

Политическая экономия России: динамика общественного договора в 2000-х годах

*Избранные труды
Института национального проекта
«Общественный договор»
2000–2009*

*Составители:
А.А. Аузан, А.В. Золотов,
А.А. Ставинская, В.Л. Тамбовцев*

ББК 66.4
П 50

П 50 Политическая экономия России: динамика общественного договора в 2000-х годах. Избранные труды Института национального проекта «Общественный договор», 2000–2009 / составители А.А. Аузан, А.В. Золотов, А.А. Ставинская, В.Л. Тамбовцев. – М., 2010. – 720 с.

ISBN 978-5-98585-023-9

ББК 66.4

ISBN 978-5-98585-023-9

© Институт национального проекта
«Общественный договор», 2010
© А.А. Аузан, А.В. Золотов,
А.А. Ставинская, В.Л. Тамбовцев,
составители, 2010
© Коллектив авторов, 2010

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	8
Раздел I. Постановка проблемы: институциональная инерция и общественный договор	11
1.1. Общественный договор: социологическое исследо- вание	11
От редактора	11
Описание проведенных исследований	14
Постановка проблемы	16
Общественный договор: интерпретации понятия и рос- сийский опыт	24
Представления о власти и социальная практика	28
Кто является держателем власти?	33
Взаимные обязательства и фактические отношения на- селения и власти	38
Оценки социальной и экономической ситуации	40
Массовая политическая культура: механизмы блоки- ровки договорных отношений	52
Двойное сознание российских граждан как механизм снижающей адаптации	67
Параметры солидарности и потенциал договорных отношений	78
Границы возможностей индивидуального действия	80
Политическая культура молодежи: договорность как общая идея	83
Резюме и выводы	98
1.2. Основы теории общественного договора	110
Два подхода к концепции общественного договора	110
Современная теория общественного договора	117
Механика общественного договора	119
Технологии организации переговорного процесса	124
Выводы	133
1.3. Влияние надконституционных институтов на общественный договор	134
Институциональные ограничения на метауровне	135
Надконституционные институты – национальные ценно- сти: гипотеза о комплементарности ценностей и этни- ческих стереотипов	141

1.4. Общественный договор: взгляд из 2009 года.....	145
Договор-2009: исчерпание контракта	145
Договор-2009: в поисках нового контракта.....	149

Раздел II. Ключевые элементы общественного договора 157

2.1. Налоги и налоговое администрирование в России глазами граждан и бизнеса	157
Мнения граждан об изменениях в налоговом администрировании.....	158
Ожидания бизнеса от изменений в налоговом администрировании.....	159
Бюджетный аспект налогового администрирования...	167
Политика государства в отношении налогоплательщиков в зеркале прессы	168
Хроники «налогового произвола» – 2005	169
Фазы новейшей российской фискальной истории	171
2.2. Эффективность гражданского судопроизводства в России: институциональный анализ и институциональное проектирование	172
Экономическое значение судебной системы: теоретические положения	174
Экономические исследования судов	181
Совершенствование судебной системы как совокупность институциональных изменений	196
Основные гипотезы исследования	202
Общая характеристика полевого исследования	204
Основные результаты полевого исследования и их интерпретация	207
Этапы судопроизводства и издержки для истца	210
Итоги экспертных опросов судей и работников судебной системы.....	213
Эффективность гражданского судопроизводства с юридической точки зрения	223
Суд как «учреждение»	225
Суд как «процесс отправления правосудия»	227
Суд как элемент профессионального сообщества	228
Неэффективность системы и потенциальные возможности ее снижения: юридический подход	233
Основные направления повышения эффективности гражданского судопроизводства: экономический подход	238
2.3. Личная безопасность как экономическое благо	248
Безопасность как объект общественного договора	248
Экономика личной безопасности: основные понятия...	254
Стратегии обеспечения личной безопасности	266

Обеспечение личной безопасности как услуга	273
Рыночные стратегии производителей услуг обеспечения личной безопасности	283
Спрос на безопасность: некоторые выводы	287
Власть и личная безопасность граждан: результаты эмпирического исследования	290
Рекомендации по результатам теоретического и эмпирического исследований	294

2.4. Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ	308
Государство и государственные властные услуги	311
Рынок услуг по спецификации прав	316
Характер спроса на услуги по спецификации прав	331
Типы субъектов спроса на услуги по спецификации прав и общая характеристика этого рынка	335
Принципы оценки и критерии оправданности оказания властных услуг государством	337
Case study 1: услуга по подтверждению права на получение субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг	348
Case study 2: услуга по ликвидации юридических лиц	365
Выводы на основе результатов полевого исследования	381

2.5. Легитимность крупной собственности в России: институциональный анализ и институциональное проектирование	384
Теоретические основы анализа легитимности крупной собственности	384
Модели легитимности: краткий обзор подходов	388
Общественная собственность и приватизация: истоки нелегитимности	404
Изменение режимов собственности: приватизация и национализация	410
Основные гипотезы исследования	418
Каким может быть механизм легитимации: эмпирические исследования	420
Существующие подходы к решению проблемы легитимации собственности в России	424
Рекомендации в области мер по легитимации собственности	430

Раздел III. Стороны общественного договора: воздействие на соотношение переговорных сил	436
--	------------

3.1. Государство как инициатор развития гражданского общества	437
Направления влияния гражданского общества на экономику	437

Варианты взаимоотношений государства, бизнеса и гражданского общества	439
Способы позитивного воздействия государства на развитие гражданского общества	442
Законодательство о стандартах государственных услуг в России как неиспользованный фактор развития гражданского общества	446
3.2. Административные барьеры в экономике: институциональный анализ	452
Интерпретация административных барьеров	452
Базовый цикл формирования, эксплуатации и разрушения административного барьера.....	457
Варианты разрушения административных барьеров	469
Принудительное маркирование продукции: история создания и отмены барьера	476
Экономика маркирования: анализ социальных и экономических аспектов.....	486
Отношение населения к различным методам государственного регулирования на потребительском рынке	498
Постановления Конституционного суда и правительства России	501
3.3. Гражданский аудит: разработка систем мониторинга, стандартов и регламентов	510
Мониторинг деятельности органов власти: постановка проблемы.....	510
Стандарты и регламенты.....	522
Организация гражданского мониторинга: методы исследования	527
Экспериментальные методы.....	534
Общественный мониторинг на примере анализа деятельности органов Федеральной антимонопольной службы РФ.....	539
3.4. Экономические последствия поправок к законодательству о некоммерческих организациях	559
Методология исследовательского проекта	562
Общая характеристика изменения законодательства о НКО	566
Правовая среда и развитие сектора НКО.....	571
Оценка транзакционных издержек законодательства о НКО: аналитическая схема	578
Изменения в законодательстве о НКО, генерирующие дополнительные издержки.....	580
Экономический анализ положения НКО: эмпирическая оценка	582
Результаты повторного (контрольного) мониторинга ...	597

Основные экономические последствия действующего правового режима	600
--	-----

Раздел IV. Модернизация против инерции: возможности нового общественного договора

602

4.1. Взаимодействие государства, бизнеса и общества: позитивная реинтеграция	602
Два подхода к решению модернизационных задач	605
Значение и место субъектов малого и среднего бизнеса в трансформационных экономиках	606
Цель трансформации и ее основные характеристики	610
Анализ применявшихся ранее подходов	613
Общие предпосылки формирования новой институциональной среды	616
Концепция и основные принципы подхода позитивной реинтеграции для институциональной трансформации среды для субъектов МСБ	619
Анализ субъектов взаимодействия в рамках нового подхода	624
Анализ линий взаимодействия между основными субъектами	630
Карта возможных мер	634
4.2. Коалиции групп интересов и выбор стратегии модернизации	638
Группы интересов российского общества	641
Механизмы образования коалиций в российском обществе	652
Правила проведения реформ: конфликты интересов и компенсационные сделки	662
Коалиции для модернизации – выводы	667
4.3. Средний класс как субъект российской модернизации	669
Средний класс и коалиции за модернизацию	669
Базовые экономические и общественно-политические институты как объект предпочтений среднего класса: основные гипотезы	684
Институциональная структура экономики и формирование структуры среднего класса	701
Рекомендации и направления дальнейшего исследования	718

ПРЕДИСЛОВИЕ

Заканчивается первое десятилетие XXI века, которое в России все чаще именуют «нулевыми годами». В этих словах скрыт намек на неутешительные результаты развития страны, и это при том, что прошедшее десятилетие включило в себя семь «тучных лет» конъюнктурного экономического подъема. Анализ взаимосвязи экономических, политических, социальных и культурных факторов, приведших к такому противоречивому результату, – непростая задача для изучения с позиций новой политической экономии. И в наибольшей степени это относится даже не к тем случаям, когда указанная методология применяется к неэкономическим явлениям, связанным с общественным выбором или политическими рынками, а к более сложным и менее изученным вопросам, затрагивающим надконституционные институты и разрабатываемым так называемой теорией общественного договора¹.

Институт национального проекта «Общественный договор» был создан десять лет тому назад как некоммерческое партнерство Международной конфедерации обществ потребителей и клуба «2015», имевшего целью содействовать реализации нового общественного договора, то есть развитию отношений между обществом, бизнесом и властью в сторону их большей прозрачности, взаимной выгоды и продуктивности. Учредители этого аналитического центра, *think tank*, нередко говорили, что ИНП «Общественный договор» – это *think and act tank*, миссия которого состоит не только в изучении определенных вопросов и предложении изменений, но и в попытках их имплементировать, сотрудничая не только с правительством, но и с бизнесом, организациями гражданского общества.

Предлагаемая вашему вниманию книга «Политическая экономия России: динамика общественного договора» представляет собой собрание избранных трудов сотрудников ИНП «Общественный договор» (публиковавшихся как самим Институтом, так и фондом «Народная ассамблея», который был ассоциирован с Институтом с

¹ В этой связи примечательно, что разработка теории общественного договора применительно к России отмечена в специальном обзоре журнала «Русский репортер», посвященном наиболее заметным социально-экономическим идеям и персонам за последнее десятилетие (см.: 10 + 30. О методе опроса // Русский репортер. 2010. № 20(148). 27 мая (www.rusrep.ru/2010/20/metod_oprosa/)).

2001-го по 2006 год, а также другими изданиями) и работ, сделанных по заказу Института. Составители книги ставили перед собой задачу дать структурированную картину динамики общественного договора в России на трех уровнях. Первый – это исследование существующих характеристик общественного договора в нашей стране; второй – анализ ключевых элементов общественного договора; третий – оценка взаимодействия сторон общественного договора. Этим трем уровням соответствуют три первых раздела книги; последний же, четвертый, раздел посвящен возможным перспективам изменения общественного договора в связи с постановкой задач модернизации страны.

Первый раздел фокусируется на проблематике теоретического подхода к исследованию общественного договора в России. Постановка проблемы связана с известной гипотезой о наличии институциональной инерции («колеи России») и пониманием той или иной структуры и типа общественного договора как причины институциональной блокировки. Анализ этой проблемы включает в себя *диагностику* реального состояния на основе социологического исследования, предпринятого в 2001 году учеными, ныне работающими в «Левада-центре», по заказу ИНП «Общественный договор»; попытку *теоретической интерпретации* проблемы с позиции неоинституционального подхода и теоретического описания *эволюции* общественного договора за 20 лет российской трансформации.

Второй раздел посвящен анализу ключевых элементов общественного договора, исходя из понимания, представленного в программе реформ 2000 года (так называемой «программе Грефа»), «налоги в обмен на порядок». Эта установка корреспондирует с теоретическим представлением, согласно которому «порядок» – общественные блага *правосудие* и *безопасность*, – обмениваются на *налоги* государством как агентством по производству данных благ. Установка на новый общественный договор предполагала, что государство выступает услугодателем для граждан, как заказчиков *государственных услуг*. Порядок принятия решений в рамках такого – горизонтального – типа общественного договора предполагает высокий *спрос на демократию* и соответствующее ему предложение. Косвенным, но весьма важным результатом нового общественного договора должна стать *легитимизация отношений собственности* и соответствующее ей снижение транзакционных издержек в экономике. Такого рода план нового общественного до-

говора определил набор вопросов, которые в этом разделе исследуются с применением различных методов анализа.

В третьем разделе собраны материалы, связанные с основными направлениями практической, *имплементационной* деятельности ИНП «Общественный договор», которые по существу представляют собой попытки воздействия на увеличение переговорной силы негосударственных сторон общественного договора. В этот раздел входят работы, связанные с *дебюрократизацией экономики*, развитием *гражданского общества*, *административной реформой*. Хотя реальное воздействие по некоторым направлениям оказалось вполне успешным и результативным, это не смогло воспрепятствовать формированию вертикального социального контракта и появлению «эффекта колеи». Тем не менее, полученные результаты важны не только для того переосмысления, которое делается в последующем четвертом разделе; можно предположить, что без этих воздействий, вертикальный контракт мог сложиться раньше, а блокировки, препятствующие модернизации, оказаться сильнее.

Наконец, в четвертом разделе представлены новые разработки ИНП «Общественный договор» и его партнеров, связанные с проектированием модернизационных стратегий. Изменение общественного договора (и позитивная реинтеграция) рассматривается здесь как способ снятия блокировки, удерживающей страну на инерционной траектории. Также предпринимается попытка предложить конкретные методики использования институтов, в том числе неформальных, для выработки рецептов модернизационного развития страны.

*Александр Аузан,
президент Института национального
проекта «Общественный договор»*

Раздел I. Постановка проблемы: институциональная инерция и общественный договор

1.1. Общественный договор: социологическое исследование

Публикуемые в этой главе материалы представляют собой выдержки из книги «Общественный договор: социологическое исследование», изданной в 2001 году под редакцией Дениса Драгунского совместно с Всесоюзным центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ)¹. В авторский коллектив вошли Лев Гудков, Борис Дубин, Наталья Зоркая, Оксана Бочарова, Алексей Левинсон и Антон Лернер.

Результаты исследования, проведенного на двух репрезентативных выборках (общенациональный опрос и опрос продвинутой молодежи больших городов), а также с помощью фокус-групп, показывают, насколько распространена в России идея договорных отношений между обществом и государственной властью. В книге на большом эмпирическом материале проанализирована роль идеи общественного договора в динамике российского массового сознания в переходный период. Выявлена логика социального развития, которая способствует эффективному диалогу общества и власти.

От редактора

Институт национального проекта «Общественный договор» поставил перед социологами ВЦИОМ ряд вопросов. Насколько распространена в России идея договорных отношений между обществом и государственной властью? Какие группы населения поддерживают идею общественного договора, а какие – отвергают? Какова роль этой идеи в динамике массового сознания в переходный период? Какая логика социального развития способствует формированию договорных отношений? Какие стереотипы общественного сознания препятствуют эффективному диалогу общества и власти? И, наконец (хотя это не полностью относится к компетенции социологов), что необходимо делать для успешного продвижения идей общественного договора?

На первый взгляд, результаты исследования могут несколько разочаровать энтузиастов либерализма. Да, в России почти две трети населения живет и работает, ни в чем не рассчитывая на по-

¹ Исследовательская группа, принимавшая участие в проекте, в дальнейшем составила ядро образованного в 2003 году «Левада-центра».

мощь государства. Но подавляющее большинство этих самостоятельных граждан считает такое положение дел неправильным и мечтает вернуться под опеку государства. Большинство населения не только не видит способов обуздать произвол бюрократии, но и искренне не понимает, почему власть должна ограничивать свои полномочия. Власть мифологизирована – большинство понимает ее не как функцию, делегированную обществом государству, а как конкретных людей, «хозяев», от доброй или злой воли которых зависит хорошая или плохая жизнь подданных.

Средний российский гражданин существует наедине с государством. Никаких «третьих лиц»: социальных институтов, авторитетных инстанций, обобщенных норм в российском общественном сознании – на сегодняшний день не предусматривается. К сожалению, у общества пока нет ни эффективных средств воздействия на государственную власть (кроме пассивного ухода от ее давления), ни развитой сети органов или организаций, которые могли бы представлять для власти требования населения.

Но, тем не менее, результаты исследования не дают серьезного повода для пессимизма. Представления об общественном договоре достаточно широко распространены среди россиян. В массовом сознании общественный договор существует как необходимый элемент в идеологии реформ, хотя его практическая осуществимость для большинства пока остается неясной.

Принципиально иная ситуация среди тех, кто безусловно поддерживает программу либеральных реформ. Эта группа, казалось бы, весьма невелика. Ее удельный вес не превышает 10–14% даже в самых продвинутых и заинтересованных группах (для населения в целом – 6–7%). Но это – миллионы людей, причем людей наиболее активных и организованных, обладающих наибольшими социальными ресурсами: образованием, общественным положением, материальным достатком. В этой группе общественный договор существует не только как отвлеченная ценность, но и как регулятивная идея, как инструмент перехода России к современному правовому и демократическому обществу.

Идеи и мотивы общественного договора особенно распространены среди социально успешной молодежи крупных городов. Достаточно сказать, что от одной трети до двух пятых молодежи уверены, что могут влиять на ситуацию в стране через выборы и общественные движения; 32% успешной молодежи считает, что государство обязано установить единые правила игры для биз-

неса; 21% убежден, что контроль государства за предпринимателями приведет к ухудшению качества производимой продукции. Прибавим, что 11% выступает против вмешательства государства в хозяйственную жизнь. Иными словами, одна пятая молодежи – сознательные сторонники дерегулирования экономики.

Среди социально успешной молодежи наиболее высока доля тех, кто уверен, что может спланировать свою жизнь на несколько лет вперед. Здесь не только «возрастной оптимизм». Это свидетельствует о ценности стабильных правил игры – то есть о ценности общественного договора.

