

Вопросы ЭКОНОМИКИ

www.vopreco.ru

В НОМЕРЕ :

**Честность и доверие
в переходной экономике**

**Промышленная и антимонопольная политика:
pro et contra**

**Трудовые отношения
в постсоветской России**

Россия на мировом рынке нефти

9

2 0 0 3

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

Вопросы ЭКОНОМИКИ

ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ
ЕЖЕМЕСЯЧНЫЙ ЖУРНАЛ
ВЫХОДИТ С 1929 г.

сентябрь **9** 2003

Главный редактор Л. И. АБАЛКИН

Редакционная коллегия

Р.Н. Евстигнеев, А.Н. Илларионов, А.Я. Котковский (заместитель главного редактора), **С.Н. Красавченко, Ю.В. Куренков, А.Я. Лившиц, В.И. Маевский, В.А. Мау, Б.З. Мильнер, А.Д. Некипелов, Р.М. Нуреев, Н.Я. Петраков, Г.Х. Попов, С.Н. Попов** (ответственный секретарь), **Вад.В. Радаев, В.К. Сенчагов, Д.Е. Сорокин, А.И. Татаркин, Е.Г. Ясин.**

Международный совет журнала

Х. Канамори (Япония), **Г. Колодко** (Польша), **Л. Конг** (Китай), **Р. Мартин** (Великобритания), **Дж.Миллар** (США), **К.Оппенлендер** (Германия), **Л.Чаба** (Венгрия), **М.Элман** (Нидерланды), **М.Эмерсон** (Великобритания)

УЧРЕДИТЕЛИ:

НП «Редакция журнала "Вопросы экономики"»,
Институт экономики РАН

МОСКВА

CONTENTS

- J. Kornai** – Honesty and Trust in the Light of the Post-Socialist Transition . . . 4

INDUSTRIAL AND ANTITRUST POLICY: PRO ET CONTRA

- S. Avdasheva, A. Shastitko** – Industrial and Competition Policy: The Issue of Interrelation and Lessons for Russia 18
- V. Novikov** – The Influence of the Russian Antitrust Legislation on Economic Development 33

PROBLEMS OF THEORY

- S. Malakhov** – Transaction Costs, Economic Growth and Labor Supply 49

FROM THE SOVIET ECONOMIC HISTORY

- A. Pyzhikov** – Administrative Reform in the Beginning of the 1960s 62

LABOR RELATIONS IN POST-SOVIET RUSSIA

- G. Rakitskaya** – Undeclared Reform of Social and Labor Relations in the 1990s 77
- I. Maslova, T. Baranenkova** – Informal Employment in Russia 89
- T. Ozernikova** – Labor Enforcement in the Transitional Economy 100
- O. Kirichenko, P. Kudyukin** – Legal Regulation at the Russian Labour Market 111

OIL MARKET

- D. Kokurin, G. Melkumov** – Participants of the Global Oil Market 123
- K. Liuhto** – Russian Oil: Production and Exports 136

REFLECTIONS ON THE BOOK

- B. Mil'ner** – Outcomes and Lessons (*on the book by J. Stiglitz "Globalization and Its Discontents"*) 147

CRITIQUE AND BIBLIOGRAPHY

- Gokhberg L.M. Statistics of Science 155

-
- Abstracts** 158

СОДЕРЖАНИЕ

Я. Корнаи – Честность и доверие в переходной экономике	4
---	---

ПРОМЫШЛЕННАЯ И АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: PRO ET CONTRA

С. Авдашева, А. Шаститко – Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России	18
В. Новиков – Влияние российского антимонопольного законодательства на экономическое развитие	33

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

С. Малахов – Трансакционные издержки, экономический рост и предложение труда	49
---	----

ИЗ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИСТОРИИ СССР

А. Пыжиков – Управленческая реформа начала 1960-х годов	62
--	----

ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

Г. Ракитская – Необъявленная реформа социально-трудовых отношений в 1990-е годы	77
И. Маслова, Т. Бараненкова – Неформальная занятость в России	89
Т. Озерникова – Принуждение к труду в переходной экономике	100
О. Кириченко, П. Кудюкин – Правовое регулирование на российском рынке труда	111

РЫНОК НЕФТИ

Д. Кокурин, Г. Мелкумов – Участники мирового рынка нефти	123
К. Лиухто – Российская нефть: производство и экспорт	136

РАЗМЫШЛЕНИЯ НАД КНИГОЙ

Б. Мильнер – Итоги и уроки (о книге Дж. Стиглица "Глобализация: тревожные тенденции")	147
--	-----

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

Гохберг Л.М. Статистика науки	155
---	-----

Аннотации к статьям номера (на английском языке)	158
--	-----

Я. КОРНАИ,
профессор экономики,
Гарвардский университет (США),
Коллегиум Будапешт (Венгрия)

ЧЕСТНОСТЬ И ДОВЕРИЕ В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ*

Во всех странах честность и доверие всегда играли важную роль в общественном развитии, но особенно велико их значение в переходной экономике. Вот почему международный междисциплинарный научный институт Коллегиум Будапешт инициировал широкомасштабное исследование этой проблематики¹. Представители различных научных дисциплин из 17 стран – экономисты, политологи, социологи, юристы, философы и антропологи – собрались для обмена опытом и изложения своих идей.

