

Институциональные реформы в рамках Концепции 2020

Е.А. Бренделева

В статье рассматриваются положения Концепции 2020, определяющие основные черты взаимоотношений государства, бизнеса и общества, основные направления институциональных изменений в этой сфере, а также роль неформальных факторов, которые играют основную роль как в формировании поведенческой модели российского бизнеса, так и в развитии российской экономики.

Концепция 2020 является попыткой разработки программы долгосрочного развития как российского общества, так и российской экономики, и очерчивает круг основных проблем, которые тормозят развитие нашей страны и которые предстоит решить в намечаемой перспективе. Переход к подобным программам свидетельствует о выходе из цепи кризисных потрясений, сопровождающих российскую экономику последние два десятилетия, осмыслении необходимости решения назревших вопросов, связанных в большей степени с институциональными преобразованиями. Работа над такой программой говорит также о стремлении решать не только краткосрочные задачи, но и о желании выработать общее направление реформ на долгосрочный период развития страны.

В Концепции 2020 значительное внимание отводится институциональным реформам: практически во всех сферах деятельности ставится задача реформирования тех или иных институтов. При ближайшем рассмотрении можно констатировать, что данные изменения относятся в большей степени к формальным правилам, и в меньшей степени затрагивают неформальные нормы, что придает реформам поверхностный характер, поскольку именно последние играют решающую роль в определении тенденций развития общества.

В данной статье будет рассмотрена та часть положений документа, которая отражает цели, поставленные в сфере формирования взаимоотношений государства, частного бизнеса и общества, проведен анализ мер правительства, нацеленных

на изменение как формальных, так и неформальных норм, способных сформировать институты, определяющие развитие российской экономики в направлении ее модернизации.

Роль институциональных преобразований, если речь идет о масштабных экономических реформах, является определяющей в их успехе и в настоящее время признается на всех уровнях власти. Однако, как и в 1990-е гг. не всегда присутствует понимание в полной мере институциональной составляющей, ее характеристик, не осознается серьезность и глубина этих преобразований.

Институциональные реформы могут длиться как несколько лет, так и несколько десятилетий, поскольку требуют изменения не только основных, но и сопутствующих институтов, затрагивают как формальные, так и неформальные отношения между экономическими агентами. Формирование рыночных отношений представляет сложный процесс по изменению институциональной среды, определяющей модель поведения в новых рамках, учитывающих как возросшие возможности по принятию решений экономическими агентами, так и возросшую степень ответственности за эти решения и их последствия для общества. Законодательное изменение «правил игры» между участниками экономической деятельности еще не приводит к автоматическому соблюдению этих правил, необходимы новые институциональные условия, создающие систему стимулов для должного следования этим правилам, речь идет о сопутствующих неформальных институтах, корректирующих поведение экономических агентов

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

в рыночной экономике.

Подобные преобразования характеризуются длительностью и комплексностью. Отсутствие одного или нескольких сопутствующих институтов приводит к снижению эффективности существующей системы формальных правил. Данный факт следует учитывать при проведении широкомасштабных институциональных реформ, однако, зачастую реформаторами движет стремление достичь результата как можно быстрее, что нередко приводит к тому, что желаемое выдается за действительность, намеченные цели констатируются как уже достигнутые. Данный подход является очень опасным с точки зрения незавершенности институциональных преобразований, без которых все остальные изменения становятся менее эффективными.

Анализ документа. Примером подобного заявления может служить констатация факта о том, что в России «в основном завершен переход к рыночной экономической системе, создана система базовых и других институтов, обеспечивающих развитие рыночной экономики. На повестке дня стоит задача повышения эффективности данных институтов»¹.

Основные институты рыночной экономики – институт частной собственности, институт конкуренции, институт ценообразования на основе спроса и предложения и другие – формально созданы, однако еще остается целый ряд вопросов по их функционированию, поскольку данные институты, как и в 1990-е гг. продолжают работать иначе, чем в странах с развитой рыночной экономикой.