Преобладавшая еще в недавнее время уравнилельно-завистливая установка среди молодых заметно ослабела. Сегодня уважением 55% опрошенных пользуются люди, которые хотят зарабатывать больше других и подчеркивают этот мотив. Негативное отношение к стремлению много зарабатывать характерно лишь для 10%. При этом чем выше статус или престижнее занятие респондента, тем чаще он демонстрирует положительное отношение к установке на высокий заработок (у руководителей доля тех, кто ценит людей, стремящихся зарабатывать как можно больше, достигает 67%, у предпринимателей – 69%).

Ориентация на личные достижения естественно ведет к поискам гарантий сохранения достигнутого, причем эти гарантии уже не ожидаются как великодушный дар и не испрашиваются как милость «отеческого государства», а устанавливаются в ходе диалога общества и власти. Эта логика, пусть медленно, но неуклонно завоевывающая общественное сознание, и есть логика общественного договора. Она стимулирует как минимум три процесса.

Во-первых, возникновение независимых от государства институтов, которые могут эффективно представлять общество в его диалоге с властью.

Во-вторых, рационализация власти как таковой. Это не только полезно для общества, это необходимо для самой власти. Освобождение государственной власти от мифологических покровов позволит ей более осмысленно исполнять собственные задачи, позволит людям во власти осознать, что они, со всеми своими привилегиями и полномочиями, – всего лишь общественная функция, а не бесконтрольные держатели «властного ресурса».

Наконец, в-третьих, становление и развитие работающих процедур диалога, переговоров, координации интересов как внутри общества, так и между обществом и государственной властью.

Проведенное исследование показало, что в российском обществе имеется довольно значительный потенциал взглядов и настроений, который может стать прочной основой общественного договора. Для того чтобы общественный договор из идеи стал реальностью, необходимо обеспечить выражение, представительство и защиту интересов отдельных групп общества в их диалоге друг с другом и с государственной властью. Публикуемые результаты являются необходимым подспорьем для такой работы, поскольку демонстрируют специфику и векторы отношения к общественному договору в различных слоях российского общества.

Денис Драгунский²

Описание проведенных исследований

Цели исследования:

- Выявить политические, социальные и экономические характеристики и установки тех групп российского общества, в которых идея общественного договора может найти понимание и поддержку.
- Зафиксировать те стереотипы сознания, которые являются препятствием для продвижения идей общественного договора.

Соответственно указанным целям строилась организация исследования. Данная работа в своей основе написана на материалах двух опросов населения, проведенных ВЦИОМ в январе 2001 года:

- **Исследование «Экспресс».** Проведено по стандартной репрезентативной выборке, представляющей взрослое население России по полу, возрасту, уровню образования, типу поселения, роду занятий. Опрошено 1600 человек в 83 населенных пунктах страны. Опрос проводился методом интервью.
- **Направленный опрос** более квалифицированной и социально активной молодежи в 14 городах РФ с населением свыше 750 тысяч человек. Опрошено 1000 человек. Выборка репрезентирует данную возрастную когорту по полу, уровню обра-

² Научный руководитель ИНП «Общественный договор» в 2000–2006 годах.

зования. Опрашивались только те респонденты, которые имели высшее и среднее специальное образование. Опрос проводился методом интервью.

Допустимая статистическая погрешность данных 2%.

ВЦИОМ провел также две фокус-группы (в Москве и Владимире).

Общую картину оценок и представлений, значимых для проблематики работы, предполагалось получить в ходе общенационального опроса. Однако для более детального понимания распространенности и социального потенциала идей общественного договора в российском обществе было дополнительно проведено исследование более продвинутых групп – молодого населения мегаполисов и крупных городов. Именно в этой социальной среде, по данным многочисленных исследований 1990-х годов, идеи реформ, гражданского общества, демократических свобод и прав человека распространены в гораздо большей степени, чем в других средах.

По этой причине анкета молодежного опроса содержала более детализированный спектр диагностических характеристик: не считая социально-демографической «паспортички» респондента, молодежный опросник включал 99 тематических вопросов (населенческий опросник – 50 основных вопросов).

Такой методический подход позволил последовательно выделить три основных массива для сравнительного анализа:

- **продвинутая молодежь** крупных городов, где существенно выше не только уровень образования, но и степень социального, культурного и информационного многообразия, а значит, и более развиты установки на высокие стандарты жизни, выше требования к характеру работы и заработкам, более рационализирована собственная мотивация достижения, выше уровень социальной и индивидуальной ответственности;
- **молодежь в целом**, включающая и тех, кто живет в селе или малом городе с соответствующим снижением запросов и интересов;
- **население в целом**.

Использование двух опросов должно было предоставить статистически надежную базу для сравнительного анализа типологически различных групп российского населения. Ограничение рамками обычного опроса «населения в целом» сделало бы невозмож-

ным или недостоверным анализ различий в установках отдельных социальных групп, так как численность составляющих их респондентов была бы слишком малой в статистическом плане.

Чтобы иметь развернутую картину динамики массовых представлений, существенных для поднимаемых в работе проблем, результаты настоящих опросов систематически сопоставлялись с соответствующими данными многих других опросов, проведенных ВЦИОМ в 1989–2000 годах.

Кроме того, проведение двух фокус-групп позволило получить более ясное представление о характере аргументации респондентов «за» и «против» общественного договора, поскольку такая аргументация отчасти редуцируется в стандартных и формализованных вопросах массовых анкет.

Авторы приносят свою глубокую признательность Юрию Леваде, взявшему на себя научное консультирование данного проекта, Алексею Гражданкину за ценные методические консультации, М. Давтян и Е. Тверитневой за помощь в обработке данных.

Постановка проблемы

Успех трансформации советской тоталитарной системы в систему более демократическую, основанную на институтах представительной демократии и рыночной экономики, казалось, был предопределен несколькими важнейшими предпосылками. Это – развитый научно-промышленный потенциал страны (прежний СССР), значительные ресурсы экспортного сырья, высокий образовательный уровень населения, отрицательный опыт существования в стране хронического потребительского дефицита и бедности, страх перед возвратом к массовым репрессиям.

Однако проблема политического и экономического реформирования России остается в 2001 году столь же сложной и нерешенной, что и в конце 1980-х, в самом разгаре перестройки. За прошедшие десять лет начатых и не законченных реформ ясным стало лишь одно обстоятельство: прежние надежды на преобразование страны «сверху», в соответствии с представлениями о либеральной и доброй власти, были иллюзиями, рожденными самомнением и идеологическими претензиями одной из фракций управляющей бюрократии. То, что оказалось для наблюдателей совершенно неожиданным (и по существу остается в настоящее время малопо-

нятным или не учитываемым), связано со следующими обстоятельствами.

Во-первых, с социальным характером массового человека, а именно:

- типом и уровнем его запросов и ориентиров;
- формами адаптации;
- символами и ценностями;
- традиционными представлениями об организации общества;
- социальными механизмами интеграции, обеспечившими в условиях резкого падения жизненного уровня:
 - необычайную пассивность,
 - отсутствие активного сопротивления,
 - долгосрочное терпение,
 - и даже массовую консолидацию вокруг государственной власти в период и Ельцина в 1996-м, и Путина в 2000-м.

Во-вторых, с тем, что остался не осмысленным тот комплекс представлений, который составляет основной капитал современных общественных институтов, а именно: человеческий и моральный ресурс собственности, основа автономии индивида, достоинства и уважения прав человека. В России, к сожалению, это воспринимается всего лишь как западническая риторика.

Инерция мышления, заданная обучением в духе экономического детерминизма (если не сказать – культурного нигилизма), оборачивается моральной пустотой и человеческой неразвитостью, скудостью потребностей и запросов, терпимостью к различным формам насилия. Как оказалось, эти «черты социального характера» блокируют экономическое развитие в целом, порождая взрывы антирыночных и антидемократических эмоций и настроений в обществе.

В-третьих, с особенностями элит (или кандидатов в элиты) в России. Номенклатурное происхождение российских элит – это тяжелое наследие, включающее опыт работы в условиях планово-распределительной экономики, а также характер корпоративных интересов (стремление удержать свои позиции, блокируя потенциал поднимающихся новых групп – предпринимателей, СМИ, новых партий или общественных движений, гражданских инициатив). Это оборачивается неспособностью российских элит к выра-

ботке позитивных, инновационных программ развития российского общества, непониманием характера общих политических целей модернизации страны.

Все элиты в России, вне зависимости от их политических предпочтений, отличаются крайней степенью непонимания ими таких важнейших вещей, как:

- характера социально-институциональной организации пост-тоталитарного общества;
- природы массовой поддержки нынешних властей, а соответственно существо важнейших процессов, происходивших в обществе.

Задачи российских элит (при некотором разнообразии средств их достижения) так или иначе предполагают восстановление статуса России как великой державы, то есть воспроизводят комплекс неполноценности, связанный с крахом империи. Мягкие или жесткие (а-ля Пиночет) рыночные реформы в понимании российских элит – всего лишь самый эффективный путь к достижению этих целей. Эта государственническая идеология принципиально отличается от идеологии элит в восточноевропейских странах, в программах которых на первом месте стоят задачи восстановления гражданского общества и соответствующей политической и экономической его организации (что и предопределяет успех их реформаторской политики). В этом плане проявившаяся интеллектуальная слабость образованного слоя в России (для которого эти проблемы явились совершенно незначимыми и неинтересными, а потому оно в целом оказалось не готовым к техническому обсуждению возникающих в ходе реформ вопросов, некомпетентным, не знающим, как практически решались аналогичные проблемы в других обществах и каковы были соответствующие результаты) блокировала возможности коллективной рационализации и прошлого, и нынешнего состояния дел в стране.

Отсюда – противоречивый ход начатых было реформ, сопротивление им или подневольное им следование, повторение одних и тех же политических шагов в «верхах», многократно усугубляющих тяжелые последствия переходного состояния для населения страны.

Строго говоря, применительно к России было бы правильнее (и политически, и социологически) говорить не о переходе (*transition*), а о процессах внутреннего разложения тоталитарной системы, децентрализующейся и теряющей способность к управ-

лению. За минувшее десятилетие практически не возникло новых институциональных структур и активных общественных образований со своими интересами, жизнеспособных групп и группировок, заинтересованных в формировании новых социальных отношений и их правовом закреплении. Фактическое исчезновение программных различий в ходе последней электоральной кампании [1999–2000 годов. – *Примеч. сост.*] продемонстрировало это особенно ярко и убедительно.

Поэтому ответы на главный вопрос о неудачах или неэффективности реформаторской политики следует искать в особенностях массового поведения, в массовых реакциях на изменения, предлагаемые или вносимые теми или иными фракциями и партиями номенклатуры, переставшей быть единой, централизованной и послушной.

Почему общество так вяло или даже с опаской реагирует на ту или иную программу реформ? Почему с течением времени реформаторы не просто утратили начальную поддержку и доверие, а превратились в предмет общего осуждения, недоверия, стали синонимом коррупции, казнокрадства и воровства, предательства?

Невозможно объяснять это только тяготами переходного периода, сопротивлением «консерваторов», имперским наследием, многолетним идеологическим господством коммунистов, традициями закрытого общества, или, наконец, тем, что так происходит во всех других странах бывшего социализма. Все это верно, но явно недостаточно.

Экономические социальные и политические реформы в России носили, как отмечал Юрий Левада³, принудительный характер для всех участников. Номенклатура не могла управлять, как раньше, но пыталась контролировать ход распада в собственных интересах, руководствуясь своим пониманием происходящего. Масса была поставлена перед фактом изменений, была *вынуждена* приспособливаться к ним, причем почти всегда – ценой снижения жизненного уровня. Такая никем не предусмотренная композиция сил могла возникнуть только при неудержимом разложении системы, к которому никто из участников не был готов. В обществе не существовало (и по-прежнему не существует) таких социальных сил и групп, которые могли бы принять на себя функцию артикуляции

³ Левада Ю. 1988–1998: десятилетие вынужденных поворотов // Левада Ю. От мнений к пониманию. М., 2000. С. 158–174.

общественных интересов и представлений, их организационное оформление, политическое проведение через органы публичной власти. Напротив, десятилетие [1990-е. – *Примеч. сост.*] закончилось если не с негативным итогом, то с балансом крайне сомнительным.

Перечислим важнейшие моменты:

- 1) Исчезновение принципиальных различий в программах политических партий, поддержка ими власти как таковой. Произошла фактическая ликвидация многопартийности – крупнейшего, по всем оценкам, политического достижения перестройки.
- 2) Несколько следовавших одна за другой волн негативной мобилизации (в том числе – под действием коллективных страхов перед террористами) привели к усилению власти репрессивных органов и институтов, к угрозе авторитаризма и частичной реставрации прежней практики централизованного управления.
- 3) Дискредитация реформаторов, на которых общественное мнение (под сильнейшим давлением СМИ) возложило ответственность за все негативные последствия краха СССР и советской системы. В глазах большинства населения их эгоистические и корыстные интересы и прямые ошибки в проведении реформ вызвали падение жизненного уровня, обесценивание накопленных сбережений, рост безработицы, разгул преступности, разворовывание национальных богатств страны, усиление финансовой зависимости от Запада и так далее (мы не обсуждаем тот факт, насколько справедливы эти обвинения, речь идет только о том, что такие представления широко распространены в российском обществе и оказывают значимое влияние на политические процессы).
- 4) Связанное с названными выше тенденциями (прежде всего с утратой привлекательности самой идеи реформ как направленного перехода к моделям «нормального», или «цивилизованного», общества) оживление в обществе и в политических кулуарах антизападных (прежде всего – антиамериканских) пропагандистских стереотипов, рост настроений изоляционизма, определенная склонность к возврату к закрытому обществу, тоска по «сильной руке».

- 5) Нарастание неотрадиционализма, ностальгии по советским временам, их идеализация и попытки восстановления мертвых символов советских времен.
- 6) Рост масштабов и силы социальной зависти, вызванной процессами дифференциации доходов и уровня жизни в разных группах и регионах. Наделение отрицательными значениями любых активных и самостоятельных фигур, инициаторов новых образцов и образов жизни, равно как и тех сфер коллективного существования, которые связаны со значениями автономности, активизма, свободы, полноты, богатства, независимости и в которых действуют или где представлены эти инновативные фигуры. Если в конце 1980-х это были лишь «кооператоры», «торгаши» и «спекулянты», то сегодня это «новые русские», «олигархи», «демократы», «Запад» как таковой.
- 7) Усиление разнообразных функций «врагов» для укрепления общественной солидарности, оправдание различных этнических фобий. Речь не только о защитно-компенсаторных, но и об идентификационных и мобилизационных функциях подобных негативных представлений. Хроническая «маленькая победоносная война» до сих пор консолидирует общество.
- 8) Примитивизация политической и общественной жизни, политическая и идеологическая кастрация потенциальных новых лидеров и фигур, способных задать демократические ориентиры и цели.
- 9) Рутинизация негативности – появление и укрепление хронически депрессивного фона массового восприятия, негативных оценок происходящего. Ставшее привычным для большинства населения сознание своей обиженности, обделенности, незащищенности, принудительности собственного существования, неподконтрольности для рядового человека любых происходящих с ним событий порождает чувство подневольности, неуверенности в ближайшем будущем, грозящее обернуться с течением времени тягой к сильной руке, поисками отца и спасителя нации.
- 10) Усиление структур негативной идентификации и негативной оценки других при заметном снижении любых идеалистических мотивов и ориентиров, критериев и мерок. Слабость интеллектуальной элиты, ее фактическая неспособность вы-

работать привлекательные для большинства населения цели и образцы развития, позитивную программу политического и социально-экономического изменения советского общества обернулись ни «пропуском» времени, ни нейтральной «паузой», которая когда-нибудь в ближайшем времени прекратится, а заметным снижением морального и психологического уровня самосознания общества, критериев самооценки и самоидентификации, можно сказать – ощутимой деградацией коллективной жизни. В общественном сознании, в публичном пространстве, в повседневной риторике масс-медиа уже привычно преобладают представления о всеобщей продажности, безжалостности, нигилизме. Это ежедневное и публичное признание всеобщего беззакония, массовое понимание криминальной практики («наездов», «разборок», «мочилова») как чего-то уже почти нормального сопровождается столь же привычным расширением на публике знаков демонстративного единения в православной вере, парадами исконно русских этических начал, заклинающими уверениями в собственной духовности.

- 11) Начиная со второй половины 1990-х становится заметным все более быстрое стирание различий между оценками и реакциями образованных и малообразованных респондентов. Это отражает растерянность тех, кто претендовал на роль «элиты», а соответственно – усиление политического и общественного влияния наименее образованных групп. В политике, экономике, масс-медиа, общественной жизни усиливаются ориентации на самые слабые и консервативные в социально-политическом плане группы населения, преимущественный учет их точек зрения в политическом раскладе сил. Дело не просто в тактическом популизме, к которому прибегают консервативные политики, а в том, что мнения самых обделенных и пассивных групп оказываются все более авторитетными и решающими в коллизиях борьбы за власть. С социологической точки зрения данное обстоятельство само по себе можно рассматривать как выход на первый план наиболее рутинных и периферийных слоев общества, что, в свою очередь, повлекло за собой попытки оживить и использовать отработанные пласты «советских представлений», которые, как казалось еще совсем недавно, ушли в прошлое.

Важнейшей политической и социальной проблемой в 1990-е годы стало отсутствие разработанных представлений о значимости различного рода групповых интересов и сил, составляющих потенциал гражданского общества, а соответственно, и слабость практических ориентаций на подобные группы и слои, отсутствие стремлений учесть их разнообразные запросы и стандарты. Дело не в политических декларациях, которых выносятся достаточно много, а в институциональных механизмах их репрезентации, защиты, проведения через соответствующие политические структуры. Без опоры на структуры и потенциал социального разнообразия все разговоры о «демократизации» останутся идеологическим прикрытием верхушечной борьбы за власть.