Данная статья основана на результатах упомянутого исследования. Многое было мной почерпнуто и в ходе оживленных дискуссий, которые велись его участниками. Мы не стремились прийти к единым выводам и по ряду вопросов согласия не достигли. В статье изложено лишь несколько моих собственных идей, возникших благодаря участию в проекте Коллегиум Будапешт. Надеюсь, они помогут пробудить интерес к более детальным исследованиям в этой области. В своей статье я сосредоточусь на трех проблемах: отношения между фирмами; создание государства, которому можно доверять; стратегия укрепления доверия.

Отношения между фирмами

Рынок функционирует на основе частных контрактов между покупателями и продавцами. На одной из первых лекций по микроэкономике студентов знакомят с контрактом между покупателем и продавцом, подразумевающим, что продавец осуществит поставку това-

* Kornai J. Tisztesség és bizalom a poszt-szocialista átmenet fényében. – Beszélő, 2003, vol. 8, p. 20–29.

¹ Исследование проводилось под руководством автора и профессора С. Роуз-Акерман (Йельский университет). Подробная информация о проекте представлена на сайте: www.colbud.hu/honesty-trust. По результатам проекта предполагается издать два сборника докладов на английском языке: Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition; Creating Social Trust in Post-Socialist Transition (N.Y.: Palgrave Macmillan, 2004).

ров или услуг, означенных в контракте, а покупатель заплатит за них оговоренную цену. Контракт может быть заключен в письменной форме и согласие с его условиями будет удостоверено подписями сторон. Но контракт будет также считаться вступившим в силу, если он заключен устно или по умолчанию, то есть когда обе стороны заранее согласны с устоявшимися правилами процесса купли-продажи. Например, посетители ресторана не подписывают контракт с обещанием оплатить счет после еды, но, сев за столик, они тем самым заключают с рестораном контракт по умолчанию.

В реальности контракты на покупку и продажу несколько отличаются от идеала. *Совершенного контракта* вообще не существует. Даже в самом детальном контракте нельзя предусмотреть все нюансы, поскольку сложные соглашения могут содержать тысячи параметров. Более того, в контракте сформулированы условия для будущего, которое при всем желании нельзя точно предугадать.

Помимо наличия контракта между покупателем и продавцом требуется еще их честное поведение. Именно здесь и необходимо доверие. Когда контракт заключен, покупатель доверяет продавцу в том, что он будет честно соблюдать его дух и букву с точки зрения качества и сроков поставки товаров или услуг. В то же время продавец доверяет покупателю в том, что он заплатит сумму, причитающуюся по контракту. Чем честнее стороны, тем глубже доверие между ними и ниже *транзакционные издержки*.

Степень доверия можно измерить различными способами, в частности, долей предоплаты. Любопытно, что соответствующий показатель составляет в Беларуси, Украине и России около 40%, в то время как в Венгрии, Чехии и Польше – примерно 10%².

Выполнение частных контрактов между покупателями и продавцами нередко сопровождается нарушением их положений. Хороший показатель честности рынка (и общества в целом) – частота и серьезность таких нарушений. Хотя общие данные в этой области отсутствуют, обычно считается, что в постсоциалистических странах соответствующие проблемы встречаются чаще и они более серьезные, чем в зрелых устоявшихся рыночных экономиках. В определенной мере частота и интенсивность нарушений контрактов могут служить отражением степени доверия и честности, присущих конкретному рынку (и обществу в целом)³. Государство призвано обеспечивать исполнение частных контрактов. По вопросу о роли, которую оно должно играть в современной демократической рыночной экономике, развернулась широкая дискуссия, но даже сторонники сведения роли государства к минимуму не могут отрицать того, что оно должно обеспечивать соблюдение частных контрактов. Это классическая задача

² Reiser M., Rousso A., Stein F. Firms Trust? Evidence from a Survey of 26 Transition Economics. Collegium Budapest, 2003.

³ Это отношение не носит механического характера. Если на рынке доминирует нечестность, то люди станут стремиться избежать заключения контрактов и соответственно число их нарушений уменьшится. Если правоприменительная система действует быстро и надежно, бизнесмены будут охотнее заключать контракты с неизвестными партнерами, что, в свою очередь, приведет к росту числа их нарушений.

минимум для государства. Конечно, можно сказать, что оно плохо ее выполняет, особенно в странах с переходной экономикой.

Начнем с того, что сами законы несовершенны. Как не существует совершенного частного контракта, так не существует и совершенного закона. Можно доказать теоретически, что пробелы в законодательстве будут сохраняться несмотря на все усилия, направленные на их ликвидацию. Чем менее опытни и более поспешны в своей работе законодатели (что характерно для стран с переходной экономикой), тем дальше от идеала будут законы.

Стороны, обращающиеся в суд с жалобой на нарушение условий контракта, сталкиваются с тем, что судебный процесс идет очень медленно. (В постсоциалистических странах он может занимать больше времени, чем в зрелых демократиях с более развитой и эффективной судебной системой.) Еще хуже то, что суды могут быть необъективными или коррумпированными. Наконец, существует много проблем, касающихся обеспечения выполнения судебных решений. Соответствующие органы (система судебных исполнителей) слабы и также могут быть коррумпированными.