Частная собственность, институт конкуренции, поддерживаемые рыночным ценовым механизмом и призванные обеспечить наиболее рациональное размещение ресурсов, разнообразие рынка, создать выгодные условия для потребителя, определяя в целом развитие конкурентоспособной экономики, в российской институциональной среде приводят к совершенно иным результатам. Наряду с данными институтами продолжают «эффективно» функционировать отнюдь нерыночные институты – олигополии, чрезмерное посредничество, а коррупционные механизмы с успехом замещают традиционные рыночные.

Сформировавшаяся институциональная среда блокирует эффективное развитие, воспроизводятся формы поведения в бизнесе, которые определяют дальнейшее развитие экономики отнюдь не в сторону ее роста, формируются «мутированные» взаимоотношения бизнеса и власти, ставящие приоритетом не общественную, а частную выгоду. В сложившейся ситуации трудно существовать добросовестному бизнесу и потребителям.

В существующей в России в настоящее время институциональной среде можно наблюдать «институциональный вакуум» или отсутствие базовых неформальных норм, определяющих устойчивость институциональной системы. Формирование весомой системы неформальных ин-

ститутов, аналогичной той, которая эффективно работает в развитых рыночных экономиках, является первоочередной задачей институциональных реформ. Однако, данный факт, не находит достаточного отражения в рассматриваемом документе.

Отсутствие в Концепции основного акцента на неформальных нормах можно показать на следующем примере: так, в разделе о формировании институциональной среды инновационного развития сказано, что «необходимая среда будет формироваться в рамках ряда направлений и одно из которых – *экономические институты, то есть законодательство*, обеспечивающее устойчивое функционирование и развитие национальной экономики...»². Однако появление законов или формальных правил еще не означает их выполнения экономическими агентами, и, что более важно, их должному (аналогичному в странах с развитой рыночной экономикой) следованию, которое и обеспечивает эффективность рыночной экономики. Правовой нигилизм в Концепции упоминается, однако неформальные нормы на этом не заканчиваются. И этот факт следует признать.

На взгляд автора статьи, давая характеристики завершенности рыночных реформ, предпочтительнее следующая формулировка рассматриваемой части документа: «в России **формально** создана система рыночных институтов. На повестке дня стоит *задача формирования неформальных норм, обеспечивающих эффективное функционирование рыночных механизмов*».

Взаимодействие государства, частного бизнеса и общества как инновационного развития, формирование рыночных отношений между данными субъектами является одной из основных задач, определяющих институциональную среду рыночной экономики, как формальную, так и неформальную ее часть. В документе³ уделяется особое внимание этим вопросам, однако, несмотря на поставленные цели – обеспечение учета интересов различных социальных групп общества и бизнеса при выработке и проведении социально-экономической политики, основное внимание в Концепции обращается на создании максимально благоприятных условий для предпринимательской инициативы, повышении инвестиционной привлекательности частных компаний, устранении избыточного регулирования экономики и т.п. Таким образом, основные акценты расставлены на создании более комфортных условий для бизнеса.

За последние годы правительством реализован целый ряд мер в этом направлении, это и упрощение процедур регистрации, сокращение проверок, допуск малых и средних предприятий к выполнению государственного заказа, отмена обязательной сертификации и т.д. Приняты соответствующие законы (формальные правила) и формируются механизмы, обеспечивающие их реализацию. Однако основная проблема, не позволяющая данным институтам повысить эффективность деятельности как малого и среднего бизнеса, так и крупного в рамках экономики, это те же отношения бизнеса и общества, упрочению

которых во многом мешает несовпадение целей и методов их достижения, в первую очередь со стороны бизнеса. Речь идет о той части бизнеса, которая своей основной целью ставит «максимизацию прибыли», не учитывая при этом возможные негативные последствия для общества.

Проблема несовпадения частных и общественных интересов является одной из основных в сфере согласования формальных и неформальных «правил игры» в обществе. Несоответствие двух групп интересов, как правило, на практике приводит к росту индивидуального благосостояния, при одновременном снижении общественного благосостояния. В Концепции *не ставится задача по формированию институтов, определяющих поведение предпринимателей в рыночной экономике*. А ведь речь идет о формировании институтов, сдерживающих эгоистическое рыночное поведение, формирующих ответственность бизнеса перед обществом, а не только «максимизацию выгоды». В данном случае следует рассмотреть опыт, накопленный в странах с развитой рыночной экономикой, по формированию данных поведенческих моделей.