Всякое реальное изменение общества происходит тогда, когда перемены непосредственно захватывают повседневные массовые интересы, зависимые от условий воспроизводства существования (материального обеспечения, защищенности, благоприятных перспектив на будущее и так далее), включая и поддержание идентичности, группового престижа, самоуважения. Масштабная трансформация общества становится действительностью только тогда, когда с результатами идущих или только планируемых, намечаемых изменений соотносятся массовые интересы. В советское время автономность сферы, которая традиционно в социологии связывается с институтами гражданского общества – семьей, родственными связями, различными формальными и неформальными объединениями, профессиональными, религиозными, локальными (соседскими), этническими, досуговыми, спортивными или любыми другими ассоциациями, – была подавлена, трансформирована или почти полностью подчинена государственному контролю и попечению. Результатом этого стало отсутствие взаимной заинтересованности, контролирующей обратной связи между аморфным «населением» и властью. У людей не было и нет сейчас ответственности за происходящее в их стране, в их городе.

Это, собственно говоря, и является проблемой общественного договора. Однако сегодня ни власть не нуждается в соответствующих механизмах, ни само население не может представить себе, с чего это вдруг власть будет принуждена искать свою опору в поддержке людей, оценивающих ее по тому, насколько эффективно она работает на них. Инерцию подобного положения вещей – отсутствие связи с реальными интересами социальных групп – можно считать кардинальной слабостью реформаторских партий в России и проблематичностью их судьбы в будущем.

Обратим внимание еще на одно обстоятельство: подобное положение дел не может оставаться неизменным длительное время. **Отсутствие необходимой работы общественных сил, заинтересованных в движении России к современному обществу, оборачивается не стагнацией, а регрессом, желанием вернуться к недавнему прошлому – к 1970–1980-м годам, к идеализируемым временам великой державы, советской власти, к плановой экономике и закрытому обществу.** Об этих инволюционных процессах свидетельствует тот факт, что частичные консервативные реакции такого плана становятся сегодня характерными даже для молодежи, в целом всегда поддерживавшей курс на реформы.

Общественный договор: интерпретации понятия и российский опыт

Исходя из сказанного выше, становятся понятными актуальность и острота проблемы общественного договора. Единственные вопросы, остающиеся в этой связи, – кому с кем, на каких основаниях и о чем договариваться.

Еще в начале 1990-х годов (с 1989-го по 1993-й) можно было с достаточной определенностью говорить, что характер массовых представлений и оценок происходящего сформирован силовым полем ценностей наиболее продвинутых, лидирующих групп, задающих тон и ориентиры политическим изменениям. Все оценки и массовые реакции распределялись в обществе в соответствии с действием трех факторов: сочетанием возраста, образования и места жительства.

Молодые и образованные жители крупных городов (тем более – столиц) составляли ядро тех групп, чьи интересы и представления указывали характер и направление предстоящих изменений. Важнейшими характеристиками этих групп являлись:

- молодость;
- высокая квалификация и уровень образования;
- информированность и кругозор;
- желание свободы;
- желание высокого достатка;
- готовность к интенсивной и продуктивной работе;
- предпочтения западной культуры.

Чем дальше от этих ресурсно наиболее богатых групп были опрошенные, тем более консервативно и ностальгически они были настроены. Соответственно, тем выше был уровень их социальной фрустрированности, дезориентированности, что оборачивалось сопротивлением курсу реформ, поддержкой КПРФ (для пожилых) или ЛДПР (для молодых), антизападничеством со всеми сопровождающими эти воззрения фобиями и комплексами ущемленности, бесперспективности и безнадежности.

Потенциал поддержки радикальных социально-экономических реформ в стране к началу 1990-х годов можно было оценить примерно в 18–25%. Эти люди могли составить очень серьезную социально-политическую силу, если бы она была организована и консолидирована, если бы политики демократических партий непрерывно и интенсивно объясняли свои цели и действия, привлекая к себе наиболее активные и дееспособные группы населения. Необходима была систематическая рационализация окружающего, артикуляция интересов и представлений продвинутых групп, поддерживающих переход к западной демократии.

Однако этого сделано не было, или, во всяком случае, здесь было сделано явно недостаточно. Массив реформаторской поддержки стал постепенно таять, тем более что сами партии этого типа все меньше внимания уделяли подобной массовой и повседневной работе. В результате их база поддержки сократилась вдвое, голосование на выборах за них стало носить вынужденный и «условный» характер («...за неимением иных партий и лидеров»). К концу 1990-х молодежь (и нынешняя, и те, кто были молодыми в начале 1990-х) фактически отказала им в доверии. Партии данного типа начали сливаться с партиями власти, лишаясь собственно инновационных программ и не ставя сколько-нибудь отчетливых целей политического развития.

Вернуть это доверие сегодня чрезвычайно трудно, а завтра будет еще труднее. Отсюда вопрос о контроле над властью (неизбежный элемент проблематики договора) становится чрезвычайно неопределенным.

Но рассмотрим вначале сам вопрос о договоре. Что такое вообще общественный договор, каковы основания его легитимности и каковы его типы? Если не вдаваться в исторические изыскания (когда возникла сама идея общественного договора, кто мог представлять «народ» и в каком качестве – генеральные штаты, собра-

ние делегатов, сословий, уполномоченных и так далее), то можно сказать, что договоры бывает двух типов: «октроированный» (принудительный, навязанный более сильной стороной более слабой, буквально – «навязанный силой», «властный, авторитетный») и «пактированный», основанный на учете взаимных интересов, то есть предполагающий равенство сторон – формальное или фактическое.

Первые типы соглашений всегда приносят в характер договора символический элемент (акцент на идеологическом или национальном доминировании сильной стороны, ее престижа, славы и подобных ценностных значений), но возникают они ради сохранения и упорядочения длительных отношений сторон, для систематического контроля имеющих власть над зависимыми от них участниками соглашения. Чаще всего – это закрытые отношения, то есть ограничивающие участие внешних сторон или пространство действия кого-то из участников соглашения. Более сильная сторона располагает более эффективной организацией, а значит, возможностями использования различных ресурсов и инструментами проведения своей воли, включая как прямое насилие, так и разнообразные косвенные формы принуждения, круговую поруку и прочее, а также материальную или иную заинтересованность, возможность повысить статус, ускорить мобильность, активизировать солидарность другой стороны.

Вторые типы соглашений – конвенции, ассоциации, картели, союзы, договоры – обусловлены взаимными интересами сторон и регулируются изнутри самими участниками, поддерживаются только до тех пор, пока участники заинтересованы в соблюдении их положений. Как правило, они имеют характер открытых ассоциаций, то есть таких, к каким могут присоединяться, при наличии соответствующих желаний и интересов, другие участники и действующие лица.

И те, и другие формы договоров имели место в российской политической практике. Таковы различного рода договоры федерального правительства с субъектами федерации о разграничении полномочий, различного рода явные и неявные альянсы президентской администрации с руководством различных партий и лоббистскими блоками, союзы (ассоциации) региональных элит между собой за и против центра или других регионов, соглашения отраслевых монополистов и представителей наиболее влиятельных институцио-

нальных структур или других групп интересов в высших эшелонах власти. Их основой могли быть не только взаимный интерес, но и идеологические предпочтения и взгляды, экономические соображения, интересы достижения или сохранения власти, влияния на инстанции, принимающие решения, равно как и общие страхи или чувства солидарности ради общих целей (например в противостоянии Западу). Важно в данном случае, что условия соглашения заданы либо извне, сильной стороной, либо выработаны и установлены изнутри, то есть всеми участниками пакта. Понятно, что степень равноправия и независимости, избирательности участников соглашения в этих случаях будет чрезвычайно варьироваться.

Существующие в России договоры, о которых шла речь, очень различаются по степени открытости и проработанности, рационализированности норм и параметров конвенции, условиям «прозрачности» – введения и соблюдения достигнутых соглашений. Сохраняющиеся традиции закрытого общества, практика аппаратных интриг делают невозможным для общественного мнения усвоение опыта этих отношений. Положение осложняется тем, что для массового сознания нет источников или моделей, образцов договорных отношений между обществом и властью, прежде всего – государственной властью. То, что происходит в верхнем эшелоне политического руководства, для общественного мнения закрыто, малопонятно, непроверяемо. Информации о характере отношений наверху очень мало, она поступает, как правило, либо в форме скандала, сенсации, слуха, либо официальной хроники, которой общество, с советских времен не доверяет и которой фактически не слышит (хотя изо дня в день к ней прислушивается). Фигурирующие в народе объяснения носят поэтому несколько фантастический и очень персонифицированный характер, конфликты интересов непременно интерпретируются как личные столкновения амбиций и корыстных мотивов. Нынешняя сфера политики не дает и не может дать значимых образцов «честной игры». По мнению большинства населения, политика – «грязное дело», сфера произвола, эгоизма и мелкой межпартийной борьбы, грызни отдельных фракций и лоббистских группировок.

Областью, где устанавливаются договорные отношения, может быть либо экономическое поведение, либо профессиональные отношения (внутри рабочего коллектива, с начальством и так далее), часто мало отличимые от отношений коллективного заложниче-

ства и взаимной поруки. К ним приближаются и квазидоговорные отношения – хорошо понятные и распространенные формы поведения в криминальной среде, такие как «крыша», «охрана» и прочие формы принудительных услуг, маскирующих поборы и рэкет. Устойчивые массовые представления о самом широком распространении коррупции и взяточничества среди государственного чиновничества, милиции и других правоохранительных органов, таможенной службы, системы здравоохранения и образования являются условием переноса подобных представлений на любые другие области повседневной жизни.

Представления о власти и социальная практика

Слабость гражданского общества в России, неокончательная сформированность отдельных составляющих его институтов и сил, групп, ассоциаций делает крайне проблематичным сам вопрос о возможностях договора общества и власти. Постоянно воспроизводится вопрос, характерный для второй чеченской войны: «С кем вести переговоры? Кто представляет собой сторону, с которой власть может договариваться?»

Такая неясность представляется не случайным отклонением, а парадигмальной ситуацией, типичной для нашего восприятия публичного политического пространства. Общая картина, вырисовывающаяся из данных различных исследований, прежде всего – качественных исследований (фокус-групп или глубоких интервью), сводится к тому, что опрашиваемые не в состоянии четко представить себе ни инстанции переговоров с государственной властью, ни предмет таких переговоров. В представлениях респондентов о власти выделяется два плана.

Первый план представлений – идентификационный, воспроизводящий, как правило, общие символы и клише «России как великой державы», основные моменты ее героической истории, служащие основанием для национальной гордости людей как русских или советских граждан. Сами по себе эти представления воспроизводят логику основных государственных институтов, апеллирующих к внешней угрозе, поскольку утверждают образ власти в России как силы, создающей само общество и устанавливающей в нем порядок, определяющей условия существования людей и вы-

ступающей залогом будущего благополучия для всех граждан или, по крайней мере, основного большинства. Важно подчеркнуть, что иных значений столь же общего плана, которые бы давали любому индивиду возвышающее и горделивое чувство принадлежности к коллективному целому, в распоряжении россиян нет.

Второй план представлений – точка зрения частного, изолированного и беспомощного обывателя, стремящегося уйти от обложившего его государства, но не всегда знающего, как это сделать и на кого, даже среди себе подобных, в этом можно рассчитывать. На этом уровне коллективного сознания власть представляет собой отчужденную и пугающую «машину», «гидру», чудовище, всеми правдами и неправдами пытающееся обобрать население, паразитическую «контору», живущую за счет населения.

Таким образом, в представлениях населения о власти соединяются два плана:

- **идеальный, желаемый** – представления о «должном», о том, как должно быть «по правде», о государстве как попечительской инстанции, которая может обеспечить (или – в проекциях на прошлое – когда-то обеспечивавшей) порядок существования граждан;
- **реальный, «перевернутый»**, отмечающий несоответствие фактического положения дел должному порядку. В этом, негативном, плане государство, по мнению опрошенных, выступает как огромная рэкетирская контора, «крыша», делающая обывателю «предложение, от которого он не может отказаться».

Таков наиболее обобщенный уровень представления о власти. От государства, понимаемого таким образом, невозможно откупиться, «отстегнуть» ему положенное, чтобы обезопасить себя, – подобное можно сделать лишь с отдельным милиционером или чиновником, но не с системой в целом.

Проблема поэтому заключается не в том, что нельзя установить общие согласованные правила действия («отказаться платить»), а в том, что отсутствуют обобщенные институциональные посредники для ведения самих переговоров. Отсутствуют реальные возможности для человека делегировать свои полномочия конкретному лицу или организации и поручить ей представлять свои интересы перед более сильной стороной. Поэтому обыватель твердо убежден – ни пресса, ни политические партии, ни другие общественные организации не предназначены действовать в его интересах. Они – самостоятельные игроки в публичном поле, у них свои цели и задачи, а потому им нельзя

передоверить свои полномочия, нельзя делегировать свои голоса при решении важнейших вопросов.

Усложняет проблему дробность власти – точнее говоря, множественность держателей и распорядителей властных полномочий, а также противоречивое переплетение различных ее ветвей и органов. С этой ситуацией частный индивид справиться не в состоянии. Он не может, не умеет, не имеет ни оснований, ни опыта мыслить властные структуры как отвлеченные от конкретных лиц функции и компетенции. А раз так, то у него не возникает и идеи ответственности за свои действия. Более того, *именно безответственность индивида* (кажущаяся на первый взгляд чисто иррациональной, эмоциональной, реактивной) и его *постоянная неподконтрольность властям и их представителям*, систематически покушающимся на благополучие индивида, в действительности *представляет собой важнейший ресурс повседневного выживания частного человека*.

Соответственно, власть, по мнению опрошенных, смотрит на население как на массу реальных или потенциальных нарушителей законов, которые она для них устанавливает. Но власть не принимает в расчет того, в какой степени действия государственных органов соответствуют ожиданиям населения. Более того, власть оправдывает свои неадекватные («несимметричные») и жесткие действия тем, что граждане-де не выполняют обязательств перед государством, перед законом.

От властей нельзя уйти, их можно лишь обмануть, уклониться от требований государства, а для этого самоорганизация граждан не нужна, даже излишня. На вопрос «Как вы думаете, можно ли жить сейчас в России, не нарушая закона?» 60% опрошенных ответили «нет» (и лишь 30% – «да»). В таком правовом нигилизме слиты два момента.

- Понимание законов как направленных скорее *против* интересов частного человека (по крайней мере, не отвечающих его интересам), подчиняющихся логике корпоративных интересов власти, а не индивида. Таково понимание «со стороны общества».
- Противоречивость, несистематизированность, непрозрачность этих законов, преобладание множественных источников права или, проще говоря, – административный и корпоративный произвол различных ветвей государственной власти в современной России. Таково понимание «со стороны власти».

В подобных обстоятельствах, при таком их понимании обеими сторонами, мотивом соблюдения неформального соглашения со сто-

роны населения и властей может быть лишь страх наказания, а не позитивные выгоды и плюсы выполнения общественного договора.

Основная проблема определения условий и характера динамики российского общества и потенциала его развития связана с выявлением социальных сил, которые могут быть заинтересованы в подобных изменениях, с анализом тех социальных правил взаимодействия с властью (как корпорацией, контролирующей институциональную систему общества), при которых становится возможным такие изменения реализовать. Трудности ее решения предопределены, во-первых, слабой рационализированностью происходящего, отсутствием социальной и интеллектуальной рефлексии над природой и составом общества, в том числе – над неоднородностью самой власти, а во-вторых, аморфностью механизмов солидарности в российском обществе, которая парализует волю и способности к осуществлению перемен.

Какое-то представление о необходимости и желательности некоего подобия «социального договора» власти и общества уже проникло в сознание наиболее активных групп. Однако как его реализовать, с кем и о чем можно договариваться, почему власти могут или должны идти на соблюдение правил и норм подобного договора, – сознание всего этого практически полностью отсутствует в обществе, даже у самых продвинутых его членов (см. таблицу 1).

Таблица 1. Готовы ли нынешние федеральные власти (президент и правительство) учитывать интересы разных групп общества, вступать с ними в партнерские, договорные отношения?

(в % к числу опрошенных, 100% по столбцу)⁴

	Молодежь (20–34 лет) в крупных городах	Население в целом
Да	28	29
Нет	50	47
Затруднились ответить	22	24

⁴ Все приводимые в данной главе таблицы содержат результаты двух массовых опросов, составляющих эмпирическую основу настоящего исследования, параметры которого приводятся в параграфе «Описание проведенных исследований». Там, где эти данные сопоставляются с другими исследованиями, указывается время опроса и число опрошенных. Символ «N» означает величину репрезентативной общероссийской выборки, то есть число опрошенных в данном исследовании.

Главной причиной неразвитости в России системы представительной демократии, которая в свернутом виде присутствует в массовом понимании идеи общественного договора, респонденты считают нежелание власти терять контроль над обществом, нежелание расстаться с возможностью реализовывать собственные интересы и цели. На предложенный респондентам тестовый вопрос (звучащий несколько искусственно в этом контексте) «Что мешает сейчас установлению диалога, партнерских отношений между властью и обществом?» лишь 5% респондентов ответили – «ничего не мешает» (ответы других опрошенных представлены в таблице 2). Поэтому нельзя сказать, что в общественном мнении совершенно отсутствует идея общественного договора. Она даже принята определенной частью общества.