В целом те, кто надеется, что государство будет обеспечивать полное соблюдение частных контрактов, испытывают недостаток доверия к нему. Один из участников проекта, В. Радаев привел данные обследования, согласно которым только 24% опрошенных респондентов в России заявили, что в случае нарушения условий контракта они обратятся в суд⁴.

Как же фирма может защитить себя, если она не доверяет государству и сомневается в том, что может положиться на силу закона? Прежде всего ее руководители дважды подумают, с кем иметь дело. Самый очевидный выход – ограничить деловые отношения кругом *проверенных партнеров*, в надежности которых сомнений нет. Это укрепляет взаимное доверие, но уменьшает число потенциальных контрагентов, что ведет к ослаблению конкуренции. Таким образом, между доверием и конкуренцией существует противоречие. Чем в большей степени доверие выступает критерием выбора, тем сильнее ограничивается конкуренция.

Личные деловые отношения могут быть расширены в результате использования более детальной информации, если одна из сторон попытается заранее навести справки о партнере. Прибавляет уверенности его членство в профессиональной ассоциации или торговой палате; доверие может также основываться на репутации потенциального партнера в бизнес-сообществе, члены которого высказывают свое мнение о том, с кем можно иметь дело, а с кем – нет.

Подобный подход характерен для поведения туристов, приезжающих за границу и желающих арендовать автомобиль. На этом рынке доминируют крупные многонациональные компании. Хотя местные фирмы могут предложить лучшие условия благодаря своим связям, у туристов возникают опасения, что незнакомая фирма может их обмануть, и они обращаются к известным большим компаниям.

⁴Radaev V. How Trust Is Established in Economic Relationships When Institutions and Individuals Are not Trustworthy (The Case of Russia). Collegium Budapest, 2003.

Если доверие основано на имени и репутации, а не на анализе конкретных условий контракта, это уменьшает вероятность их нарушения, но опять же способствует ограничению конкуренции. Чем сильнее и эффективнее действует сеть доверия, тем труднее выйти на рынок. Если для заключения контракта требуется получить рекомендацию профессиональной ассоциации, последняя может превратиться в гильдию или картель и демонстрировать антиконкурентное поведение. Это является еще одним подтверждением того, что между доверием и конкуренцией существует противоречие.

Допустим, некто оказался недостаточно осторожным (или везучим) и выбрал партнера, который нарушил контракт. Предположим, что пострадавшая сторона принадлежит к числу тех, кто никогда не обращается в суд. Что она может сделать в таком случае? Чаще всего люди мирятся с понесенным ущербом. Однако некоторые предпочитают *“взять закон в свои руки”*. Например, они могут направить несколько сильных молодых людей *“разобраться”* с бизнесменом, который не заплатил долг. В обзоре, на данные которого ссылается В. Радаев, отмечается: 11% респондентов заявили, что не остановятся перед применением насилия для обеспечения выполнения контракта.

Сегодня в Венгрии часто используется термин *“мафия”*, которым описываются почти все виды организованной преступности. В действительности мафия – это *“охранная организация”*, нелегальная частная полиция, защищающая интересы бизнесменов, находящихся под ее *“крышей”*, даже с применением силы. Одна из ее традиционных функций – сбор денег и выколачивание долгов. Некоторые бизнесмены сами ищут защиты у мафии, другим она свои услуги навязывает. В обоих случаях очевидно, что мафия (в изначальном смысле слова) удовлетворяет реально существующую потребность. Она обеспечивает соблюдение частных контрактов там, где официальные юридические службы сделать этого не могут. Мафия превращается в мощную силу, если законодательство имеет много пробелов, а судебная власть медлительна и коррумпирована, так что судебные решения не исполняются.

В рамках проекта Коллегиум Будапешт итальянский исследователь Ф. Варезе проанализировал, каким образом одна российская мафиозная структура попыталась выйти на международный уровень. Она начала свою деятельность в Италии, но не на юге, где, так сказать, место было занято, а на севере. Сделав крупные легальные инвестиции, чтобы утвердиться в сфере честного бизнеса, она стала создавать сеть настоящих мафиозных услуг. Попытка оказалась неудачной. Говоря языком экономистов, проблема находилась на стороне спроса, а не предложения. Бизнес в северной Италии полагается на силу закона и способность государства обеспечивать соблюдение частных контрактов. Спрос на услуги мафии отсутствовал. Отметим, что в течение по крайней мере нескольких лет та же русская мафия успешно функционировала в Венгрии, что следует из материалов венгерской полиции. К сожалению, в этой стране имелся спрос на подобные услуги по обеспечению соблюдения контрактов и безопасности.

Попытаемся сформулировать некоторые более общие выводы из сказанного. Заключение и нарушение контрактов не являются неким изолированным актом двух отдельных сторон контрактных отношений. Среда, в которой готовится и выполняется сделка, характеризуется наличием трех типов общественных механизмов:

а) *правовой-судебный-бюрократический механизм*, обеспечивающий выполнение частного контракта мерами государственного принуждения;

б) *морально-ассоциативный механизм*, опирающийся на честность и взаимное доверие сторон контрактных отношений. Честное поведение укрепляет репутацию. Между сторонами устанавливаются не враждебные, а партнерские отношения сотрудничества;

в) *механизм агрессии*, основанный на прямом насилии вне законодательного поля.

