

Институциональные аспекты модернизации

Е.А. Бренделева

В статье речь идет об особенностях существующей в России системы экономических институтов, а также возможности создания новых эффективных институциональных механизмов, способствующих росту экономики страны.

«Чтобы рассмотреть институциональные рамки, которые не поощряют, а тормозят экономическую активность, обратимся к условиям, господствующим во многих странах «третьего мира», а также к условиям, которые имели место на протяжении большей части мировой истории. И в этом политические руководители имеют смешанный набор возможностей, но все же, по большей части эти возможности поощряют скорее деятельность по перераспределению, а не производству материальных благ, формируют скорее монополии, чем конкурентную среду, и скорее ограничивают, чем расширяют выбор. Они редко стимулируют инвестиции в образование, которые повышают производительность. Организации, развивающиеся в этих институциональных рамках, становятся более эффективными, но только эффективными в снижении общей продуктивности общества и в развитии базовой институциональной структуры, еще менее благоприятной для продуктивной деятельности»¹.

Вышеприведенная характеристика основных направлений институционального развития в странах «третьего мира» еще в 1980-х гг. была дана Дугласом Нортом, Нобелевским лауреатом по экономике², в период, когда не было современной России с ее новыми институтами, «рыночной» экономикой и текущими проблемами макроэкономического регулирования. Когда Россию причисляют к группе стран с рыночной экономикой, экономисты институционального направления, как правило, не соглашались с данной оценкой. Они считают, что подобные выводы следует делать не на основе макроэкономических показателей, зачастую представленных «голыми» цифрами, подверженными изменению, не на сравнении названий институтов и структур, а на анализе эффективности

институтов, которые существуют и функционируют в стране.

Например, при оценке банковской системы внимание должно обращаться не на количество банков или даже не на их капитализацию, а на эффективность выполнения банковской системой основной функции – кредитование реального сектора экономики. При оценке роста экономики в центре внимания должны быть не на рост показателя ВВП, а факторы, приведшие к его росту – спекулятивный краткосрочный рост цен на нефть или рост платных медицинских и образовательных услуг при снижении бюджетных расходов или ухудшении качества бесплатных услуг. В первую очередь следует рассматривать долгосрочные факторы экономического роста, связанные с реальным сектором экономики, оценки его потенциала в будущем, определяемые во многом человеческим капиталом.

Российская модернизация в XX веке. Идея модернизации российской экономики, ставшая основной темой многочисленных конференций, публикаций и дискуссий в СМИ в последнее время, не нова для нашей страны. Она поднималась и активно обсуждалась в начале 2000-х гг. В послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию в 2003 г., в частности, постулировалось: «...Россия должна быть и будет страной с конкурентоспособной рыночной экономикой... Конкурентоспособным должно быть все – товары и услуги, технологии и идеи, бизнес и само государство, частные компании и государственные институты, предприниматели и государственные служащие, студенты, профессора, наука и культура... Высокая конкурентоспособность страны должна стать важнейшей целью...».

В своем выступлении накануне президент-

Бренделева Елена Алексеева – к.э.н., доцент кафедры экономической теории МГИМО(У) МИД России. E-mail: vestnik@mgimo.ru

ских выборов 2004 г. В.В. Путин выразил мнение, что в достижении конкурентоспособности и состоит так называемая национальная идея, то есть имея в виду стратегию национальной модернизации в самом широком понимании³. В ходе ряда научных конференций эта тема все глубже поднимала основные проблемы общества, касавшиеся в большей степени институциональных аспектов⁴. Комплекс выявленных в итоге этих дискуссий институциональных проблем можно кратко очертить следующим образом:

- возросший разрыв между формальными и неформальными институтами;
- неэффективное государственное управление; усиление неэффективной бюрократии; запредельный рост коррупции; несоблюдение законов; теневая экономика;
- беспорядочное распределение собственности и последующий «неэффективный» передел собственности, высокий уровень ее концентрации;
- углубление социальной дифференциации;
- серьезный рост преступности, в том числе и в силу указанных выше факторов.

Все вышеперечисленные негативные эффекты активно действуют в существующей в настоящее время в России институциональной системе, определяя, в свою очередь, низкую эффективность экономики.

Институты и эффективность экономической системы. Финансово-экономический кризис 2008-2009 гг. заставляет по-новому взглянуть на систему институтов, сложившуюся в нашей стране. С изменением условий и экономической политики, связанной с выходом из кризиса, меняются институциональные механизмы управления экономикой, создаются принципиально новые, однако неэффективные, с точки зрения дальнейшего развития экономики, институты.