Как показывает практика, надежда на то, что «рынок сам все отрегулирует» в российских условиях не оправдывается. Необходимо создание четких «правил игры», которые устанавливают баланс интересов бизнеса, государства и общества. Необходимы критерии оценки деятельности бизнеса, с точки зрения учета общественной полезности, классификации субъектов бизнеса по степени их роли в развитии общества и, конечно, продуманная политика по поощрению деятельности тех предприятий, которые составляют основу экономической системы.

Необходим выборочный подход при поддержке предприятий, четкость и прозрачность правил игры, обеспечивающие эффективный контроль. Речь идет как о крупном, так и о малом бизнесе. Критерии оценки должны включать инновационную составляющую, прежде всего это внедрение разработок в производственной сфере, а не поддержка предприятий розничной торговли, или отсталых производств.

В рамках формирования новой модели развития общества в документе предусматривается защита прав и свобод, доверие граждан к общественным институтам, равноправный диалог общественных организаций, бизнеса и государства по ключевым вопросам общественного развития, однако и здесь только один пункт о поддержке инициатив бизнеса по участию в развитии социальной сферы и человеческого капитала. О социальной ответственности бизнеса⁴ ни слова.

В Концепции приводится модель инновационного социально ориентированного развития⁵ опять-таки без социальной составляющей, поскольку декларация о повышении человеческого капитала и создании комфортных социальных условий не подкрепляются институциональными реформами, которые могут привести к появлению устойчивых механизмов в социальной сфере не

только за счет государства, но за счет бизнеса.

По-прежнему, как и в командной экономике, основное «бремя» в социальной сфере берет на себя государство, не желая расставаться с перераспределительной функцией. Это и проблемы, связанные с прожиточным минимумом, и проблемы военнослужащих, и проблемы пенсионеров и экологические проблемы, в том числе создание систем утилизации отходов производства (непонятно, почему бизнес данной проблемой не занимается). В Концепции в функции государства попадает также задача обеспечения населения качественной питьевой водой⁶. В данном случае непонятно, чем занимаются частные коммунальные предприятия. И таких примеров в данном документе достаточно.

На взгляд автора статьи, задача государства в данном случае не подмена частных компаний, а создание институциональной среды, в которой эти компании будут функционировать. Формирование институтов поощряющих социально-ответственное поведение бизнеса и жестко наказывающих предпринимателей, чье поведение явилось причиной нанесения ущерба как обществу в целом (загрязнение окружающей среды, хищническое использование ресурсов и т.п.), так и отдельным лицам (опасные условия труда, нанесение вреда здоровью и жизни работников и т.д.). Безнаказанность или мягкое наказание представителей бизнеса за подобные действия приводит к институционализации⁷ социально-безответственного поведения в обществе.

Таким образом, можно констатировать, что в Концепции превалируют тенденции патернализма и расширяется господство перераспределительных механизмов, даже в тех секторах, которые уже давно являются частной собственностью. На деле же отношения между бизнесом и государством должны строиться на принципиально иных условиях: государство должно оставить за собой только регулирующую функцию, а не подменять бизнес в тех сферах, где он несет ответственность за свою деятельность.

Вышеуказанные проблемы рассматриваются также и в документах, подготовленных экспертными группами по обновлению «Стратегии -2020». В одном из них подчеркивается, что «ключевой проблемой является плохой деловой климат, который подавляет частный бизнес, ограничивает возможности роста фирм, выступает прямым ограничителем экономического роста. И в результате – провоцирует расширение присутствия государства в экономике. Повышение эффективности производства и использования инвестиций, являющиеся ключевой задачей данного этапа развития, невозможно без глубокого изменения отношений между государством, бизнесом и обществом»⁸.