Между этими механизмами могут возникнуть два вида связей. Первый вид объединяет механизмы (а) и (б) в рамках *позитивного дополнительного отношения*. Действие обоих механизмов взаимно усиливается. Чем больше бизнес сможет доверять правовым методам обеспечения соблюдения частных контрактов, тем реже ему потребуется прибегать к юридическим процедурам. Угроза подать иск становится весьма *правдоподобной* и эффективной, даже если она редко осуществляется. Представители бизнеса понимают, что нечестное поведение обходится дорого, в то время как честное является инвестицией, приносящей доход.

Чем больше взаимное доверие между деловыми партнерами, тем меньше судебных дел. Это ослабляет давление на судебную систему и ускоряет юридические процедуры, что еще сильнее укрепляет доверие к правовому-судебному-бюрократическому механизму.

Второй вид связей противопоставляет механизмы (а) и (б) механизму (в). В этом случае возникает ситуация *разрушительного замещения*. Если два первых, законных механизма не могут функционировать в должной мере, то вакуум заполняется третьим, незаконным механизмом. Чем больше бизнес полагается на механизм (в) и прибегает к незаконным мерам, тем ниже авторитет закона. Чем сильнее предприниматели боятся друг друга, тем меньше они друг другу доверяют. Получается замкнутый круг, в котором разрушительные процессы взаимно усиливаются.

Из сказанного вытекает серьезный вывод применительно к выбору направления общественных действий. Не следует концентрировать усилия на борьбе с преступностью и мафией, если поставлена задача "почистить" деловое сообщество. Конечно, это делать необходимо, но важнее укрепить механизмы (а) и (б), что само по себе сузит сферу действия механизма (в).

Создание государства, которому можно доверять

В предыдущем разделе рассматривались отношения между покупателем и продавцом – *горизонтальные* отношения, хотя при этом также анализировалась и роль государства в данной области. Обратимся теперь к исследованию *вертикальных* отношений между государством и гражданином. Что требуется для укрепления доверия между государством и его гражданами (или между государством и организациями на самом нижнем уровне, такими, как фирмы)?

Представляет интерес позиция американского участника проекта профессора Р. Хардина. По его мнению, надо исходить не из доверия, а из того, что он называет “либеральным недоверием”⁵. Доверие нельзя расточать.

Обратимся к поведению *политиков*. Я воздержусь от общего осуждения их деятельности. Многие политики имеют благородные намерения, служат делу гуманизма и руководствуются высокими идеями или по крайней мере честно представляют интересы некой страны, группы, района или избирателей. Но благородные намерения могут быть смешаны с менее благородными: стремлением добиться власти или ее удержать; максимизацией числа поданных голосов; созданием политической и экономической клиентелы; наконец, просто увеличением доходов и богатства как самих политиков, так и их семей и друзей. Многие политики не способны быть объективными из-за своих политических убеждений и в силу партийной лояльности.

Говоря о государстве, надо персонифицировать еще один тип – *бюрократа*. Опять же не будем обобщать. Многие из них близки к образу идеального бюрократа, описанному М. Вебером, – компетентного, честного государственного служащего, руководимого профессиональными убеждениями и общественным интересом. Но поведение многих бюрократов определяется не только этими факторами, но и стремлением отстаивать интересы бюрократии (или его отдельной группы). Бюрократы обычно не остаются равнодушными к возможности получить финансовую выгоду и некоторые не могут устоять перед соблазнами коррупции.

Государственные и общественные институты должны быть устроены таким образом, чтобы реалистично учитывать негативные стороны поведения политиков и бюрократов. Именно потому, что мы не доверяем государству, нам нужно создавать необходимые институты для защиты граждан и их организаций. Конечно, с этой точки зрения самое важное, чтобы институт представительной демократии – парламент – работал эффективно и между партиями, поддерживающими правительство и находящимися в оппозиции, существовало политическое соперничество.

Для защиты интересов граждан имеются и другие инструменты и институты. Рассмотрим некоторые из них⁶.

1. *Участие в подготовке законодательства*. Доверие к закону укрепляется, если общество чувствует, что оно участвовало в работе над проектами законов или через своих представителей, или непосредственно. В постсоциалистических странах или полностью пренебрегают организацией такого участия, или делают это формально. Законодательная “хореография” при социализме также включала то, что получило название “общественные дискуссии”, в ходе которых отдельные важные предложения обсуждались мнимыми представителями групп специальных интересов, то есть людьми, направленными

⁵ Hardin R. Liberal Distrust. – European Review, 2001, vol. 1, p. 73–89.

⁶ Идеи, изложенные ниже, основаны на работе: Rose-Ackerman S. Public Participation and Government Accountability in Consolidating Democracies: Hungary and Poland. Collegium Budapest, 2003.

ми правящей партией на руководящие посты в те или иные организации. Возможно, в сравнении с прежними временами в постсоциалистических странах некий прогресс в данной области и был достигнут, но подлинные открытые общественные дискуссии или столкновения мнений и профессиональных подходов еще довольно редки.

В постсоциалистических странах нет специальных законов, обеспечивающих участие общественности в процессе подготовки законодательства. Здесь все отдается на усмотрение правительства и соответствующих ведомств. Поэтому требуется принятие закона, направленного на учет общественного мнения (хотя бы в минимальной степени), определяющего формы такого учета и устанавливающего обязанность информирования представителей групп специальных интересов и обсуждения их позиций.