Если посмотреть на программу выхода из кризиса, то она в большей степени носит перераспределительный характер и не способствует формированию устойчивых механизмов, которые бы определили успешное развитие страны в будущем. Поддержка банковской системы в самом начале кризиса была эффективной мерой по предотвращению массового банкротства банков в результате возможной паники и соответствующего поведения вкладчиков. Однако неопределенность целей использования этих средств повлекла за собой не дальнейшую их ориентацию на реальный сектор экономики, стимулирование совокупного спроса, а их вложение в иностранные активы, валютный рынок, что привело к таким негативным последствиям, как резкая девальвация рубля, вывоз капитала за рубеж и т.д.

Перераспределение этих средств могло бы быть направлено на целевую государственную поддержку проектов крупных российских компаний, в том числе и с государственным участи-

ем. Так, в 2009 г. Газпром не осуществил запланированные ранее инвестиции в объеме 1 трлн. руб. По экспертным оценкам, с учетом мультипликатора – 3,3 трлн. руб. недополученного ВВП, или 150 тыс. рабочих мест в компаниях – поставщиках Газпрома.⁵ Российские железные дороги сократили в 2009 г. запланированные ранее программы на 10 млрд. руб.

В условиях кризиса, как показывает мировой опыт, экономическая политика по «кейнсианскому сценарию» направлена на помощь базовым отраслям экономики, а также поддержание уровня доходов и спроса населения. *Стимулирование экономики путем государственной поддержки крупных проектов российских компаний* – это один из новых механизмов, соответствующих существующей системе институтов. Его формирование «назрело» в условиях кризиса и он мог бы быть использован эффективно, поскольку, в свою очередь, сокращал бы государственные расходы на пособия по безработице и другие социальные выплаты, способствовал пополнению бюджета за счет налогов полученных заказов предприятий.

Еще один из новых механизмов, который «помогал» бы государству решать кризисные проблемы, был предложен новыми рыночными, в большей степени частными, структурами, однако не был услышан «наверху».

Крупнейшие международные газотранспортные проекты, осуществляемые Россией – «Северный поток», «Южный поток», «Алтай» – могли бы стать основой не только выхода из кризиса, но и создания эффективной экономики, активно развивающейся в результате благоприятной конъюнктуры на нефтяном и газовом мировых рынках. В данной ситуации возрождение машиностроения нефтегазового комплекса, одной из важнейших отраслей российской экономики, которая, в свою очередь, обеспечивает заказами отрасли, связанные с производством грузовых автомобилей, дорожно-строительной техники и другие, могло бы стать одним из таких институциональных механизмов.

Однако, по данным Минпромторга России, в 2009 г. объем производства нефтегазового оборудования сократился на треть, в том числе выпуск буровых установок упал в два раза. При этом в марте 2009 г., в разгар кризиса, был взят кредит в 240 млн. долл. у Эксимбанка (Китай) Внешторгбанком (РФ) – государственным финансовым институтом для дочерней лизинговой компании ОАО «ВТБ-Лизинг» с целью refinансирования затрат на покупку 30 буровых нефтяных установок китайского производства и последующей передачи их в лизинг. Закупка китайских буровых установок происходила через оффшорные зоны по завышенным ценам, данные сделки сопровождалась многочисленными скандалами.⁶

Газпромбанком также был получен кредит для финансирования закупок китайских буровых установок. Подобная политика наносит

серьезный удар по российским предприятиям машиностроения нефтегазового комплекса, способным производить высококачественное и высокотехнологичное оборудование для международных проектов, реализуемых в нашей стране.

Изменение *институциональных механизмов из перераспределяющих в производящие* могло стать основой антикризисной программы. Господдержка заключается не во вливании денег из бюджета в производство неконкурентоспособной продукции, а в направлении финансовых средств заказчиков в конкурентоспособные предприятия⁷. В том числе в предприятия в тех отраслях, которые способны самостоятельно успешно развиваться в случае продуманной государственной политики. Например, если бы государство увязало поддержку крупных российских компаний нефте- и газодобывающего секторов с их встречными закупками оборудования у национальных производителей.

Казалось бы, что в кризисной ситуации правительство должно было обеспечить для российских предприятий максимально комфортные условия на внутреннем рынке, на который традиционно они и были ориентированы. Однако, в этих тяжелых условиях мы отдаем его часть иностранным производителям, поставляющим зачастую продукцию более низкого качества, и тем самым усугубляем и без того серьезные последствия кризисной ситуации, лишаяем собственный бюджет источников дохода – налогов с прибыли работающих предприятий, но активно поддерживаем экономики других стран.