Таблица 2. Мотивы, препятствующие достижению общественно-государственного договора

(в % к числу опрошенных в каждой группе; сумма ответов превышает 100%, так как опрошенные могли выбрать несколько вариантов ответа)

		Население в целом	Молодежь (20–34 лет) в крупных городах*
1	Власть привыкла руководствоваться только своими собственными интересами	39	41
2	Глубокое недоверие людей, их подозрительность, нежелание вступать с властью в какие-либо отношения	23	37
3	Власть хотела бы видеть в обществе только послушных исполнителей, а не самостоятельно действующих граждан	30	36
4	Пассивность населения, привычка приспосабливаться ко всему	31	32
5	Неразвитость самого гражданского общества, отсутствие авторитетных фигур, могущих представлять интересы разных групп	18	21
6	Затруднились ответить	11	8

* В среднем респондент выбирал 1,6–1,8 варианта ответов, молодежь, естественно, указывала больше вариантов, чем население в целом.

Более четверти (28–29%) опрошенных вполне готовы допустить, что руководство страны во главе с Владимиром Путиным способно к поиску компромисса, к установлению или достижению каких-то форм социального соглашения с различными группами интересов в российском обществе. Таково ядро того массива граждан, который обеспечивает поддержку и популярность сегодняшней власти, подпитывая ее своими надеждами и верой.

Но половина респондентов из «молодежного» опроса и примерно столько же из населенческого убеждена, что нынешние федеральные власти (президент, правительство) не намерены учитывать интересы разных групп общества, а значит, не собираются и обсуждать их проблемы, возможности их согласования, вступать в отношения диалога, а затем и договора.

Власть при этом мыслится как самостоятельная сила, как прерогатива тех, кто по каким-либо причинам или обстоятельствам занимает верхние позиции в социальной иерархии. Таким образом, власть в понимании россиян – не определенная социальная функция (управления общественной жизнью), исполняемая подконтрольными обществу группами людей, специальными чиновниками, политиками, а позиционный ресурс, которым могут обладать «достойные власти лица», «настоящие руководители», «хозяева», а обладают «случайные» люди, незаслуженно оказавшиеся «наверху», в руководстве страной, регионом, той или иной отраслью или сферой общественной жизни.

Кто является держателем власти?

Под «властью» население России понимает прежде всего или главным образом президента, его окружение и правительство, которые выступают в качестве слабо различимых между собой сил, как «власть вообще» (таблица 3). Чем моложе и образованнее респонденты, чем они информированнее (то есть более ангажированы, больше следят за политическими новостями и событиями, обсуждая их в своем кругу), тем большее значение придается тому, что при Борисе Ельцине называлось «семья», ближайшему окружению президента, его администрации. Для людей зрелого возраста или менее образованных преобладающим авторитетом наделяны местные власти.

Таблица 3. Говоря «власть», кого вы прежде всего имеете в виду?
(в % по столбцу, приводятся только те варианты ответов, которые указаны более 10% опрошенных)

		Население в целом (N=1600)	Продвинутая молодежь крупных городов (N=1000)	Молодежь по России в среднем (N=461)	Люди в возрасте 35 лет и старше (N=1139)
1	Президент	68	70	65	70
2	Правительство	44	50	41	45
3	Администрация президента и его ближайшее окружение	29	33	31	29
4	Местные власти, чиновники на местах	25	22	20	27
5	Губернаторы	19	15	18	19
6	Госдума и Совет Федерации	18	27	22	17
7	Милиция	11	10	12	10
8	ФСБ, МВД, армия, силовики	9	11	11	8
9	Начальство на работе	9	6	11	8

Под «властью», как мы видим, в массе разумеется исключительно исполнительная, точнее – распорядительная, власть. «Новомодные» идеи о разделении властей (составляющем основу демократического конституционного порядка) основная масса населения всерьез не воспринимает. Представления о значимости роли законодательных органов проникли только в сознание более продвинутой «столичной» молодежи, которая в 1,5 раза чаще среднего указывает на их значимость (18% и 27% соответственно). Власть мыслится прежде всего персонифицированной и локализованной. Таким образом, мотивы ее действий, ее цели и интересы понимаются по образцу тех или иных конкретных, известных респонденту чиновников, тогда как понимание обобщенных функций властей и их своеобразия, ком-

петенции и правомочности фактически отсутствует. У пожилых людей и жителей провинции бóльшим авторитетом пользуется местная власть, у молодых – федеральное правительство, располагающее в их глазах известной самостоятельностью на фоне президентского окружения. Но ни суд, ни госбезопасность, ни силовики, если только не считать конкретно низовое звено правоохранительных органов – милицию, не являются «властью» в глазах общественного мнения – их называли в целом от 7% до 9%. И те, и другие выступают лишь как продолжение бесконтрольной и произвольной верховной власти в стране или регионе.

Ни одна инстанция или сила, воплощающая общество как таковое или отдельные стороны его существования (общество как ассоциация, самоорганизация населения или его отдельных групп), включая и СМИ (то есть средства артикуляции самого общественного мнения как такового), не обладает значимой властью (СМИ упомянули в качестве инстанции влияния всего 1%).

Равным образом, нет никаких оснований полагать, что россияне в большинстве своем считают, как это часто встречается в прессе, будто власть сегодня принадлежит олигархам или криминальным структурам. И те, и другие названы незначительным числом респондентов (по 6%), причем среди них несколько больше, чем в среднем, маргинализированных людей (безработных, домохозяек, неудовлетворенных своей жизнью, работой, социальным положением, голосовавших за ЛДПР или коммунистов).

Однако если мы сопоставим эти ответы с ответами на вопрос, каким *влиянием* пользуются те или иные силы или группы, то увидим, что «олигархи» занимают совершенно несоразмерное им место (явный эффект масс-медиа), более того – оказывают явно негативное влияние на настоящую власть (таблица 4). Таким образом, «власть», которая, по мнению большинства опрошенных, должна в первую очередь заботиться о нуждах всех людей, явно склоняется в сторону «богатых», «групп влияния», почти что «мафии».

Таблица 4. Удельный вес соответствующих групп влияния в глазах респондентов при ответе на вопрос «Как вы считаете, какую роль сейчас в жизни России играют перечисленные ниже группы?»

(приводится сумма ответов «играют большую» + «играют очень большую» и «играют очень маленькую» + «практически никакую», без затруднившихся с ответом, в % к числу опрошенных по репрезентативной выборке «Экспресс», N=1600, декабрь 2000 года)

	«Большую» + «очень большую»	«Очень маленькую» + «практически никакую»	Средний балл	Соотно- шение
Олигархи, банкиры, финансисты	55	14	3,79	3,9
Президент	48	11	3,90	4,4
СМИ	48	17	3,52	2,8
Правительство	46	18	3,53	2,5
Губернаторы	44	19	3,42	2,3
Директора крупных промпредприятий и объединений	42	22	3,35	1,9
Армия	39	23	3,28	1,7
Церковь, религиозные организации	31	34	2,91	0,9
Совет Федерации	27	30	2,99	0,9
Государственная Дума	25	38	2,81	0,7
Политические партии	21	39	2,69	0,5
Интеллигенция	21	46	2,52	0,5
Профсоюзы	10	65	1,95	0,2

В массовом сознании отсутствует понимание обратной связи между властью и обществом, нет представлений о зависимости и ответственности властей перед «людьми», перед «народом», «обществом», о том, что власти как-то учитывают положение населения и ориентируются на это в своей политической деятельности.

Делая подобное утверждение, мы в первую очередь имеем в виду то, что опрошенные не сумели назвать какие-либо институциональные структуры, которые бы могли выражать запросы и интересы различных групп населения и ставить их перед исполнительной властью в качестве ее целей и задач, а затем – контролировать их осуществление. Напротив, из ответов респондентов следует, что «власть» ими мыслится исключительно как собственный, «присвоенный» ресурс людей, находящихся на высших позициях общественной лестницы, произвол которых ограничен лишь техническими возможностями и исполнительностью подданных.

При таком общественном состоянии трудно говорить об эффективных соглашениях или хотя бы отчетливых компромиссах общества и власти. **У общества нет ни средств воздействия на государственную власть (кроме пассивного ухода от ее давления), ни тех органов или организаций, которые могли бы представлять для власти требования населения.**

Именно поэтому значительная часть россиян (вне зависимости от возраста, образования, доходов, то есть будучи едиными в этом понимании, осознавая эту ситуацию) отказывается даже обсуждать шансы подобных договоров. Согласны с тем, что «нынешние федеральные власти России не готовы вступать в партнерские отношения, учитывать интересы разных групп общества», 47% (молдые – 50–53%, люди зрелого возраста – 44%). Крайне важно в данном случае очень большое число затруднившихся с ответом – 24%, что в превращенном виде воспроизводит ту же самую позицию сомнения в добрых намерениях властей или недоверия к их действиям.

Противоположной точки зрения придерживаются 28–29% (различий по социально-демографическим характеристикам респондентов нет).

Такая близость продвинутых групп к среднему мнению населения в целом свидетельствует о том, что действуют мощные нормативные механизмы утверждения коллективных представлений, уравнивающих возможные различия и принуждающих отдельных индивидов к принятию доминирующей точки зрения. Подобное, в точном смысле слова – общепринятое – понимание власти влечет за собой эрозию или даже разрушение сознания взаимности, гражданской солидарности, ответственности, способствуя возникновению упреждающего негативизма в отношении государственной власти как партнера, который все равно обманет, «нагреет», грубо нарушит им же самим установленные правила действия. А потому лучшим

выходом из этой дилеммы следует считать тактический обман – постоянную готовность к нарушению закона, стремление использовать любую возможность (обмануть государство, обойти его официальные установления) для собственных нужд и интересов.

Взаимные обязательства и фактические отношения населения и власти

Важнейшим показателем позитивных изменений в обществе и в поведении властей для основной массы населения является «улучшение материального положения людей» (таблица 5). Об этом заявили 75% опрошенных из населенческой выборки и 70% молодых респондентов из крупных городов.

Таблица 5. Первоочередные цели и задачи нынешнего российского правительства
(приводятся те, которые назвали не менее 10% опрошенных, в %)

Снижение цен	47
Укрепление рубля, повышение курса рубля	38
Госконтроль над ценами	36
Борьба с коррупцией, расхищением госсобственности	33
Индексация зарплат, пенсий, вкладов в соответствии с ростом цен	33
Финансовая поддержка сельского хозяйства	27
Укрепление порядка и законности, борьба с преступностью	26
Выплаты задолженностей по зарплате	24
Финансовая поддержка госпредприятий	20
Возвращение в госсобственность предприятий ключевых отраслей экономики	17
Укрепление ВПК	13
Поддержание гражданского мира и согласия в стране	12

Необходимо отметить два момента, равно значимых для понимания рассматриваемой проблематики:

- Безусловное доминирование патерналистского сознания – преобладающая убежденность в том, что государственная власть обязана заботиться о подданных и обеспечивать им по-

стоянное повышение уровня жизни (длительная инерция коммунистической пропаганды). Несмотря на разложение этой убежденности, существует остаточное сознание, что именно от государства, от доброй воли правителей зависит материальное благосостояние граждан, развитие экономики страны.

- Отчасти связанное с первым, но постепенно отделяющееся от него и становящееся радикально противоположным представлением, что критерием могущества государства является не ядерное оружие и тем более не агрессивная политика, а благосостояние его граждан, высокий жизненный уровень (таблица 6). Это убеждение вызревает медленно и с большим трудом, но само его появление действует разлагающе на всю практику государственного управления по старому образцу.

Таблица 6. Признаки великой страны

(июль 2000 года, N=1600, в % к числу опрошенных)

Высокоразвитая промышленность	69
Высокий уровень благосостояния людей	64
Соблюдение прав и свобод человека	39
Богатые природные ресурсы	29
Наличие ядерного оружия	27
Великое культурное наследие	27
Обширная территория	11
Другое	1
Затрудняюсь ответить	2

Второй по значимости признак улучшений социальной и политической ситуации – реальное соблюдение прав и законов, равенство граждан перед законом независимо от их социального статуса, то есть переход к действительно правовому государству. Этот признак отметили 43% опрошенных в среднем по стране и 58% молодых горожан. Подчеркнем это последнее обстоятельство – более настойчивое требование законности у молодых, которое можно рассматривать как долговременный вектор общественного развития. При всей декларативности этого требования, противоречащего многим элементам патерналистского сознания, оно действует как один из компонентов рамочного «демократического» или «гражданского» сознания, постепенно утверждая фор-

мальные подходы и юридические принципы, разрушающие порядок и обычай посттоталитарного общества.

Именно эти обстоятельства раскрываются в двух других, взаимосвязанных и дополняющих друг друга критериях оценки серьезности намерений новых властей – «ограничение произвола чиновников» (36%) и «усиление борьбы с “теневой” экономикой и криминальным миром» (37%). Для этих респондентов (а это, по существу, одни и те же люди, по-разному выражающие или подчеркивающие одну и ту же мысль об отсутствии в нынешних условиях в России единого правового порядка) сигналом формирования новых отношений государства и общества может быть создание «благоприятного климата для ведения бизнеса», а значит, наличие условий безопасности для действий частного человека, гарантий невмешательства государства в те сферы, которые должны быть от него свободны. Эти моменты отметили 30% респондентов в опросе молодого и более продвинутого поколения горожан. Таким образом, объем групп молодежи, предъявляющих властям требования ограничить произвол и упорядочить правовым образом декларируемые в Конституции и популистских выступлениях принципы, составляет примерно от 30% до 40%.

Оценки социальной и экономической ситуации

Как свидетельствуют многолетние наблюдения за динамикой общественных настроений, определяющим фактором массовых оценок положения вещей и отношения к происходящему является степень адаптации населения к изменениям условий жизни. Показатели такой адаптации не могут выводиться из отвлеченных индикаторов, наподобие ВВП или динамики общероссийских индексов среднедушевого дохода. Адаптированность не может принимать абсолютных значений.

Данный показатель определяется в процессе соотнесения жизненной ситуации респондента с двумя стандартами: с жизнью «таких, как все» и с собственными запросами (или с уровнем жизни тех групп, которые выступают в роли эталона). Другими словами – лучше или хуже становится жизнь человека по сравнению с тем, как живут окружающие, а также с тем, как ему хотелось бы жить, как живут богатые, успешные и удачливые.

Именно эти неявные соотнесения и определяют мнения опрошенных о том, будет ли в ближайшем будущем их материальное положение улучшаться или ухудшаться. От этого зависят представления о положении дел в стране, перспективах на будущее, равно как и баланс оптимизма и пессимизма, поддержка конкретных политических лидеров и партий, электоральные установки и многое другое. В отличие от политически ангажированных московских околоправительственных кругов, политологов, журналистов, «интеллигенции», резонирующих на события и интриги в коридорах власти, большинство населения остается к информации такого рода достаточно безразличным и равнодушным. Более важным для людей является то, как меняется их повседневная жизнь. Важны ощущения относительно роста цен (инфляции), собственных ресурсов и возможностей, перспектив получения доходов, в том числе теневых, и так далее (таблица 7, ср. с таблицами 9–13).

Таблица 7. Как вам кажется, экономическое положение России за последние 12 месяцев улучшилось, ухудшилось или осталось без изменений?
(в % к числу опрошенных)

	Население в целом (N=1600)	Продвинутая молодежь крупных городов (N=1000)
Улучшилось	28	26
Ухудшилось	21	25
Осталось без изменения	45	43
Затруднились с ответом	6	6

Итак, 28% опрошенных считают, что экономическое положение *улучшилось*, 21% – что *ухудшилось*, но основная масса полагает, что существенных изменений не произошло (45%) или (что примерно то же самое) затрудняется с оценкой и ответом (6%). Причем принципиальных различий в разных группах нет, в том числе и среди тех, кто отличается большими запросами, большими возможностями и доходами. Незначительная дифференциация в ответах может быть отмечена только у тех, кто считает, что положение *ухудшилось* (у молодых доля подобных ответов составляет 17–18%, среди тех, кому за сорок, – 24%).

Вместе с тем, за последние месяцы 2000 года (впервые за все время наблюдений) число тех, кто считает, что он и его семья при-

способились к переменам, превысило долю тех, кто не может адаптироваться к новым условиям. На соответствующий вопрос 47% ответили, что они «приспособились», еще 21% – что «приспособятся в ближайшем будущем» (это те, кто не теряет оптимизма и надежд, несмотря на нынешние трудности; как правило, это молодежь).

Сказали, что «никогда не смогут приспособиться», 27% – это самый низкий показатель за последние годы. Давшие подобный ответ в большинстве своем – люди зрелого возраста или пожилые, с невысоким уровнем образования и профессиональной квалификации, для которых, по их собственным оценкам, закрыты все пути и перспективы повышения благосостояния. Это группы, ориентированные на физическое выживание, могущие приспособиться к ситуации (даже вопреки их заявлениям) только снижая свои запросы и убеждая себя в том, что «все так сегодня живут, вся страна живет так», что «Россия находится в ситуации национальной катастрофы». Подобные уверения выносятся на публику, таким чувствам ищут подтверждения в выступлениях «национал-патриотов» и в соответствующей прессе.

Чрезвычайно важный показатель, определяющий общий рост удовлетворенности, – ликвидация задолженностей правительства по зарплате. Около 54% опрошенных полагают, что положение дел с выплатами зарплаты, стипендий, пенсий и прочего улучшилось в последнее время, 29% – что оно не изменилось, и лишь 13% – что ухудшилось. Именно это прочитывается большинством населения как успех Путина. Еще существеннее в этой связи – оценки продвинутой молодежи, более образованной, лучше подготовленной профессионально и соответственно располагающей большими доходами, чем население в целом. Это означает, что в какой-то степени (пусть и в начальной форме, слишком медленными темпами) начинает складываться социальная стратификация, основанная на личных достижениях и квалификации (таблица 8). А это само по себе выступает важнейшим признаком нормализации в обществе.