Сразу следует сделать оговорку. Предположим, такой закон принят. Как и в любом другом законе, в нем будет много пробелов. Руководство страны попытается его исполнять либо в полной мере и энергично, либо формально. Нельзя быть уверенным и в том, что общественность обратит внимание на этот закон; она может считать, что он относится к сфере интересов политиков и юристов.

2. *Нейтральные, беспристрастные институты*⁷. Приведем несколько примеров подобных организаций: центральный банк; банковская система и, возможно, некие надзорные финансовые институты; орган, осуществляющий контроль над деятельностью фондовой биржи; государственная счетная палата; энергетическая комиссия; антимонопольный комитет, поддерживающий конкуренцию.

Что общего у этих институтов? Предполагается, что они остаются в стороне от ежедневной политической борьбы, сохраняют нейтралитет и беспристрастность. Они должны принимать решения исходя исключительно из профессиональных критериев. Честность и профессионализм их руководителей и сотрудников призваны служить гарантией того, что они находятся над политической схваткой и не участвуют в борьбе профессиональных и партийных интересов. Подобные ожидания весьма напоминают то, что общество ждет от независимых судов. Мы перечислили лишь шесть институтов, но их число намного больше. Они осуществляют функции государственного регулирования и/или контроля не только в государственном секторе или экономике в целом, но и в других сферах общественной жизни.

Какой бы из данных институтов ни рассматривать, при реализации указанных ожиданий возникает ряд проблем. Начнем с отбора и назначения руководителей нейтральных и беспристрастных институтов. Этот отбор осуществляется отнюдь не провидением. Некто (возможно, премьер-министр, глава парламента или президент страны) обладает властью представить кандидата для занятия определенной должности. Другой или другие имеют право рассматривать данную кандидатуру с точки зрения того, насколько она является подходящей. Наконец, кто-то подписывает соответствующий приказ. Такая

⁷ См.: Rose-Ackerman S. Op. cit.; Sajó A. Neutral Institutions. Collegium Budapest, 2003.

процедура свидетельствует о том, что даже в процессе назначения на ту или иную государственную должность не может быть полной независимости. Руководитель нейтрального института, возможно, окажется сторонником какой-либо политической линии и на деле будет лояльным по отношению к политической партии или политику, благодаря которым он получил свой пост.

Доверие невозможно без контроля. Во многих случаях он отсутствует или осуществляется лишь формально. Тогда нарушается связь между возложением конкретной ответственности на руководителя и исполнением им служебных обязанностей. С одной стороны, если руководитель такого института назначается на должность на длительный срок (возможно, пожизненно), это укрепляет его беспристрастность и независимость. С другой стороны, здесь есть и свои минусы: контроль над его деятельностью еще больше ослабевает; нельзя уволить того, кто плохо работает.

Мы сталкиваемся с противоречием, присущим демократической форме организации государства. Важная гарантия демократического устройства общества – многопартийная система, соперничество партий и зависимость правительства от парламентского большинства. В то же время наблюдается стремление пробудить в гражданах доверие к тем, кто выполняет государственные функции, убедить их, что эти люди являются экспертами, которые будут работать независимо от партий, проводимой внутренней политики и парламента. В представительной демократии доверие следует укреплять, передавая функции по принятию важных решений назначаемым профессионалам. Это противоречие еще не получило своего теоретического разрешения.

3. Референдумы. Идею широкого использования институтов прямой демократии отстаивал шведский участник проекта профессор Б. Фрей⁸. Он обратил внимание на ряд ее преимуществ. В ходе парламентских или местных выборов избиратели голосуют за партию или кандидата. Это означает выбор “пакета”, поскольку партия или кандидат представляют специфические позиции по ряду вопросов. Избиратель может не согласиться с партией или кандидатом по некоторым из них, но все равно будет голосовать за них исходя из согласия с их политической философией и прежней деятельностью или с большинством их подходов. Таким образом, избиратель “покупает” приемлемый “пакет”, часть которого он предпочел бы выбросить. В то же время референдумы позволяют гражданам голосовать по конкретным вопросам, а не за их “пакет”. Это стимулирует конструктивное мышление и чувство гражданской ответственности. Подобные акции, инициированные государством, пробуждают у граждан более глубокое доверие к нему.

Референдумы можно проводить по вопросам не только национального значения, но и важным для менее крупных административных образований, например, города или деревни. Это способствует большей децентрализации процесса принятия решений.

Здесь опять необходимо сделать оговорку. Неверно утверждать, что референдум как институт сможет избежать влияния внутренней

⁸ Frey B. Direct Democracy for Transition Countries. Collegium Budapest, 2003.

политики. Во многих случаях проведение референдума явно или неявно инициируется политическими партиями или другими организованными политическими силами и те же силы могут влиять на поведение избирателей или даже манипулировать им. Конечно, нельзя сразу перейти к прямой демократии. Общество должно научиться жить в ее условиях. Практику постановки более или менее крупных государственных или законодательных вопросов перед обществом с помощью референдумов нужно внедрять постепенно.

