No 2312, The World Bank Institute, 2000. 44pp.
- Hellman J. and Schankerman M.* Intervention, Corruption and Capture. The nexus between enterprises and the state. Economics of Transition. Vol. 8(3). 2000. P 545–576.
- Jones D.C.* The Economic Effects of Privatization: Evidence from a Russian Panel. Comp. Econ. St. XXXX, 2, 1998. P. 75–102.
- Johnson S., Kaufman D. and Shleifer A.* The Unofficial Economy in Transition. Brookings Papers on Economic Activity. 2. 1997. P. 159–239.
- Knott J.H., Miller G.J.* Reforming Bureaucracy. The Politics of Institutional Choice. Prentice-Hall, Englewood Cliffs. New Jersey, 1987. 290 pp.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes and Andrei Shleifer, Robert W.Vishny.* Law and Finance // Journal of Political Economy. 1998. V. 106. № 6. P. 1113–1154.
- Lambert-Mogiliansky A., Sonin K. and Zhuravskaya E.* Political Capture of Bankruptcy in Transition // RECEP. 2000. March 1 (Preprint).
- Li David.* Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy. AEA Papers and Proceedings. 1998. Vol. 88. № 2. P. 393–403.
- McCallum J., Blais A.* Government, special interest groups, and economic growth. Public Choice, 1987. V. 54. P. 3–18.
- North D.* Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: University Press, 1990.
- Ofer G. and Polterovich V.* Modern Economics Education in TEs: Technology Transfer to Russia. Comparative Economic Studies, 2000. V. XLII. No. 2. P. 5–36.

- Polterovich V.* Civic Culture and Economic Transition in Russia. The paper presented on the 15-th Annual Congress of the European Economic Association (Bozen-Bolzano, 30-th August – 2-nd September 2000). Manuscript.
- Przeworski A., Vreeland J.R.* The effect of IMF programs on economic growth // *Journal of Development Economics*. 2000. Vol. 62. P. 385–421.
- Roland G.* Transition and Economics. Politics, Markets and Firms. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2000.
- Stiglitz J.* Distinguished Lecture on Economics in Government. The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions // *Journal of Economic Perspectives*. 1998. Vol. 12. № 2. P. 3–22.
- Stiglitz J.* Scan globally, reinvent locally: knowledge infrastructure and the localization of knowledge. In: Diane Stone (ed.) *Banking on Knowledge. The Genesis of the Global Development Network*. 2000. P. 24–43.
- Vittas D.* Thrift Deposit Institutions in Europe and the United States. Policy Research Working Paper 1540. The World Bank. 1995.
- World Economic Outlook (1998), May, IMF, Washington, DC, 227 pp.