Таблица 8. К какой из следующих групп населения вы скорее могли бы отнести себя?

(в % к числу опрошенных в соответствующей группе, без затруднившихся с ответом)

	Продвинутая молодежь крупных городов	Население в целом
Мы едва сводим концы с концами, денег не хватает даже на продукты	7	25
На продукты денег хватает, но покупка одежды – это проблема	29	41
На текущие расходы деньги есть, но трудно приобрести товары длительного пользования	47	26
Мы можем без труда приобретать все необходимое. Включая и товары длительного пользования, но действительно дорогие вещи для нас недоступны	16	7
Мы можем позволить себе приобретение даже дорогостоящих вещей – квартиры, дачи и многого другого	1	1

В отношении перспектив («Что будет в экономическом плане со страной в ближайший год») мнения основной массы населения воспроизводят оценки настоящего положения или того состояния, которое было за последний год: 31% считает, что улучшится, 41% – что все будет так же, как сейчас. Однако тех, кто считает, что положение будет ухудшаться, заметно меньше – 16%. Серьезных спадов почти никто не предполагает (2% – это главным образом образованные «твердые коммунисты-катастрофисты»), уходят от ответа 11% – прячутся или отказываются говорить нечто определенное, как бы «заклиная» будущее.

Молодые и более образованные несколько чаще, чем в других группах, полагают, что в 2000 году в стране «стало больше порядка, чем это было до Путина» (37–38% – молодых; 43% – учащихся, студентов; 30% – 40–50-летних; подчеркнем вместе с тем, что среди предпринимателей удельный вес таких ответов – 48%, у работников правоохранительных органов, военных – уже 54%). Мнение о том, что «стало меньше порядка», разделяют, напротив, скорее люди среднего возраста от 35-ти до 55 лет (39–40%) и незначительная часть самых образованных респондентов, преимущественно

но либерального образа мысли (39%). И хотя – еще раз подчеркнем – различия между группами, строго говоря, невелики, они симптоматичны. Эти различия указывают вектор общественных настроений, который сводится к поддержке авторитарного потенциала власти наиболее продвинутыми и активными группами, обладающими наибольшими ресурсами. С тем, что с приходом Владимира Путина стало больше порядка, несколько чаще соглашаются и директора, руководители среднего уровня, специалисты (47% и 39% соответственно), конторские служащие (43%). Иначе говоря, люди обеспеченные полны надежд, среднеобеспеченные – настроены выжидательно и настороженно, их отношение окрашено недоверием и скепсисом.

В интересующем нас аспекте (перспективы общественного договора) усиление таких установок означает ослабление потенциала развития структур гражданского общества. Налицо тенденция к упрощению представлений о социально-политической реальности и явное одобрение внешне решительной и демонстративно энергичной, но внутренне неуверенной и консервативной социальной политики (все то, что мы сегодня имеем под видом «укрепления вертикали власти», необходимости защиты интересов государства, «возрождения великой России» и тому подобного).

Государственнический популизм, который пытается быть или казаться авторитарным и встречает одобрение значительной части населения, – это массовые и опосредованные реакции на неудачные усилия формирования гражданского общества, предполагающего всестороннее развитие договорных начал. Важно отметить также, что одобрение и надежды связаны скорее именно с персоной президента, но не с оценкой деятельности властных институтов.

Мнения о том, сможет ли *правительство* в ближайшее время добиться улучшения положения дел в стране, прежде всего, в сфере экономики и преступности (это основные критерии оценки его деятельности), разделились неравным образом. В массе преобладает выраженный скепсис: 51% считает, что нет (30% – «скорее ничего не получится», 21% – «совершенно определенно ничего не выйдет»), однако 36% склонны думать, что правительство Михаила Касьянова сумеет изменить ситуацию к лучшему (ср. динамику общих оценок удовлетворенности жизнью за последние годы в таблице 11: хотя число удовлетворенных выросло почти в 1,5 раза, оно все-таки остается сравнительно небольшим). Оптимистов не-

сколько больше среди предпринимателей, служащих, вообще людей более обеспеченных или молодых; пессимистов больше среди пожилых (примечательно – среди руководителей разного уровня), но сами различия, еще раз отметим, невелики.

Таблица 9. Как вы думаете, как изменится в ближайший год...
(ноябрь 2000 года, N=2400, в % к числу опрошенных)

	Экономическое положение России	Материальное положение вашей семьи
Значительно улучшится	1	1
Несколько улучшится	30	21
Останется таким же	41	50
Несколько ухудшится	15	12
Значительно ухудшится	2	3
Баланс расходящихся оценок	1,8	1,4
Затруднились с ответом	11	13

Как видно из таблицы 9, собственное положение семьи видится гораздо более неизменным, чем оценки положения страны в целом, которые несколько более дифференцированы – больше надежд (на 10 процентных пунктов – а это статистически много – и чуть больше страхов и неопределенности). Более дифференцированное представление об изменениях положения дел в разных сферах общественной и частной жизни дает таблица 10.

Таблица 10. Как изменилось, на ваш взгляд, в 2000 году положение дел с...
(без затруднившихся с ответом, в % к числу опрошенных)

	Улучшилось	Ухудшилось	Баланс	Не изменилось
Выбором и предложением продуктов питания	51	6	+45	40
Промтоварным предложением	44	8	+36	43
Деятельностью СМИ	24	16	+8	52

Окончание таблицы 10

	Улучшилось	Ухудшилось	Баланс	Не изменилось
Свободой слова	19	18	+1	56
Возможностью хорошо зарабатывать	18	25	-7	46
Вашей уверенностью в будущем	14	24	-10	48
Вашем мнением о себе самом	11	9	+2	74
Положением дел в милиции и других правоохранительных органах	11	30	-19	48
Работе органов здравоохранения	8	45	-37	40
Вашей верой в людей	7	20	-13	66
Отношениями между людьми разных национальностей	7	37	-30	48
Личной безопасностью граждан	5	41	-36	49
Справедливым распределением материальных благ	5	40	-35	47
Состоянием окружающей среды	5	52	-47	36
Влиянием простых людей на политику и государственные дела	5	27	-22	60

Доминировавшая в советское время уравнилельно-завистливая установка среди молодых заметно ослабела, по крайней мере – она потеряла свой декларативный характер, присущий официальной культуре еще даже в 1960–1970-х годах. Сегодня уважением чаще пользуются люди, которые хотят зарабатывать много, больше других, подчеркивают это обстоятельство (об этом заявили свыше половины опрошенных – 55%, негативное отношение характерно лишь для 10%). Причем чем выше статус или престижнее занятие, тем чаще высказывается подчеркнуто положительное отношение к установке на высокий заработок (среди руководителей доля тех, кто ценит людей, стремящихся зарабатывать

как можно больше, достигает 67%, у предпринимателей – 69%; меньше всего у служащих – 38%, и у них же самые высокие негативные оценки подобных ценностных и мотивационных установок – 17%).

Подчеркнем, что прямой связи между установками на высокий заработок и сознанием ответственности за качество и эффективность работы у россиян нет (может быть, пока еще нет). Только у 41% проявляется четкое осознание обязательной взаимозависимости более сложной работы и большей оплаты труда, у других же эта связь либо отрицается (36% – «большая оплата не влияет на качество работы»), либо опровергается – «это развращает человека, он работает хуже и меньше, чем мог бы» – 11%).

Таблица 11. Если говорить в целом, в какой мере вас устраивает сейчас жизнь, которую вы ведете?

(в % к числу опрошенных, 100% по столбцу, затруднившиеся с ответом не приводятся, N=2400)

	1995	1997	1999	2001
«Вполне устраивает» + «по большей части устраивает»	12	10	8	19
Отчасти устраивает, отчасти нет	30	27	30	38
«Большой частью не устраивает» + «совершенно не устраивает»	54	62	61	41

На протяжении последних двух лет [1999–2000. – *Примеч. сост.*], после двух волн негативной мобилизации – антинаатовской (антиамериканской) и античеченской, – ставших условием прихода к власти Владимира Путина, установления контроля над парламентом, частично – региональными властями и СМИ, можно говорить о достижении определенного уровня новой общественной консолидации. Давно ожидаемый экономический подъем, благоприятная конъюнктура цен на экспортные сырьевые товары, инфляция и другие факторы позволили почти полностью рассчитаться с долгами населению (по зарплате и пенсиям, другим видам пособий и льгот), что было принято с благодарностью, удовлетворением и приписано (несмотря на реальное уменьшение их стоимости из-за инфляции) опять-таки Путину. Этот но-

вый уровень консолидации означал достижение определенного состояния массовой адаптации к новым условиям рыночной экономики, в том числе и к резкому падению доходов после финансового кризиса 1998 года⁵.

Таблица 12. Как вы думаете, что скорее всего может убедить людей в том, что нынешнее правительство намерено действовать в интересах широких слоев людей? (в % к числу опрошенных в каждой группе)

	Население	Молодежь
Улучшение материального положения людей	75	70
Реальное соблюдение прав и законов	43	58
Ограничение произвола чиновников, усиление борьбы с коррупцией	42	36
Усиление борьбы с «теневой» экономикой, криминальным миром	31	37
Создание благоприятного климата для предпринимательства	14	30
Затруднились с ответом	4	3

⁵ «К чему именно приспосабливается человек в сегодняшней России? К снижению уровня жизни ([...] к концу 2000 года доходы населения составляли в среднем около 70% их величины в докризисные месяцы 1998-го). К снижению собственных запросов (это позволяет привыкать жить на “пониженном уровне”). К конкурентному рынку товаров, услуг и труда. [...] К демонстративной конкуренции политических лозунгов и персон. К не существовавшим ранее “рыночным” возможностям получения дохода. К новым факторам и параметрам социального неравенства, связанным с личными и имущественными возможностями. Приспособление в каждом случае означает трудное изменение способов деятельности, ее нормативных и деятельностных регуляторов. А также баланса этих регуляторов. [...] В то же время стало очевидным существование обстоятельств, к которым человек не может приспособиться (или приспосабливается ценой невосполнимых потерь в собственном положении). К таким обстоятельствам относятся нестабильность социальных регуляторов, отсутствие фиксированных критериев и “правил игры”, хаос» (*Левада Ю.* Координаты человека // Мониторинг общественного мнения. 2001. № 1. С. 13–14).

Таблица 13. Существуют разные мнения о переходе России к рыночной экономике. С какой из трех следующих точек зрения вы бы скорее согласились?
(в % к числу опрошенных)

	Декабрь 1991 года	Декабрь 1992 года	Декабрь 1993 года	Декабрь 1994 года	Январь 1997 года	Февраль 2000 года
Нужно как можно скорее завершить переход к рыночной экономике	30	18	16	11	13	17
Нужно переходить к рыночной экономике, но делать это следует постепенно	40	44	46	40	41	45
России не следует переходить к рыночной экономике, рыночные реформы должны быть свернуты	14	13	13	19	17	25
Затруднились ответить	16	20	25	30	28	13

Соотношение тех, кто считает, что реформы в России были неизбежны (как бы при этом ни оценивать ход их осуществления), и тех, кто полагает, что лучше бы их не было совсем, составляет 36:50 (таблица 14). Это, однако, вовсе не означает, что большинство населения России, ностальгически вспоминающее о брежневских временах, идеализирующее их в качестве «золотого времени» стабильности и порядка (и при этом уже начисто забывшее о тотальном дефиците, карточках, жизненной беспросветности и всем прочем), хотело бы вернуться назад, в те годы.

Таблица 14. С каким из приведенных ниже мнений по поводу реформ, начатых в 1992 году, вы бы скорее согласились?
(в % к числу опрошенных; 100% по столбцу)

	Насе- ление в целом (N=1600)	Молодежь в целом (20–34 лет, N=461)	Молодежь крупных городов и столиц (N=1000)	Молодые независимые предприни- матели (N=72)
Они оказали безусловно положительное влияние на экономику России	5	9	11	13

Окончание таблицы 14

	Насе- ление в целом (N=1600)	Молодежь в целом (20–34 лет, N=461)	Молодежь крупных городов и столиц (N=1000)	Молодые независимые предприни- матели (N=72)
Они были необходимы, но их цена оказалась слишком высока	31	43	46	57
В них не было никакой необходимости	14	10	10	8
Они оказали разрушительное действие на экономику России	36	25	24	14
Затруднились ответить	14	13	9	8

Как мы видим, в самых активных группах, располагающих существенными социальными и культурными ресурсами – молодостью, социальным статусом, честолубием, более высокими потребительскими запросами, наконец, уровнем образования (респонденты с высшим образованием – руководители, специалисты – практически совпадают в своих реакциях и установках с предпринимателями), – уменьшается доля негативных оценок реформ (таблица 14, ответы 3 и 4) с 50% до 34% (22% у предпринимателей). Одновременно здесь увеличивается подгруппа тех, кто настаивает на слишком высокой цене рыночных изменений.

Группа же тех, кто безусловно поддерживает либеральную программу трансформаций в России, весьма невелика, ее удельный вес не превышает 10–14%. Примечательно, что наибольшее число сторонников реформ мы находим среди молодых руководителей разного уровня – 19%, что подтверждает старый вывод: бюрократия в России, точнее, некоторые ее фракции, – это главный мотор социальных перемен. Именно корпоративные интересы и деловые соображения об эффективности, рациональности, оптимизации управления заставляют ее проводить модернизационную политику в определенных сферах, опираясь на другие зависимые от нее социальные группы.

Соответственно складывается и баланс массовых оценок как обновленной центральной, так и привычной местной власти. Надежды, связанные с приходом во власть новых людей, составивших основу администрации Владимира Путина, у большинства опрошенных (45%) в той или иной степени оправдались (у 33% – нет); 14% респондентов заявили, что у них «таких надежд не было и нет». Это, главным образом, самые молодые и более образованные люди, обладающие высокой профессиональной квалификацией, уверенностью

в споре на нее, а потому смотрящие в будущее спокойно, сознающие себя не зависящими от властей, стоящие вне политики.

Как можно увидеть из таблицы 15, уровень позитивных оценок деятельности основных органов власти снижается по мере удаления от патерналистских персонификаций власти – как федеральной (то есть президента и зависимого от него правительства, лишенного в глазах общественного мнения какой бы то ни было самостоятельности), так и местной (губернатора, «хозяина региона»).

Таблица 15. Одобряете ли вы деятельность...
(в %)

	Одобряю	Не одобряю	Одобряющие / не одобряющие
Президента	76	18	4,2
Вашего губернатора	57	31	1,8
Премьер-министра	47	31	1,5
Правительства	43	44	1,0
Представителя президента в вашем округе	30	36	0,8
Совета Федерации	30	42	0,7
Государственной Думы	27	44	0,6

Наибольшее удовлетворение деятельностью властей высказывают как самые молодые, так и самые старшие группы респондентов (47% и 52%). Средний возраст (40–55 лет) наиболее критичен в своих оценках (42%). Причем здесь несколько выше удельный вес руководителей разного уровня (43–44%). Надежды в отношении других ветвей властей не оправдались: разочарованы и не удовлетворены деятельностью Думы 49% (против 16%). То же самое можно сказать и о депутатах – в оценках деятельности разных политических фракций в парламенте преобладают негативные тона (соотношение положительных и отрицательных высказываний относительно депутатов из КПРФ – 29:39; из «Единства» – 32:33; «Яблока» и СПС – 20:44).

Для более детального понимания подобных оценок необходимо уточнить, как россияне вообще представляют себе власть, ее различные ветви и их взаимоотношения, наконец – собственную связь со структурами и механизмами власти. Кроме того, важно проследить, как эти параметры общественного мнения менялись на протяжении 1990-х годов.

Массовая политическая культура: механизмы блокировки договорных отношений

Мнения молодых россиян (в том числе продвинутой, инициативной и успешной молодежи крупнейших городов) складываются на фоне более общих устойчивых норм, определяющих поведение российского населения в целом. Для большей адекватности их стоит оценивать именно в таком, широком контексте. Поэтому имеет смысл для начала в самом обобщенном виде представить стандарты ориентаций и оценок «среднего» российского гражданина. В данном случае речь пойдет о стереотипах массового восприятия функций власти в России (власти по преимуществу государственной). Власть или (что в данном случае равнозначно) государство – главный и определяющий социальный институт в России как прошлого, так и настоящего, а иерархическая вертикаль государственной власти во многом – а в некоторые периоды российской и советской истории едва ли не целиком – задает структуру всего общества. Отсюда – значимость данного комплекса проблем для понимания как общественного мнения в современной России в целом, так и ответов россиян на вопросы данного конкретного исследования⁶.

В первую очередь важно отметить, что сферы власти, государства, высшего руководства и даже область политики как таковой в советском и постсоветском общественном сознании крайне слабо дифференцированы, а чаще всего вообще не отделены друг от друга. Фактически средний россиянин понимает соответствующие слова и понятия как синонимы. Государство мыслится прежде всего как исполнительная власть, сосредоточенная в руках ее главы (как бы он при этом не назывался – президент или генсек). Все другие ветви власти представляются зависимыми от него: собственно, в этом и заключается инерция тоталитарного государства. Если говорить о содержании понятия «власть» в массовых оценках, то отношение жителей России ко всей сфере власти характеризуется, во-первых, глубоким патернализмом (всегдашней пассивной от нее зависимостью во всех областях жизни и

⁶ Далее, наряду с материалами январского опроса 2001 года, приводятся данные опросов ВЦИОМ 1990-х годов («Советский человек» (три волны), «Бюрократия», «Человек и власть», «Власть и общество» и других).