4. *Неправительственные организации.* Важную роль в укреплении доверия могут сыграть различные неправительственные организации и добровольные объединения граждан. В ходе наших дискуссий неоднократно упоминалась ставшая классической работа Р. Путнама, посвященная развитию демократических институтов в северной Италии⁹. Он приводит данные, которые свидетельствуют о тесной корреляции между числом и активностью неправительственных организаций и объединений граждан, с одной стороны, и взаимным доверием членов общества – с другой. Это взаимное доверие создает “социальный капитал”¹⁰. Чем активнее граждане контактируют друг с другом и чем значительнее число их объединений, в рамках которых происходят такие контакты, тем больше увеличивается социальный капитал.

Пионерная работа Путнама опиралась на несколько эмпирических обследований. Одни из них подтверждали его исходную гипотезу, другие – нет. Действительно, существуют организации, поднимающиеся выше линии политического размежевания, но в то же время многие из них находятся под открытым или тайным влиянием какой-либо политической силы или были созданы при ее участии. Чем больше общество сегментировано (с точки зрения политического положения или этнического или религиозного расслоения), тем сильнее недоверие друг к другу организаций “гражданского общества”.

5. *Международные организации.* Конечно, для стран, которые вскоре станут членами Европейского союза или стремятся вступить в него, ЕС – самая важная международная организация. В числе других можно назвать: международные финансовые организации – Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк (ВБ); Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ); Международную организацию труда (МОТ) и другие агентства ООН.

⁹ Putnam R. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, Princeton University Press, 1993.

¹⁰ “В то время как физический капитал охватывает физические объекты, а человеческий капитал – качества индивидуумов, социальный капитал характеризует отношения между людьми – социальные сети и нормы взаимности и доверия, которые возникают на их основе. В этом смысле социальный капитал тесно связан с тем, что некоторые назвали “гражданской добродетелью”. Различие между ними заключается в том, что социальный капитал привлекает внимание к тому факту, что гражданская добродетель наиболее сильна тогда, когда укоренится в сети взаимных социальных отношений. Общество, состоящее из множества добродетельных, но изолированных индивидуумов, не обязательно обладает большим социальным капиталом” (Putnam R. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York, Simon and Schuster, 2000, p. 19).

Безусловно, граждане чувствуют себя увереннее, надеясь на то, что вмешательство международных организаций обеспечит определенную защиту от злоупотреблений и бездействия национальных правительств или политиков и бюрократов. Можно привести недавний пример с эпидемией атипичной пневмонии, когда потребовалось активное вмешательство ВОЗ, чтобы руководство Китая признало всю серьезность проблемы и приняло адекватные меры. В ряде случаев МВФ выступал в защиту долгосрочных экономических интересов постсоциалистических стран, критикуя политику популистского расходования средств и ошибки национальных правительств. Здесь снова следует сделать оговорку: как показывает опыт, международные организации также могут ошибаться. Нередко их вмешательство приносит больше вреда, чем пользы. И даже если позиция международной организации правильна, она не всегда способна преодолеть сопротивление национального правительства и бюрократии.

Отметим, что, завершая рассмотрение каждого из пяти перечисленных пунктов, мы приводим определенные оговорки: да, этот институт может играть очень полезную роль, но его влияние ограничено и неоднозначно и может даже иметь негативные последствия. Люди могут злоупотреблять правами и властью любого института. Перехитрить можно даже наилучшим образом спроектированный и организованный институт.

Выскажем несколько соображений применительно к экономической теории. В течение длительного периода времени называть кого-либо "институциональным экономистом" казалось уничижительным. Это означало, что человек не способен по-настоящему анализировать экономические явления, создавать модели и использовать их для того, чтобы сделать какие-то выводы, но может только словесно описывать экономические институты. Но несколько лет назад ситуация изменилась. Поворотным пунктом, возможно, стало присуждение Нобелевской премии в области экономики за 1993 г. Д. Норту, что ярко продемонстрировало научную важность институционализма. С тех пор это направление получило новый толчок к развитию и стало весьма модным, что нередко случается в похожих ситуациях. Затем последовал период преувеличения значения институционализма, когда правильный, часто использовавшийся подход стали доводить до абсурда. Какую бы проблему ни обсуждали, ответ был заранее готов: она возникла из-за несовершенства институтов, следовательно, чтобы ее решить, нужно создать соответствующие институты. В экономической теории подобное безусловно происходило, но и в других общественных науках наблюдались аналогичные симптомы.

В двух первых разделах данной статьи подчеркивается значение институтов. Важно сознательно сформировать институт для решения той или иной задачи или обеспечить условия для его спонтанного развития. Но и самым лучшим институтом можно воспользоваться отнюдь не в лучших целях. Здесь мы выделим лишь один фактор из ряда возможных: *слабохарактерность руководителя института*. Чтобы ни предписывал закон с точки зрения создания внешне нейтрального беспристрастного института, все его требова-

ния будут иллюзорными, если руководитель института окажется побობстрастным по отношению или к правительству, или к какой-либо политической силе. Если институт основан на предпосылке, что его руководитель персонифицирует в своем лице профессионализм, объективность и нравственную честность, а на самом деле является некомпетентным, ограниченным, необъективным и даже коррумпированным, то толку от такого института не будет.