Примеров формирования неэффективных институтов в российской практике макроэкономического регулирования достаточно много, но в настоящей статье мы остановимся еще на одном аспекте, рассмотренном Д. Норт в вышеприведенной характеристике тенденций институционального развития в «третьих странах». Человеческий капитал является одним из определяющих источников экономического роста экономики в долгосрочной перспективе. Если рассмотреть долю человеческого капитала в совокупной структуре капитала в странах с развитой рыночной экономикой, то за прошлый век она выросла с 15% до 75%. Для России недооценка этого фактора – явление повсеместное. Об этом свидетельствуют и современные тенденции в законодательстве. Так, «в целях повышения эффективности бюджетных расходов» 23 апреля 2010 г. Государственной Думой принимается в третьем чтении законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», который предусматривает отказ от сметного финансирования школ и переход на финансирование в рамках государственного заказа. По заявлению председателя комитета Государственной думы РФ по образованию Г. Балыхина, «школы за выполнение госзадания

– обучать детей в рамках образовательных стандартов, – будут получать деньги из бюджета». Но бюджетное финансирование школ в результате такой реформы будет сокращено. На взгляд чиновника, закон расширяет финансовую самостоятельность образовательных учреждений: «Они смогут не только распоряжаться средствами по собственному усмотрению, но и зарабатывать деньги».

Как показывает экспертная оценка проекта закона, «в законопроекте предусмотрено, что при определении этих нормативов следует исходить из размера бюджетных ассигнований соответствующего учреждения на 2010 год. Однако эта исходная нормативная база далеко не благоприятна для решения социальных проблем. Такой уровень нормативов серьезно затруднит деятельность большого числа бюджетных учреждений, поставит часть из них на край выживания»⁸. Очевидно, что в существующих условиях коррупции, данный закон может значительно ухудшить ситуацию в сфере образования.

Это еще один из примеров, когда при попытке «залатать дыры» в бюджете, *урежутся определяющие, по Норту, институциональные составляющие экономического роста и экономической эффективности*.

В «Основных направлениях антикризисных действий правительства РФ на 2010 год» приоритетами антикризисных и модернизационных действий Правительства Российской Федерации в 2010 году определены:

- поддержка социальной стабильности и обеспечение полноценной социальной защиты населения;
- поддержка оживления экономики, обеспечение устойчивости наметившихся положительных тенденций;
- активизация модернизационной повестки дня: реализация первоочередных мер по решению проблем российской экономики, обусловивших скорость и глубину спада (слабость национальной финансовой системы, недиверсифицированность экономики и экспорта, неконкурентоспособность значительной части перерабатывающих производств), совершенствование институциональной среды, выстраивание новой модели регулирования, в том числе на финансовых рынках, наращивание инвестиций в человеческий капитал.

Эти меры в значительной степени перекликаются с назревшими институциональными реформами в обществе. Однако на практике, как и в предыдущие годы, *ориентация на поддержку и укрепление перераспределительных механизмов превалирует над созданием институтов, определяющих переход к производящей экономической модели*. Частично эти тенденции объясняются эффектом «*path dependence*» – зависимостью от траектории предшествующего развития, частично – сформировавшимися институциональными ловушками – неэффек-

тивными институтами. Последние имеют самоподдерживающийся, устойчивый характер и в силу эффекта масштаба и высоких транзакционных издержек при переходе к новым институтам сдерживают любые изменения по созданию эффективной институциональной системы. К тому же в России формальные «правила игры» – законы и указы, – не являются определяющими в поведении экономических агентов, которым в большей степени «комфортнее» играть по неформальным правилам, пусть и неэффек-

тивным, с точки зрения развития экономики в целом.

E. Brendeleva Institutional aspects of modernization. (To the issue of creation a generating institutional system in Russia)

Summary: *This article is about the features of the existing system in Russia's economic institutions, as well as the possibility of creating new and effective institutional arrangements that promote the growth of the economic system.*

Ключевые слова	Keywords
Модернизация, институты, эффективность экономической системы	modernization, institutions, efficiency of an economic system

Примечания

1. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – С.25.
2. Нобелевская премия 1993 г. Д. Норт и Р. Фогель «За новое исследование экономической истории с помощью экономической теории и количественных методов для объяснения экономических и институциональных изменений».
3. Исследование «Модернизация России и Европа» / Комитет внешнеполитического планирования, Институт стратегических оценок, Фонд им. Фридриха Эберта. - 1 января 2005.
4. См., например, семинар «Перспективы российской системной модернизации в XXI веке» / Фонд «Российский общественно-политический центр» – 27 марта 2003 г. (<http://politeia.ru/seminar.php?2003-03-27>).
5. Трудная добыча Газпрома / В фокусе. – 4 ноября 2009. <http://www.rbctv.ru/archive/index.shtml?prog=focus&from=240&to=288>.
6. Более подробно см. интервью с президентом Союза производителей нефтегазового оборудования А.Романихиным от 16 апреля 2010 г. <http://www.rbctv.ru/archive/index.shtml?prog=companies>.
7. В отличие, например, от АВТОВАЗа, продукция которого по многим параметрам не отвечает современным требованиям, и который получает государственную помощь.
8. Заключение Общественной палаты Российской Федерации по проекту федерального закона № 308243-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (<http://www.oprf.ru/expert/views/>).
9. Бренделева Е.А. QWERTY-эффекты, институциональные ловушки с точки зрения теории транзакционных издержек // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2006. – Т.4. (www.ecsocman.ru).