столь же постоянным на нее расчетом) и, во-вторых, столь же глубокой двойственностью (признанием ее сверхзначимости, всемогущества и, одновременно, хронической неудовлетворенностью, а потому – отчужденностью). В этом смысле представления о власти (и массовая политическая культура в России как таковая) соединяют в себе несколько, казалось бы, логически и психологически несовместимых компонентов. Однако эти компоненты устойчиво сосуществуют и год за годом воспроизводятся в массовых оценках как признанная норма, понятная большинству. Более того, они связаны друг с другом и составляют своеобразное целое, хотя конструкция его достаточно громоздка, усложнена и не динамична.

В массовых представлениях государство и власть в России устойчиво наделены «личными», эмоционально воспринимаемыми чертами. Власть оценивается в категориях «своей» или «чужой», предстает не в форме институтов, функциональных ролей, обобщенных правил (законов, норм), а воплощена в образах конкретных людей, занимающих высшие позиции во властной иерархии. Большинство россиян относится к подобным персонам с обостренным любопытством и пристрастием. В массовом сознании они наделены символическими значениями «отцов» или «вождей» нации, нагружаются завышенными ожиданиями, воспринимаются исключительно в понятиях эмоциональной близости, так что едва ли не каждый их шаг становится предметом полярных моралистических оценок. Короче говоря, их деятельность вынесена из области повседневной жизни и как бы не подлежит прагматическим оценкам в терминах целей, средств, понесенных расходов, цены принимаемых решений. Не применимы к подобным персонифицированным образам и категории ценностных ориентиров, политических и социальных программ (кроме примитивно-популистских), инструментальных стратегий развития страны. Скорее, подобные фигуры воспринимаются в плане социальной мифологии, а стало быть, их восприятие заведомо нереалистично (резко поляризовано на «черное» и «белое», окрашено непререкаемыми эмоциями, обязательно отягчено сравнениями с «прошлым», тоже вполне мифологическим).

Двойственность (а чаще – полярность) оценок власти – оборотная сторона этих слишком общих, чрезмерных и персонализиро-

ванных ожиданий. Так, большинство россиян осознает свою глубокую и постоянную зависимость от власти (причем это ощущение на протяжении 1990-х годов укрепляется, см. таблицы 16, 17). Преобладающая часть взрослого населения России не чувствует себя свободными людьми (хотя доля считающих себя свободными за вторую половину 1990-х несколько выросла). Вместе с тем, россияне столь же согласованно заявляют, что «простые люди всегда отстранены от реальной власти» (в опросе 1998 года «Власть и общество» с этой оценкой согласились 85% из 1500 опрошенных), и сознаются, что не в силах влиять на эту власть какими бы то ни было законными средствами.

Это значит, что у «общества» не просто нет рычагов воздействия на власть. Строго говоря, в сегодняшней России нет и самого общества как сложной сети самостоятельных, взаимодействующих друг с другом институтов, которые могли бы составить опору индивидуального и коллективного действия, были бы способны его усилить, обеспечить человека социальной поддержкой, культурными ресурсами. Характерно, что, по данным того же опроса 1998 года, лишь 14% россиян состоят в профсоюзе, 8% входят в клубы по досуговым интересам, 6% принадлежат к спортивным обществам – остальные показатели принадлежности к тем или иным ассоциациям находятся в пределах статистической погрешности. Более 80% населения вообще не входит ни в какие общественные объединения и организации. Соответственно, преобладающая часть россиян может в своем социальном поведении рассчитывать лишь на самих себя (такой самооценки придерживалось 72% опрошенных) и членов своей семьи (58%), 6% – на помощь церкви, 5% – на поддержку соотечественников. И это все. Современная Россия, в социологическом смысле слова, – «бедное общество». Оно бедно социальными связями, структурами взаимности, формами поддержки, вариантами действия, а значит – возможностями и ресурсами культурного разнообразия, способами символического вознаграждения человеческих усилий и успехов. Только в таких бедных обществах центральное, структурообразующее место принадлежит государственной власти, и лишь такие бедные общества предельно проницаемы для подобной власти, поскольку население в ней нуждается и, до известной степени, неразрывно связано с ней.

Таблица 16. Сможет ли большинство людей в нашей стране прожить без постоянной заботы, опеки со стороны государства?

(в % к опрошенным в каждом из указанных исследований)

	1990 (N = 1650)	1997 (N = 1600)
Да	20	17
Нет	63	72
Затрудняюсь ответить	17	11

Таблица 17. Чувствуете ли вы себя в нашем обществе свободным человеком?

(в % к опрошенным в каждом из указанных исследований)

	1995 (N=2400)	1996 (N=2400)	1997 (N=2400)	1999 (N=2000)
Да	29	33	36	36
Нет	58	53	52	51
Затрудняюсь ответить	13	14	12	13

Итак, с одной стороны, большинству респондентов власть видится далекой, недоступной, сосредоточенной исключительно на собственных интересах и относящейся к людям всего лишь как к «послушной массе», «быдлу», «баранам». Но, с другой стороны, преобладающая часть населения хотела бы видеть некую «свою», по-отечески заботливую и повседневно опекающую ее власть. Характерно, что изменения в массовых оценках власти за 1990-е годы коснулись именно этих параметров – образов руководства страной как «отцов-благодетелей» и как, напротив, «эгоистов и паразитов» (таблица 18, ср. таблицы 19, 20).

Таблица 18. Мнения о людях, наделенных большой властью

(в % к опрошенным в каждом из указанных исследований)

	1990 (N=1650)	1994 (N=3000)	1998 (N=1500)
Это люди, озабоченные только привилегиями и доходами	18	39	57

Окончание таблицы 18

	1990 (N=1650)	1994 (N=3000)	1998 (N=1500)
Для этих людей главное – сама власть	23	41	49
Это образованные, знающие специалисты	18	14	19
Это люди, заботящиеся о благе народа	40	17	16
Это опытные организаторы-практики	17	10	12
Это идейные, убежденные люди	7	5	9
Это защитники старых, доперестроечных порядков	5	8	7
Другое, затруднились ответить	18	19	12

Подобная двойственность не только характерна практически для всех оценок власти общественным мнением России, но и представляет собой на редкость устойчивую конструкцию. Она – не случайная, не внешняя характеристика такого рода массовых представлений, а своеобразный механизм их организации и условие их работоспособности, применимости соответствующих оценок.

Власть (уже с конца 1980-х годов) оценивается россиянами по большей части негативно: она слаба, неэффективна, корыстна, коррумпирована, не выполняет своих обязательств. Можно сказать, что слабость и неспособность справляться с собственными задачами и проблемами – такие же неотъемлемые признаки власти в общественном мнении россиян, как бездорожье – характеристика российских пространств, состояние ремонта – черта социальной сферы и так далее. Одновременно с этим решение всех ключевых проблем страны по-прежнему связывается большинством респондентов исключительно с возможностями и усилиями власти.

Респонденты уверяют, что «политика» их мало интересует и либо вовсе не касается, либо затрагивает незначительно, что они – с первых лет гласности и даже в период максимальной мобилизации вокруг лидеров страны – «устали от политики», от бессмысленной «возни наверху». В 1999 году мнение о том, что «люди в последние годы устали от политики», поддержали 88% опрошенных (N=2000, не согласилось 4%, остальные затруднились с ответом). Вместе с тем, подавляющее большинство взрослого населения России день за днем следит по телевизору за событиями, происходящими в

структурах власти, и непрерывно, пристрастно эти события комментирует. По данным опроса в октябре 2000 года, 74% (N=2000) смотрят политические новости каждый день, причем 88% из них – не по одному разу.

Таблица 19. В какой мере события «наверху» затрагивают жизнь таких людей, как вы?

(в % к опрошенным в каждом из указанных исследований)

	1993 (N=1993)	1999 (N=2000)	2001 (N=1600)
В значительной мере	17	28	40
В незначительной мере	28	29	34
Совершенно не затрагивают	38	21	20
Затрудняюсь ответить	17	22	6

Опять-таки, с одной стороны, население как будто высоко ценит закон как основу общественного порядка, признает и одобряет то, что в путинский период стало называться «диктатурой закона». С другой стороны, в полном соответствии с устойчивой российской и советской традицией персонификации власти, подавляющее большинство населения России во второй половине 1990-х признает, что стране сейчас и всегда необходима максимально централизованная власть и беспрекословное ей послушание, нужна «твердая рука» (таблица 20, ср. таблицы 21, 22).

Таблица 20. Что скорее может обеспечить благополучие народа?

(в % к числу опрошенных в каждом году)

	1990 (N=1650)	1998 (N=1500)	2001, молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)
Достойные люди в руководстве	31	33	30
Надежные, реально действующие законы	54	54	58
Затрудняюсь ответить	15	13	12

Таблица 21. Согласны ли вы с мнением, что сильный лидер может дать стране больше, чем самые хорошие законы?
(в % к числу опрошенных в каждом году)

	1995 (N=1600)	1997 (N=1600)	1998 (N=1600)	1999 (N=1600)
Да	66	72	78	76
Нет	24	20	21	15
Затрудняюсь ответить	12	8	1	9

Описанная персонифицированная и двойственная конструкция политического пространства в качестве стандартного представления о взаимоотношениях и взаимных ожиданиях власти и населения (коллективно принятая норма) составляет ключевой элемент устойчивой «легенды о власти». Эта особенность российской политической культуры лежит в основе всего комплекса представлений, как масс, так и носителей власти, об «особом» российском (прежде – советском, до этого – русском) народе, «особом» русском человеке (или характере), «особом» российском (советском, русском) историческом пути.

Таблица 22. Отношение к авторитарной власти
(в % к числу опрошенных в каждом году)

	1989 (N=1250)	1994 (N=2959)	1995 (N=2983)	1996 (N=2430)
Нашему народу постоянно нужна «сильная рука»	26	35	34	37
Бывают ситуации, когда власть в стране надо сосредоточить в одних руках	16	23	27	31
Нельзя допускать, чтобы власть в стране сосредоточилась в руках одного человека	45	23	24	18
Затрудняюсь ответить	13	18	15	13

Характерно, что за 1990-е годы удельный вес подобных патерналистских, персонифицированных, изоляционистских представлений о власти, ее роли в российской жизни, истории страны заметно вырос. Вместе с ним заметно повысилась доля тех, кто

считает, что у России в мире «особый путь», тогда как приверженцы «западной» модели развития теперь уже не представляют среди респондентов явственно лидирующую группу. Чем глубже было разочарование в конкретной фигуре руководителя, чем острее в общественном сознании проступало чувство недовольства, обиды и даже своеобразной «мести» Борису Ельцину за свои же чрезмерные надежды, связанные с ним в 1990–1992 годах, тем больше идеализировались представления о доперестроечном периоде – прежде всего о брежневской эпохе и жизни в прежнем СССР как таковой, о советской власти (таблица 23). Характерно, что советская власть получает сегодня в целом более положительные оценки (особенно от наиболее старших и менее образованных групп опрошенных), тогда как нынешняя власть оценивается в основном негативно (причем молодежью несколько более негативно, чем остальными). Однако эти оценки не распространяются на личность Владимира Путина.

Таблица 23. Качества власти
(в % к числу опрошенных)

Власть	2001 (N=1600)		2001, молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)	
	Советская власть	Нынешняя власть	Советская власть	Нынешняя власть
Законная	22	10	15	8
Честная, открытая	11	3	6	2
Криминальная, коррупцированная	13	50	17	57
Близкая народу, людям	30	3	17	4
Сильная, прочная	25	4	21	5
Эффективная	10	3	6	5
Недальновидная	14	17	28	22
Справедливая	16	3	7	2
Слабая, беспомощная	6	21	9	21
«Своя», привычная	24	2	23	4
Непоследовательная	6	25	11	35
Келейная, закрытая	14	7	21	9
Прагматичная	2	5	4	6
Паразитическая	6	12	14	12
Ограниченная, неумная	7	4	10	7
Компетентная	6	6	3	6
Незаконная	3	10	4	11

Окончание таблицы 23

Власть	2001 (N=1600)		2001, молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)	
	Советская власть	Нынешняя власть	Советская власть	Нынешняя власть
Непрофессиональная, безграмотная	6	7	9	12
Далекая от народа, чужая	8	34	12	33
Образованная, интеллигентная	12	12	6	10
Бюрократичная	26	24	37	26

Сильнее (опять-таки по контрасту) становились утопические надежды большинства россиян на нового вождя и спасителя, во второй половине 1990-х годов предопределявшие раз за разом моментальный взлет и высокий уровень доверия по отношению к любому новому премьеру (Сергею Кириенко, Евгению Примакову, Сергею Степашину), а позднее – к никому не известному Владимиру Путину.

Анализ динамики массовых представлений за несколько лет показывает, что общая привлекательность «сытого Запада» и его политической структуры сохраняется, хотя и в ослабленном виде (таблица 24, ответ 3: с 47% до 39%), растет привлекательность защитно-компенсаторного варианта «своего пути» (ответ 4: с 18% до 28%). Еще рельефней эти различия в оценке «общего» и «особенного», «своего» и «чужого» видны при сравнении начала и конца закончившегося десятилетия [1990-е годы. – *Примеч. сост.*] (таблица 25).

Таблица 24. Государством какого типа вы хотели бы видеть Россию?

(в % к числу опрошенных)

	1997 (N=1600)	1998 (N=1600)	1999 (N=1600)	2000 (N=1600)
Империя, монархия, подобно той, какой была Россия до 1917 года	5	4	3	4
Социалистическое государство с коммунистической идеологией типа СССР	21	22	22	22
Государство, подобное странам Запада (с демократическим устройством, рыночной экономикой, правом на частную собственность и так далее)	47	43	40	39
Государство с совершенно особым устройством и особым путем развития	18	17	22	28
Затрудняюсь ответить	9	14	13	7

Таблица 25. С каким из приведенных высказываний вы бы скорее согласились?
(в % к числу опрошенных)

	1989 (N=1250)	2000 (N=1580)
Россия отстала от большинства передовых стран	72	50
Россия всегда была в числе первых и не уступит этой роли	2	10
Россия развивается по своему, особому пути	11	34

Россия перестала быть «великой державой», превратилась в беспомощную, третьеразрядную, лишенную чьей бы то ни было поддержки и сочувствия страну, которую «никто не любит» и «не уважает» (прежде всего, как считают россияне, в этом виноваты горбачевская перестройка и реформы Гайдара–Ельцина). В опросе 1999 года «Власть и общество» почти три четверти (72%) опрошенных (N=2000) признали, что Россия сегодня не принадлежит к великим державам. При этом 42% назвало СССР одной из великих держав XX века (71% – США, 39% – Японию, остальные страны в подобном качестве значительно уступили). Тем быстрее во второй половине 1990-х на этом фоне укреплялось, во-первых, ретроспективное сознание прежнего, советского «величия», во-вторых – потребность это величие хотя бы символически, в воображении, вернуть, в-третьих – настороженность по отношению к Западу и реформам по западному образцу. Характерно, что позитивные символы и оценки чего бы то ни было, относящегося к реформам и Западу, фактически исчезли из языка всех сколько-нибудь заметных общественных групп, политических партий, публичных лидеров. Напротив, в их лексиконе заметно проступила, больше того – стала подчеркиваться, стародавняя, но в который уже раз подновленная мифология «нашего особого пути».

В ситуации социального разлома и нарастающей неопределенности общих смысловых ориентиров, при отсутствии сколько-нибудь авторитетных инстанций, групп, ответственных точек зрения на происходящее именно этот узловый авторитарно-патерналистский элемент «исключительной», «особой» («нашей», но «не постижимой умом» и тому подобное) коллективной идентификации всякий раз возвращается в общественное сознание. Больше того, как показывают события 2000–2001 годов, этот элемент становится осно-

вой крайне аморфного (и совершенно ненадежного), однако очень широкого и практически не инструментализируемого, а потому в строгом смысле слова – *неполитического*, согласия в обществе. Это ключевой пункт всей проблематики возможных реформ: речь идет о признанных и понятных большинству нормам социальной солидарности, на которых вообще строится «общество» у нас в стране.

Исходная и устойчивая при всех переменах ситуация – дефицит форм позитивного взаимодействия, вообще позитивно заинтересованного отношения к обобщенному другому (прежде всего, отношений доверия), если контакты с партнером не сулят прямой выгоды или впрямую не угрожают жесткими негативными санкциями (угрозой благополучию, жизни, здоровью близких). В подобных условиях реальное взаимодействие любых социальных групп, сознание общности интересов и оценок за пределами узкого круга неформальных повседневных отношений (семьи, дружеской компании) по давней и устойчивой традиции возможно и «нормально» в России, только если в основу их положены интегративные символы «большого» национально-государственного целого – «родины» или «державы», ее «судьбы», готовности к терпению, отказу от себя и самопожертвованию ради нее.

Вся эта воображаемая, символическая ситуация («легенда») строится так, что перед подобным предельным, все вмещающим «мы» и жертвенным долгом по отношению к нему, как подразумевается, все одинаково равны – и одинаково малы. Этот противоположный полюс «малых» – область житейской микротактики, ежедневных практических усилий человека по выживанию, сфера отдельного, атомарного существования каждого. Та или иная степень фактического разнообразия в ней даже не столько допускается, сколько терпится властью, но в любом случае ее не интересует (поскольку не входит в «легенду»). Другое дело – область «общего»: она и есть зона власти, магнитное поле ее символов и ритуалов коллективного сплочения вокруг них. Пусть это сплочение всего лишь демонстративное, показное, парадное, но оно действует на людей, поскольку другого у них нет.