У постсоциалистических стран есть хорошие шансы принять законодательство и другие меры регулирования, присущие рыночной экономике, основанной на современных типах демократии и частной собственности. Это – необходимое, но не достаточное условие для возникновения доверия к государству. Как работают механизмы отбора руководителей? Кто персонально отвечает за функционирование институтов? Подходят ли они для выполнения этих задач? Готовят ли людей, способных решать новые задачи, к такой роли?

Стратегия укрепления доверия

Вопросы, сформулированные в конце предыдущего раздела, подводят нас к третьей теме статьи. Какой должна быть стратегия укрепления доверия? Существуют ли “первоочередные задачи”, быстрое решение которых позволит резко ускорить весь процесс, или “ключевые звенья” в их цепи?

По мнению участника проекта из Швеции политолога Б. Ротштейна, необходимо сделать все для того, чтобы государственная бюрократия стала честной, профессиональной и некоррумпированной¹¹. Американский участник проекта Э. Усланер считает, что самым важным является воспитание¹². Члены общества должны быть достаточно социализированными, чтобы их поведение соответствовало нормам морали.

В Венгрии борьба с коррупцией и злоупотреблениями общественными ресурсами вышла на первый план не в качестве заявленной программы, но в практике общественной жизни. В то же время многие другие аспекты честности и доверия выпали из сферы обсуждения в парламенте, на телевидении и в прессе. Почти не упоминается то, как один бизнесмен обманул другого, как продавцы обманывают покупателей, строители – будущих владельцев домов, а должники – кредиторов. Практически не исследуется (за исключением отдельных случаев, получивших большой общественный резонанс) качество профессиональных стандартов и беспристрастность так называемых нейтральных объективных институтов.

Члены нашей научной группы не пришли к единому мнению о том, что же надо делать. Такой задачи перед нами и не стояло. Если правительство или парламент учредят комиссию по изучению данного вопроса, она должна подготовить практические рекомендации после внутренних обсуждений и согласований. В нашей группе подобная

¹¹ Rothstein B. Social Capital and the Quality of Government: The Causal Mechanism. Collegium Budapest, 2003.

¹² Uslaner E., Badescu G. Honesty, Trust and Legal Norms in the Transition to Democracy. Collegium Budapest, 2003; Uslaner E. The Moral Foundation of Trust. N.Y.: Cambridge University Press, 2002.

комиссия отсутствовала. Мы рассматривали важную тему и наша главная задача – четко сформулировать проблему, выделить факторы, приводящие к негативным результатам, и как можно глубже исследовать соответствующие причинно-следственные зависимости. Некоторые из нас вышли на уровень формулирования практических рекомендаций, другие ограничились анализом проблемы. С одними рекомендациями были согласны все или почти все участники проекта, иные вызвали оживленную дискуссию.

Я исхожу из того, что нет никаких “первоочередных задач” и “ключевых звеньев” и не стоит пытаться их искать. Мы сталкиваемся с очень сложным комплексом задач. Если какими-то из них пренебречь, тут-то и проявятся злоупотребления, а взаимное доверие исчезнет. Быстрым ударом здесь ничего решить не удастся. В этой кампании надо постоянно атаковать на всех фронтах.

Важный исходный пункт при планировании стратегии – учет того, что, хотя подобные явления распространены во всем мире, мы живем в специфическом регионе, в обществах, переживающих постсоциалистический переходный период. Многие из проблем, включая рассмотренные в данной статье, присущи всем странам без исключения. Тем не менее ход истории до настоящего времени во многом обусловлен тем, как вырабатывается то или иное решение. Я имею в виду часто упоминаемый эффект “зависимости от траектории предшествующего развития” (path dependence). Даже если две страны находятся в очень похожем положении, они достигли его различными историческими путями. Для историка это очевидно, но часто забывается теми, кто рекомендует механически заимствовать за рубежом испытанные институты, нормы регулирования и формы организации.

Задачи, стоящие перед постсоциалистическими странами, можно объединить в две группы в зависимости от требуемой скорости их решения и условий, доставшихся в наследство от прошлого.

К первой группе относятся *законодательные, судебные и институциональные задачи*. Они касаются построения правового государства согласно нормам политической демократии и рыночной экономики, в которой доминирует частная собственность. Это обеспечивает укрепление доверия экономических агентов, защиту граждан от произвола чиновников и возникновение государства, достойного доверия его граждан.

Какое наследство в этой связи досталось нам от социализма? Конечно, в рамках консолидированной социалистической системы нельзя говорить о сохранении революционного неправового государства. Напротив, здесь каждое действие регулируется миллионами норм и инструкций. Эту плотную “ткань” не удалось разорвать несколькими смелыми ударами меча в 1989–1990 гг. В ряде стран (таких, как Румыния) наблюдались исключительные события, но для региона в целом был характерен *мирный* переходный процесс. “Ткань” юридического устройства была распущена и вновь сплетена часть за частью во многих мелких деталях. Это не так заметно, но более эффективно и приемлемо. Все прежние нормы сохраняли свою силу, пока их не пересматривали индивидуально. Некоторые

прежние законы надо было полностью изменить или заменить новыми. Нужно было принять много новых законов, чтобы регулировать действия и отношения, которых не было при социализме. Сотрудник Европейского банка М. Райзер – один из участников нашего проекта – представил статистические данные, подтверждающие, что чем дальше продвинулись институциональная и законодательная реформы, тем лучше работает государственная администрация и тем выше оценивается деятельность судов, тем сильнее взаимное доверие между деловыми партнерами.