Однако, предлагаемые меры ограничиваются следующими: «проведение коренных институциональных преобразований – защита прав собственности; содействие конкуренции, формирующей спрос на инновации; обеспечение верховенства

права; демократический общественный контроль за государственными органами; масштабная приватизация и сокращение нерыночного сектора экономики; устранение «мягких бюджетных ограничений» - сокращение поддержки неэффективных производств; повышение открытости экономики; действенные меры по укреплению правопорядка и ограничению коррупции»⁹. Опять ни слова о социальной ответственности бизнеса, о создании таких условий, чтобы бизнесу было выгодно заботиться о человеческом капитале, который в свою очередь сможет внедрять инновации.

Пункты для Концепции 2020. Основная цель - формирование стимулов, направленных на институционализацию в обществе социально-ответственной модели поведения бизнеса.

Задачи для достижения поставленной цели:

1. Повышение роли института ответственности за неэффективное использование собственности, нанесение ущерба обществу, связанного как с масштабными нарушениями (экологические проблемы и т.п.), так и нанесением вреда отдельному работнику (за несоответствующие нормам условия работы и т.п.). Данный институт включает в себя не только формальные правила - механизмы наказания (административные санкции, уголовное наказание и т.п.), но и неформальные нормы, направленные на формирование общественного мнения (обсуждения подобного поведения не только в СМИ, но и в бизнес-среде).

2. Создание системы поощрений для социально ориентированной деятельности бизнеса (через правовые, налогово-бюджетные, социально-общественные механизмы). Социально-общественные механизмы могут включать в себя системы рейтингов для бизнеса, оценивающие их вклад в развитие общества (как социальные аспекты - благотворительные программы, улучшение условий труда работников, их социально-медицинские условия и т.д., так и экономическую

деятельность предприятия - модернизация оборудования, выпуск новых видов продукции и т.п.). На основе этих рейтингов может базироваться как государственная поддержка, так и поддержка в СМС. Рейтинги должны составляться на основе многосторонних опросов, проводимых различными общественными организациями, с включением статистической информации.

Формирование социально-ответственного поведения бизнеса позволяет решать основную задачу по модернизации экономики на базе обновления основного капитала, создания конкурентоспособной экономики, и в целом - повышение эффективности института частной собственности в рамках экономической системы, а также целый ряд, уже поставленных правительством проблем:

- повышение эффективности (качества) созданных рыночных институтов;
- привлечение инвестиций в реальный сектор экономики;
- повышение конкурентоспособности экономики;
- рост производительности труда;
- снижение потребности в неквалифицированной рабочей силе;
- снижение социального бремени на государство;
- развитие малого предпринимательства и т.д.

Brendeleva E.A. Institutional reforms in the framework of the Concept 2020.

Summary: The article deals with the provisions of the Concept of 2020, defining the main features of relations between government, business and society, the main directions of institutional changes in this area, as well as the role of informal rules that play a major role in the formation of a behavioral model of the Russian businessmen and in development of the Russian economy.

Ключевые слова

формальные правила и неформальные нормы, социально-ответственное поведение бизнеса, институционализация «правил игры».

Keywords

formal and informal rules, socially responsible business conduct, the institutionalization of the rules.

Примечания

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года. - №1662-р от 17 ноября 2008 г. - С.1.
2. Там же. - С.82.
3. Там же. - С.16-17.
4. Под социально-ответственным поведением бизнеса понимается ответственность субъектов бизнеса за соблюдение норм и правил, как явно определенных, так и неопределенных законодательством, связанных с вкладом бизнеса в развитие общества в социальной, экономической и экологической сферах, а также с основной деятельностью компаний, выходящей за рамки определенного законом минимума.
5. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года. - №1662-р от 17 ноября 2008 г. - С. 19-22.
6. Там же. - С.21.
7. Институционализация - закрепление в отношениях между индивидами определенных правил или норм с возрастающей частотой их использования все большей частью членов общества.
8. Промежуточный отчет по итогам работы группы №1. - С.9-10. <http://www.hse.ru/data/2011/04/04/1211668079/Strat-2011-report-all%20information.pdf>
9. Там же. - С.26-27.