Никаких иных *общих* представлений и *генерализованных* схем для понимания происходящего в политике, экономике, международном положении страны у среднего россиянина (а также в воздействующих на него средствах массовой коммуникации) сегодня

не существует. Необходимой работы по формированию, продуцированию, развитию и распространению каких-то иных подходов к власти, государству, стране, политике, экономике, социальной жизни интеллектуальные силы России в 1990-е годы не проделали (хотя в конце 1980-х такая работа как будто бы была активно начата). Либо по характеру образования и уровню квалификации российские интеллектуалы оказались к этому не подготовлены, либо переключились на какие-то другие, более доходные и престижные занятия, либо предпочли пассивную адаптацию к обстоятельствам. Только в такой «размагниченной» обстановке самые рутинные патерналистские стереотипы позавчерашнего дня, стандарты советской пропаганды брежневского и даже более ранних периодов, на протяжении нескольких лет в конце 1980-х – первой половине 1990-х годов, казалось, вытесненные в обиход наименее квалифицированных, наименее информационно обеспеченных, более старших и социально пассивных групп, могли к концу десятилетия даже без особого подновления быть снова подняты на социальный верх, стать костяком публичного языка власти разных уровней как внутри страны, так и во внешней политике, заново легализоваться в практике средств массовой коммуникации, визуальной символике уличной пропаганды и рекламы.

Вот композиция ведущих качеств, которые, по мнению россиян, присущи русским, русскому народу (данные всероссийского опроса ВЦИОМ, 1998 год, N=1600):

- терпеливость, способность длительное время мириться с трудностями и лишениями (53%), жизнестойкость (42%);
- привычка довольствоваться малым (39%);
- духовность, преобладание духовных ценностей над материальными (36%);
- коллективизм (35%), душевность, склонность переводить деловые отношения в дружеские (34%);
- покорность, готовность смиряться (31%);
- чувство справедливости, стремление к обществу, где нет резких различий в уровне доходов (29%);
- склонность во всем уповать на власть (28%), преданность государству (23%).

Вместе с тем, готовность отнести все перечисленные качества к самим себе у респондентов в два-три раза ниже (россиянин как отдельный человек по большей части не считает их «своими»). А

еще ниже готовность респондентов признать, что названные добродетели «способствуют величию России» (их, стало быть, не очень признают положительными).

Можно сказать, что двойственность («лукавство» как в пассивном виде понижающей адаптации, так и в активном стремлении к достижению цели любыми средствами) во всех приведенных примерах не просто неотделимо от «подопечного» сознания, но представляет собой форму выражения патерналистских стереотипов и ожиданий. Скорее всего, это и есть особый «русский случай» (он же – «судьба», «путь»). Конструкция подобной двойственности всякий раз такова. Массовое осознание (а точнее – всегдашнее ожидание) того, что власть опять окажется слабой, как было уже много раз, исходит из столь же устойчивых массовых ожиданий твердости государства («железной руки») в опеке зависимого населения, о какой бы сфере его жизни ни заходила речь.

Эта твердость означает, что, с одной стороны, забота «сверху» гарантирована каждому, а с другой – что власть будет относительно беспристрастной при этом попечении (продолжит давать каждому понемногу, но постоянно и примерно поровну). Несовпадение реального поведения власти с ожидаемым – есть не просто порождение неадекватных запросов и не только прагматический результат вынесенного конкретного опыта (в смысле – «натерпелись»). Это заблаговременная установка, устойчивый ценностный ориентир, при всех внешних перипетиях. Помимо страховки от неблагоприятных обстоятельств подобная установка, что гораздо важнее, развязывает массовому человеку руки. Тем самым он как бы получает «право» или «разрешение» не только на минимальную собственную инициативу (вполне скромную, но, с точки зрения власти данного типа, особенно в ее «классический», тоталитарный период – всегда незаконную, однако допускаемую сверху: иначе никому было бы не выжить!), но и на отклонение от нормы, на прямое нарушение закона, откровенный «хапок», поскольку давшая эти законы власть сама их, как признает население, не выполняет (таблица 27).

Понятно, что терпимость россиян к подобным нарушениям закона весьма велика. Любопытно здесь то, что готовность «понять» нарушителей (а, вероятней всего, привычка и самим вести себя именно так) для респондентов несколько не противоречит их устойчивой оценке ситуации в стране как «хаоса», «анархии», «беззакония» и столь же постоянным требованиям к власти навести «порядок», добиться соблюдения законов и так далее.

Таблица 26. Можно ли сегодня прожить в России, не нарушая закона?

(в % к числу опрошенных в каждом году)

	1997 (N=1583)	2000 (N=1600)	2001, молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)
Да	26	33	30
Нет	59	60	60
Загрудняюсь ответить	15	7	10

Сфера государственной власти оказалась в России не вычленена из всей области политического. Сама она внутренне не дифференцирована, а ее внутренние подразделения, правила и коды поведения непонятны обычному человеку, рядовому избирателю.

Это выражается на массовом уровне и переживается массовым сознанием как неотделенность человека от государства, их сращенность друг с другом (в языке охранительно-консервативной мысли она фигурирует под этикетками «общинность», «соборность»). В подобных условиях двойной код отношений и власти к народу, и народа к власти (при понимании власти как определяющего элемента в этой паре), видимо, представляет собой единственную возможность проявить или «разыграть» их хотя бы какую-то, пусть самую минимальную, автономию.

Важно, что в основе этой двухслойной конструкции лежит негативный смысловой компонент. При противопоставлении и дистанцировании власти и народа каждому из «партнеров» (народу в глазах власти и власти в глазах народа) непременно приписывается отрицательная оценка. Можно сказать, что способом учета интересов обобщенного «другого» в нынешней России выступает принижение этих интересов (как символическая дисквалификация, так и реальная минимизация, сведение к пайку), а также принижение самого их носителя. Власть отрицает какую бы ни было правомочность претензий «другого» (народа) на независимость. Этому зеркально соответствует трактовка власти народом как «чужой», замкнутой на собственных интересах, озабоченной лишь своими привилегиями и самосохранением. Таким образом, взаимодействие между этими инстанциями возможно и мыслится в России только через символический барьер недоступности, разделяющий власть и человека, подданного.

Нужно подчеркнуть, что подобная характеристика – совсем не ситуативная. Напротив, она крайне устойчива и важна, поскольку представляет собой одно (может быть, важнейшее) из условий воспроизводства всей сферы политического в данном его виде, в подобной его взаимной трактовке. Никаких «третьих лиц» – социаль-

ных институтов, авторитетных инстанций, обобщенных норм (законов) – при этом в России не предусматривается. Решение любой из проблем, любого из конфликтов между властью и населением (достаточно взять своевременную выплату зарплат и пенсий работникам госсектора, либо своевременную уплату налогов государству) сводится к персонализированной «доброй воле» (точней говоря, произволу) одного из партнеров и готовности удовлетвориться ею со стороны аморфного «другого». Общим, законным, «нормальным» порядком такие ситуации, которым власть обязательно придает экстраординарный характер, в принципе неразрешимы.

В соответствии с описанной базовой конструкцией ориентаций, установок и оценок своих взаимоотношений с государством, население последовательно занижает собственные обязательства перед властью (по логике «что я вам, обязан, что ли?»), завышая свои заслуги в их выполнении («ведь мог бы вообще ничего не делать»). Напротив, патерналистские требования к государству со стороны населения остаются высокими, а оценка их выполнения государством, напротив, в той же мере занижается общественным мнением. Этот дисбаланс за последние два года вырос.

Таблица 27. Взаимные обязательства государства и населения
(в % к числу опрошенных)

	1998 (N=1500)	2001 (N=1600)
Население выполняет свои обязанности перед государством		
Скорее выполняет	19	40
В равной мере выполняет и не выполняет	36	38
Скорее не выполняет	40	18
Затрудняюсь ответить	5	4
Государство выполняет свои обязанности перед населением		
Скорее выполняет	5	10
В равной мере выполняет и не выполняет	24	29
Скорее не выполняет	70	58
Затрудняюсь ответить	1	3

Как видно, в последнее время население стало гораздо выше оценивать свою обязательность в отношениях с государством (теперь здесь преобладает оценка «мы-то выполняем») и несколько выше – обязательность государства (по-прежнему значительно преобладает оценка «а оно не выполняет»). Но если, как предполагается массами, сегодняшнее государство «не отвечает за своих

подданных», то и они чувствуют себя вправе «не отвечать за такую власть». Безответственность по отношению к власти рождает безответность в терпеливом переживании тех или иных ее решений, и наоборот. Надо отметить, что эти встречные негативные чувства народа и власти молодежь видит острее, чем остальные. И именно в этом для нее состоит основное препятствие для установления договорных отношений между государством (руководством страны) и обществом (его ведущими группами).

Массовое понимание власти россиянами – как репрессивной и несправедливой – лучше всего отражается в сочувственном отношении к нарушителям налогового законодательства и готовности оправдать тех, кто его обходит, «обманывает государство», несмотря на всю пропаганду обязательности таких платежей, широко развернутую в последние годы. Примечательно, что ответы более компетентной, способной лучше выражать свои мысли молодежи крупных городов и столицы практически не отличаются от средних значений для всего населения (так что о росте правового сознания даже в продвинутых группах можно говорить лишь с некоторой натяжкой). Так, на вопрос «Как должны решаться различные хозяйственные и гражданские споры и конфликты?» значительная часть опрошенных (43%) ответила – «по справедливости» (в среднем – 45%; еще 5–8% затруднились с ответом), 48% молодых и 50% опрошенных в среднем, напротив, сказали – «в соответствии с буквой закона».

Двойное сознание российских граждан как механизм снижающей адаптации

Сопоставим данные о терпимости населения и молодежи России к уклонениям от требований со стороны государства (таблица 28).

Таблица 28. Как вы относитесь к...

(опрос молодежи крупных городов, N=1000; опрос населения: «Экспресс», общероссийская репрезентативная выборка, N=1600, июль 1999 года; в % к числу опрошенных)

	Руководителям предприятий, которые уходят от уплаты налогов	Обычным гражданам, уклоняющимся от уплаты налогов	Руководителям, которые, помимо официальной зарплаты, расплачиваются с работниками наличными (в том числе и валютой)
Молодежь крупных городов			
С одобрением	3	5	18
С пониманием	46 (+24)	60 (+23)	45 (+19)
С осуждением	29	17	15

Окончание таблицы 28

	Руководителям предприятий, которые уходят от уплаты налогов	Обычным гражданам, уклоняющимся от уплаты налогов	Руководителям, которые, помимо официальной зарплаты, расплачиваются с работниками наличными (в том числе и валютой)
Мне это безразлично	14	11	14
Затруднились ответить	8	7	9
Население в целом			
С одобрением	2	3	11
С пониманием	22	38	28
С осуждением	60 (+31)	43 (+26)	38 (+23)
Мне это безразлично	11	11	15
Затруднились ответить	5	6	15

Расхождения в ответах опрошенных из молодежного и населенческого опроса совершенно очевидны: среди более продвинутой и образованной молодежи крупных городов гораздо больше тех, кто выражает понимание и сочувствие нарушителям налоговых законов, чем по населению в целом. Различия эти обусловлены прежде всего двумя факторами: декларативной идентификацией с государством (принятием на себя в данном случае роли государственного человека, начальника) и социальной завистью – осуждают прежде всего высокостатусные респонденты (директора, служащие, а также работники силовых и правоохранительных ведомств, до недавнего времени освобожденные от неприятной необходимости платить налоги) и малообеспеченные, люди с низким уровнем доходов, требующие от богатых «делиться».

Такое отношение к налогам связано с тем, что массовым сознанием, воспитанным в советском духе, налоги не рассматриваются как обязательный и неперенный элемент общественного договора, как одно из условий соглашения общества и власти. В массовом сознании налоги – это не ресурс общих задач, а неизбежные поборы, осуществляемые государством. Пока, как в советское время, они имели скрытый и/или косвенный характер, будучи включенными в цену государственных товаров и низкую оплату труда, они не вызывали особого внимания и не становились проблемой для массового сознания. Тем более что в советское время социальная дифференциация была отчасти сглажена – как уравнилительной политикой власти, так и засекреченностью образа жизни номен-

клатуры. Сегодня налоги, особенно для работающих, вещь вполне ощутимая и рационализируемая. Они утратили свой уравнилельно-незначимый характер и стали угрозой для кармана любого толкового работника и эффективно действующего руководителя, частного или государственного предприятия, работающего с прибылью, которую стремится забрать себе монстр по имени «государство» (таблицы 27–30). Совершенно очевидно, что в этой своей роли «государство» представляется повседневному сознанию как чудовищная корпорация вымогателей, от которой у обывателя нет защиты. Единственный способ борьбы – обойти, уклониться, надуть, приbedниться. Исходя из распространенных и растиражированных в прессе стереотипов, можно было бы предположить, что наибольшее недовольство налогами выказывают самые активные, работоспособные и, следовательно, самые обеспеченные люди. Однако более всего возмущены налогами люди скорее скромного достатка.

Таблица 29. Как вы думаете, оправдан ли нынешний уровень налогов с работающего населения?

(в % к числу опрошенных, N=1600, без затруднившихся с ответом)

	Оправдан	Не оправдан
В среднем	14	64
По возрастам		
18–24 лет	11	67
25–39 лет	16	68
40–54 лет	16	68
55 лет и старше	11	57
По образованию		
высшее образование	19	67
среднее, среднеспециальное	16	67
ниже среднего	10	58
По виду деятельности		
независимый предприниматель	17	78
руководитель, управленческий работник	20	57
специалист	18	66
военнослужащий, сотрудник правоохранительных органов	20	62
служащий	12	72
рабочий	15	66
учащийся	11	64

Окончание таблицы 29

	Оправдан	Не оправдан
пенсионер	9	55
домохозяйка	22	64
безработный	17	65
По доходу		
низкий доход	10	65
средний	14	63
высокий	22	62
По месту проживания		
Москва	17	64
большой город	12	67
малый город	15	67
село	16	54

Дело не столько в величине поборов, сколько в их несправедливости, неконтролируемости и нерациональности распределения бюджета. Лишь одна пятая населения России считает разумной и оправданной нынешнюю практику управления, уровень государственных расходов, порядок исполнения госбюджета (менее 2% населения полагает распределение правительством собранных федеральных налогов «совершенно правильным», 18% – «скорее правильным»). Абсолютное же большинство опрошенных (54%) квалифицирует эти практики как неоправданные и неправильные (26% затрудняются вынести какое-то определенное мнение). И чем выше уровень образования и компетентности, информированности, тем критичнее высказываются опрошенные: среди людей с высшим образованием доля негативных высказываний составляет 59%, среди людей с образованием ниже среднего – 48% (среди сторонников КПРФ – 51%, среди демократов, «яблочников» или «правых» – 62%).

Массовая убежденность в том, что российские власти занимаются чем-то своим, другим, ненужным и малозначимым для народа, выливается в негативное отношение к власти как таковой. Большинство понимает, что простым силовым давлением денег от народа не получить. Всего лишь треть опрошенных полагает, что привычное для России усиление репрессивных мер может дать увеличение налоговых поступлений в бюджет, основная же масса (47%) полагает, что необходимо «менять налоговую систему таким образом, чтобы налоговое бремя стало посильным для предпринимателей» (среди молодых такую точку зрения разделяют уже 56%).

Таблица 30. На что, с вашей точки зрения, следует в первую очередь направлять средства, собранные в виде налогов?

(в % к числу опрошенных по столбцу)

	Население в целом (N=1600)	20–34 года (N=461)	35 лет и старше (N=1139)	Продвинутая молодежь крупных городов (N=1000)
Улучшение медицинского обслуживания населения	59	52	61	47
Поддержку отечественного производителя	52	53	51	48
Повышение зарплаты бюджетникам, пенсий	47	41	50	46
Улучшение системы образования	39	39	39	40
Повышение обороноспособности российской армии, защиту государственных интересов и безопасности страны	38	36	38	34
Развитие новых, современных технологий	24	31	21	43
Строительство дорог, развитие инфраструктуры как условие экономического подъема	17	22	15	19
Улучшение работы судов и правоохранительных органов	7	7	7	8
Затруднились с ответом	2	1	2	1

Таблица 31. Как вы думаете, должно ли государство контролировать положение вещей в следующих областях...

(N=1600, в % к числу опрошенных, затруднившиеся с ответом не приводятся)

	Определенно да + Скорее да	Скорее нет + Определенно нет
Цены на жилищно-коммунальные услуги, электричество, газ	96	2
Цены на основные продукты питания	93	5
Основные отрасли промышленности, крупные предприятия	91	5

Окончание таблицы 31

	Определенно да + Скорее да	Скорее нет + определенно нет
Учебно-воспитательный процесс в вузах и школах	88	9
Общественная мораль	79	14
Предпринимательская деятельность граждан	73	21
Крупные расходы граждан	67	28
Телевидение	63	32
Пресса	58	36
Зарубежные контакты граждан	51	40

Данные таблицы 31 отчетливо свидетельствуют о том, насколько сильна инерция институциональной системы тоталитарного общества и каков в действительности потенциал российского либерализма. Понятно, что в данном случае речь идет о специфических реакциях массового сознания на продолжительный кризис власти и самодискредитацию государства, с массовым разочарованием в нем. Тем самым мы имеем дело с реакциями скорее «демонстративного» характера, содержащими внутреннюю референцию к идеальным представлениям о «хороших руководителях» и «правильном правительстве». Тем не менее совершенно ясно, что основу общественного понимания происходящего в России сегодня составляет идея патерналистской государственной власти, отвечающей и за мораль, и за жилищно-коммунальное хозяйство, и за предпринимательскую деятельность, и за своеволие граждан, грозящее обернуться шпионажем и подрывом госбезопасности.