Построение правового государства может достигнуть стадии, когда указанная задача будет в основном выполнена. В этом смысле постсоциалистическое государство может догнать страны, в которых уже функционирует современное, демократическое правовое государство, развивавшееся без перерывов на социалистические эксперименты. Несколько постсоциалистических стран уже находятся на такой стадии: Венгрия, Польша, Чехия, Словения и страны Балтии. Другим странам еще далеко до создания зрелой, демократической конституционной демократии, они прошли, наверное, лишь половину пути. Это относится к большинству прежних советских республик, особенно на западе и юге бывшего СССР. Но даже применительно к ним можно точно определить, какие законодательные и институциональные задачи могут и должны быть решены в обозримом будущем.

Это, конечно, не означает окончательного завершения процесса. Потребность в совершенствовании существующих законов и развитии институтов сохранится. Под влиянием развития науки и технологии, сдвигов в структуре населения, перемен в окружающем мире и др. возникают новые законодательные и институциональные задачи. В этом смысле данный процесс бесконечен. Тем не менее большую часть работы нужно сделать в начале переходного периода. Такую задачу нельзя решить методами шоковой терапии или в спешке. Здесь следует действовать постепенно, в течение нескольких лет. Однако по историческим меркам требуемый период времени не такой большой – 10–20 лет. После того как задача будет более или менее решена, останется только “ремонттировать” и “обновлять” правовое государство.

Вторая группа включает иные задачи. Важнейшая из них связана с *менталитетом* людей. Вначале необходимо преодолеть наследие прошлого. При коммунистическом режиме в сознании людей сформировалось странное сочетание доверия и подозрительности. Я доверяю другу, но я не знаю, кто из не входящих в круг моих ближайших друзей является стукачом. Я с подозрением отношусь к любой организации партии-государства, будь то полиция, налоговая служба или местный совет. Люди включаются в многочисленные сети доверия. Если что-то является дефицитом, это можно достать при помощи другого члена такой сети, а не посредством заключения честных сделок по справедливой цене. Обман государства не считается постыдным делом. Напротив, он рассматривается как политический акт гражданского мужества, часто совершаемый взрослыми, которые учат этому и детей. Затем наступили 1989–1990 годы. Разве можно было ожидать, что подобные глубоко укоренившиеся привычки легко исчезнут?

В середине 1990-х годов я как-то слушал радиопередачу, ведущий которой просил слушателей привести примеры того, как им удавалось обхитрить таможенные органы при возвращении из отпуска, проведенного за границей. Люди звонили один за другим, хвастаясь тем, как они сумели нарушить закон и обмануть государство. Конечно, подобное случается и в самых законопослушных странах. Главное отличие заключается не в частоте случаев обмана таможенников, а в социальной приемлемости такого поведения. Ведущий радиопрограммы в США или Норвегии не мог бы задать указанный вопрос, а нарушители таможенных правил не стали бы этим хвастаться. Везде существует уклонение от уплаты налогов, но в странах с развитыми демократиями люди испытывают чувство стыда и не кичатся таким поведением в обществе.

Процесс постсоциалистического перехода принес с собой нравственную путаницу. В умах многих людей все еще сохраняются принципы старой морали, в то время как другие испытывают одновременное воздействие и старых, и новых принципов, хотя они совершенно не сочетаются. Приведем один пример. Люди часто не знают, как относиться к тому, что доходы и богатство их сограждан увеличились. Один из участников проекта А. Оркени и его соавторы исследовали этот феномен на примере стран Восточной Европы и ряда иных государств¹³. Респондентов спрашивали, какие факторы объясняют богатство других людей. В каждом случае предлагалось несколько возможных факторов, таких, как упорная работа, связи и бесчестность. Нигде респонденты не отказывались называть какой-либо из факторов, но в странах Восточной Европы намного большее число респондентов отмечали личные связи и, к сожалению, бесчестность как источники богатства. Это ярко характеризует менталитет людей, живущих в данном регионе. Они никак не могут смириться с тем, что кто-то сумел честно заработать много денег, хотя подобное характерно для капиталистической системы.

Изменить менталитет людей за пару десятилетий вряд ли удастся. Скорость данного процесса существенно зависит от качеств индивидуума. На самом деле этот процесс заметно ускорится, когда старое поколение уступит место новому, которое формируется совсем в иных условиях и чьи моральные нормы и модели поведения складываются под воздействием других влияний.

Это не означает, что нужно просто ждать, пока время не расставит все по своим местам, и пассивно смотреть на то, как в обществе распространяются бесчестность и угнетающая неуверенность. Главные задачи – воспитание и образование населения – надо решать в семьях, школах и институтах. Много пользы (но и вреда) могут принести пресса и телевидение. На поведение людей влияют слова и поступки любой публичной фигуры и руководителя на работе.

Вряд ли можно решить эту задачу раз и навсегда. Хотелось бы пожелать всем гражданам постсоциалистических стран терпения и стойкости, которых она требует.

*Перевод с английского
С. Винокура*

¹³ Örkény A., Csepeli G., Székelyi M., Barna I. *Blindness in Success: Social Psychological Objectives on the Way to the Market Economy in Eastern and Central Europe*. Collegium Budapest, 2003.