Дело не только, конечно, в любви к коммунистическим принципам и ностальгии по прежним временам. Дело не только в социальной зависти бедных к тем, кто достиг успеха в новых условиях. Сама по себе социальная зависть, питающаяся комплексами ущемленности, обделенности, переживанием несправедливости, породившая мифы и анекдоты о «новых русских», не смогла бы привести к подобным результатам.

Зависть, доходящая до ярости, опирается на вполне обоснованные массовые опасения оказаться в условиях полнейшей безответственности государственной власти, привыкшей списывать последствия всех своих просчетов на население – скажем, перекладывание расходов по реформированию жилищно-коммунального хо-

зайства на плечи самих потребителей, установление фактической платности общедоступной медицины и образования. Информация о замерзающем Приморье или сибирских городах без электричества придает подобным угрозам необходимую убедительность. Объяснение подобным реакциям населения лежит не только в идеологических предпочтениях постсоветского общества, но и в чисто прагматическом понимании безальтернативности нынешней системы организации жизни, что порождает страх перед изменениями, реформами, новациями властей.

Характерным отражением подобного отношения могут служить данные опроса о необходимости государственной поддержки отечественного производителя, отечественной промышленности. На первый взгляд, это либо обычное для слабых экономик желание закрыть отечественную промышленность от более сильных зарубежных конкурентов, либо, в лучшем случае, стремление к государственному финансированию наиболее рискованных, но зато и более перспективных научно-технологических разработок. Однако, как показывают корреляции с другими вопросами, это совсем не так. Речь идет именно о выдвигании требований социальных гарантий для работающих, вне зависимости от того, насколько эффективна их работа или насколько нужна продукция этих предприятий.

На вопрос «Какая из перечисленных ниже точек зрения по поводу господдержки предприятий с помощью кредитов, льгот, госзаказа вам ближе?» ответы распределились следующим образом. Полагающих, что «государство должно поддерживать только наиболее перспективные предприятия, которые могут обеспечить подъем российской экономики в будущем», оказалось всего 25% (их несколько больше среди молодежи и еще больше среди образованной публики, но не настолько, чтобы эти различия считать принципиальными). Респондентов с высшим образованием, выбравших этот ответ, – 37%, молодых (18–29 лет) – 29–30%, соответственно, среди пожилых людей эта доля составляет 21%, среди малообразованных – 19%. Мнение же чисто либерального толка («государство не должно вообще вмешиваться в экономику») высказано всего 3% опрошенных (среди руководителей – 6%, среди предпринимателей – 5%). Основная масса ответов сводится к необходимости государственной защиты работающих, своего рода попечительству, а именно: «государство должно помогать в первую очередь предприятиям с большим числом работников, находящим-

ся на грани закрытия» – 21%, «государство должно в той или иной мере поддерживать все предприятия» – 44%.

Прослеживается также взаимосвязь ответов с уровнем доходов: малообеспеченные чаще выбирают последние варианты (50%, высокодоходные – 34–40%), обеспеченные, напротив, вдвое чаще – ответ «предприятия с перспективными технологиями» (36%).

Подобная гипергосударственность массовых представлений отражает глубокое недоверие к властям и отсутствие других моделей отношения с ними, отсутствие знания или представления о других формах организации социальной жизни (см. таблицу 32).

Таблица 32. Как изменилось в России за последние 10 лет уважение к власти?

(август 2000 года, N=1651, в % к группам по роду занятий)

	Увеличилось	Уменьшилось
В среднем	11	83
Руководители высшего уровня	8	92
Руководители среднего звена	8	88
Специалисты с высшим образованием	9	84
Технические служащие	12	84
Квалифицированные рабочие	10	86
Учащиеся	10	87
Пенсионеры	9	80
Домохозяйки	14	80
Безработные	9	79
Предприниматели	8	80

Как видно из таблицы 33, условное доверие россияне сохраняют прежде всего к наиболее простым в социальном плане и даже архаическим по своей структуре и традиционной символике институтам, которые настроены антизападно и меньше всего связаны с современными процессами и ценностями. Это *армия*, авторитарная по своему устройству, сохранившая многие советские черты, формы отношений, представления о человеке, в меньшей степени – *госбезопасность*, а также *православная церковь* как квазиморальный носитель высших идеалов, но фактически как ценностный суррогат этнической общности «всех русских в качестве православных». Напротив, те установления, которые должны обеспечивать функционирование гражданского общества – *суд*, *про-*

куратура, милиция, профсоюзы, – находятся в зоне общественного недоверия и неодобрения.

На этом фоне можно сказать, что гипертрофированное доверие масс к президенту Владимиру Путину – это перевернутое массовое недоверие к остальным общественным структурам, инстанциям и публичным фигурам. Оно создано исключительно из негатива, по принципу отрицания нежелательного и неподвластного людям, по контрасту с мутной аморфностью общественной жизни, балаганом в политике и кровавой бессмыслицей в Чечне. Хотя каждый второй (50%) респондент согласен, что «мы действительно мало что знаем о Путине», тем не менее 73% россиян доверяет ему (хотя «полное доверие» и не так велико – его высказали только 10% опрошенных). Еще 30% полагают, что «за время его фактического правления мы узнали довольно много о нем», и лишь для 13% он сейчас «совершенно ясен как человек и политик». Иначе говоря, основа авторитета и популярности Путина – массовые надежды и иллюзии, складывающиеся по собственной внутренней логике и закономерностям, никак не связанные с его конкретными делами и поведением.

Таблица 33. В какой степени вы доверяете следующим социально-политическим институтам?

(2000 год, N=2400, в % к числу опрошенных в каждом исследовании)

	Март				Сентябрь			
	Полное доверие	Частичное доверие	Полное недоверие	Доверие / недоверие	Полное доверие	Частичное доверие	Полное недоверие	Доверие / недоверие
Президент	48	29	9	5,3	45	33	9	5,0
Армия	48	26	10	4,8	35	35	16	2,2
Церковь	38	23	12	3,2	39	22	11	3,5
СМИ	20	47	19	1,1	26	44	18	1,4
Правительство	20	43	18	1,1	20	43	19	1,0
ФСБ	24	35	18	1,3	21	36	22	0,9
Парламент	13	42	18	0,7	10	43	30	0,3
Региональные власти	18	36	27	0,7	20	36	28	0,7

Окончание таблицы 33

	Март				Сентябрь			
	Полное доверие	Частичное доверие	Полное недоверие	Доверие / недоверие	Полное доверие	Частичное доверие	Полное недоверие	Доверие / недоверие
Местные власти	18	39	30	0,6	19	37	30	0,6
Суд, прокуратура*	14	13	38	0,4	12	36	29	0,4
Милиция	-	-	-	-	14	39	36	0,4
Профсоюзы	10	27	31	0,3	11	28	29	0,4
Политические партии	7	33	31	0,2	7	31	34	0,2

* Вместе с отношением к милиции, в сентябре они разделены.

Эта потребность веры – отражение иррациональности понимания массами состояния дел в российском обществе. Речь идет, прежде всего, о том, что элита не проработала, не продумала ситуацию, не дала обществу ясного толкования настоящего и разумных планов на будущее. Более того, сам характер надежды на нового хозяина страны таков, что он отсекает значительную часть неприятной или негативной для его образа информации. Только чуть больше трети россиян высказывают прямые оценки или чувства в отношении Владимира Путина (30% – восторг или симпатию, 5% – антипатию в той или иной степени). Отношение же основной массы варьируется от «не могу сказать ничего плохого» (41%) до «настороженно-выжидательного» (12%). Более того, пока сохраняются надежды, будут работать и некоторые защитные механизмы, обеляющие Путина, снимающие с него ответственность за те или иные действия, влекущие осуждение или разочарование. Например, в виде различного рода мнений, что он сам по себе хорош, а окружение – нет, толкает его к неверным поступкам или предоставляет ему заведомо неполную или искаженную информацию, скрывает правду (так полагает 53% опрошенных). Другими словами, возрождается модель «добрый царь и злые бояре».

Существует разрыв между реальностью и надеждами. Реальность – это полное понимание того, что власть пренебрегает потребностями людей ради «высших целей государства», «выжимает соки» из населения (по данным исследования в фокус-группах). Надежды – это неизжитая фантазия о власти, которая может и должна позаботиться о «простом человеке» с очень огра-

ниченными ресурсами существования, о человеке, который привязан к государственной хозяйственной машине, поскольку для него рыночная экономика слишком дорога или просто неизвестна. Этот разрыв создает сильнейшее поле напряжения, неудовлетворенности, фрустрации (таблица 34).

Таблица 34. Как должны, по вашему мнению, складываться отношения между государством и его гражданами?
(в % по столбцу)

Государство должно...	Население в целом (N=1600)	Продвинутая молодежь крупных городов (N=1000)	Молодежь по России в среднем (N=461)	Люди в возрасте 35 лет и старше (N=1139)
...как можно меньше вмешиваться в жизнь и экономическую активность своих граждан	6	11	9	5
...устанавливать единые для всех «правила игры» и следить за тем, чтобы они не нарушались	19	32	22	18
...заботиться о всех своих гражданах, обеспечивая им пристойный уровень существования	71	56	67	73
Затруднились с ответом	4	1	2	4

Но это нормативные, то есть обязательные, обязывающие индивида дать строго определенный ответ, представления о том, как «должно быть». В действительности же государство, по мнению основной массы населения, «кинуло» своих подданных в трудное время, предварительно обобрав их до нитки или, в лучшем случае, не обеспечив должным образом. Поэтому, хотя большая часть опрошенных (64%) живет, «полагаясь только на самих себя и не рассчитывая на власти», но это не от хорошей жизни, вопреки их желаниям, помимо их воли, «неправильно». Чувствуют себя «полноправным гражданином», который может влиять на власти через выборы, через СМИ, всего лишь 9% (колебания в зависимости от

возраста, социального положения, образования, дохода невелики, во всяком случае, они меньше допустимых статистических погрешностей). Еще 22% опрошенных определяет себя как неполноценных граждан, тяготящихся своей зависимостью от государства, несвободных во всем, что касается их жизни (среди молодежи таких 13–15%, среди людей зрелого возраста и пожилых – 24%).

Параметры солидарности и потенциал договорных отношений

Как уже говорилось, российскому обществу свойственны «гипергосударственность» и негативный патернализм (надежды на доброго царя при выраженной отрицательной оценке фактической власти, зависимость от властей при недоверии к ним).

Эти черты общественного сознания представляют собой отражение чрезвычайно слабой и подавленной структуры гражданского общества – систем различного рода солидарностей людей, принадлежащих к разным группам, слоям, кругам общения. Задачей тоталитарного режима, с которой он успешно справился, было разрушение организованных форм «непринудительной коллективности», основанной на интересах, вере, моральных обязательствах, политических или профессиональных взглядах и убеждениях, касалось ли это отношений собственности или политических партий, ипотеки или объединений художников, обществ взаимного кредита или научных союзов.

Для изучения самых общих рамок подобных связей в нынешнем российском обществе респондентам задавался набор вопросов, касающихся выявления ресурсов солидарности. На кого люди могут полагаться в случае необходимости? Где получить финансовую помощь в экстренной ситуации? Полученные ответы рисуют следующую картину.

На поддержку окружающих могут рассчитывать лишь около трети опрошенных (31%), остальные вынуждены полагаться только на себя или свою семью (65%). Опять-таки – чуть больший ресурс солидарности у тех, кто обладает большими социальными ресурсами (образованием, положением, достижениями в жизни, достатком) – у предпринимателей (39%), руководителей (36%), специалистов.

Это свидетельствует не только о неразвитости институциональных структур, в том числе – слабости структур гражданского обще-

ства, но и о традиционалистских обычаях и нормах существования в советском социуме. Условия самосохранения и выживания, спасения, убежища от государственного террора и репрессий могли быть обеспечены лишь принципиально несовременными структурами отношений – семейно-родственными, кланово-этническими, отчасти – соседскими, но в любом случае не формальными организациями, лежащими в зоне полного контроля репрессивных органов. Эти черты унаследованы Россией сегодняшнего дня. Неразвитость структур гражданского общества – условие воспроизводства остаточных структур тоталитарной системы. Объем тех связей, которые может предоставить человеку в случае необходимости «общество» как таковое, то есть внесударственные структуры, может служить индикатором развитости сетей свободного и ответственного взаимодействия, присущего «гражданскому обществу» или иным современным типам сообществ.

В российском случае, даже у молодых, чьи отношения, как правило, находятся в более продвинутом состоянии, объем этих связей невелик. В случае необходимости очень немногие могут воспользоваться подобными структурами: 8% полагают, что готовы обратиться в «Сбербанк» (для получения ссуды), 6% – постараются получить соответствующую помощь у себя на работе, 4% – будет искать поддержки в коммерческих банках. (Можно предположить, что это будут опять-таки более предприимчивые и активные, занимающие статусно более высокие позиции респонденты, уже добившиеся чего-то в жизни, – предприниматели, руководители и так далее.) Прочие возможности представляют собой чисто маргинальные формы: 0,7% опрошенных обратятся в кредитные союзы и столько же – к «браткам» и другим криминальным образованиям. Основная же масса молодых (как и население в целом) может рассчитывать лишь на родственников и друзей (от 46% до 60%). Понятно, что эти ресурсы очень ограничены по объему и заданы общим, крайне низким, уровнем жизни, систематическим подавлением со стороны государства возможностей аккумуляции наследуемых или иных получаемых ресурсов действия. Правильнее было бы сказать, что этот уровень задан характером простого воспроизводства существующей модели жизни большинства (в этом и состоит, собственно, «бедность общества», о которой шла речь выше). Эта модель не содержит никаких принципиально новых представлений об улучшении жизни, каких-то желаний, стремлений, проектов, инициатив достижения нового качества жизни.

Границы возможностей индивидуального действия

Отсутствие институциональных рамок, в которых могла бы протекать упорядоченная повседневная жизнь, создает хроническое состояние неуверенности и непредсказуемости. Это угнетающе действует на потенциал достижений, на формирование мотивации к эффективному труду, на рационализацию условий существования. Соответственно, снижаются возможности установления общественного договора. Даже учитывая вечную склонность россиян к «прибеднению», все-таки представляется явно ненормальной для современного общества невозможность для людей наметить некоторые ориентиры и планы на будущее, будь то планы потребительского или карьерного рода. Понятно, что у людей старшего возраста такого рода вопросы вызывают смущение и затруднения, что выражается в отказе от определенного ответа, но это поведение нельзя рассматривать как нормальное для молодежи, ставящей какие-то цели и строящей жизненные планы, равно как и для людей среднего возраста – реализующих их.

На вопрос «Учитывая нынешнюю ситуацию, на сколько лет вперед вы с уверенностью можете говорить о своем будущем?» самая большая группа молодых горожан (45%, опрос «Молодежь») ответили, что не знают, что с ними будет даже в ближайшие месяцы или вообще затруднились ответить; еще 43% опрошенных может спланировать те или иные события своей жизни на срок до года, максимум – двух лет. Лишь 10–12% полагают, что они в состоянии спланировать и рассчитать свою жизнь на 5–6 лет. Значимыми для выделения подобного типа людей являются, видимо, характерологические индивидуальные качества, определяющие устойчивость достигательной мотивации, – способность ставить цели и их достигать, способность «хотеть», выражающаяся в повышенной амбициозности, честолюбии, стремлении к независимости, выделению из массы, что в конечном счете ведет к самодисциплинированию, методической самоорганизации и упорству. В несколько большей степени эти социальные качества присущи людям, уже отмеченным социальным признанием, – руководителям (среди них 22% «планирующих»), предпринимателям (17%) и, естественно, студентам (16%).

Никакие обычные социальные характеристики, описывающие массу населения в целом, – образование, пол, возраст, социальное

положение, здесь не работают. Единственное исключение, о котором имеет смысл говорить: некоторая, хотя и несильная, корреляция с доходом – способность к рационализации и долгосрочному планированию своих действий (пусть даже это будет выражено чисто декларативно) – чем выше доход, тем чаще опрошенные говорят о планах на будущее. У нуждающихся доля «планирующих» составляет 10–13%, у обеспеченных – 20–22%. Связь с политическими предпочтениями может быть прослежена только в самом общем виде (зависимость от общего комплекса характеристики, а не от данной конкретной особенности): сторонники коммунистов противостоят в этом отношении центристским и «демократическим» партиям – 3% и 15–17%.

На продвижение по служебной лестнице, значительные достижения ориентирована примерно пятая часть опрошенных молодых людей (22%) из крупных городов, где сама многообразная среда стимулирует и подпитывает подобную мотивацию. При этом более половины из них – это предприниматели, руководители разного ранга и специалисты, то есть те, кто уже добился определенных успехов или, по крайней мере, как-то реализовался в этой жизни, доказал свои намерения. (При этом совершенно определенно проявляется связь таких стремлений с семейной средой – нынешние предприниматели и руководители в значительной своей части – дети тех, кто уже попробовал себя в соответствующих областях. Иначе говоря, успех достигается там, где уже намечены и заданы семейным воспитанием, средой, примером соответствующие ценности и мотивы поведения.)

В среднем почти половина молодых опрошенных в крупных городах (45%) так или иначе задумывались о том, чтобы самим начать «свое дело». Однако у детей предпринимателей соответствующие цифры почти вдвое выше – 78% думали об этом, такие же мысли приходили в голову 59% тех, у кого кто-то из родителей занимал ответственную и руководящую должность; во всех прочих группах соответствующий показатель заметно ниже. Меньше всего подобных карьерных или достигательных устремлений у рабочих (10%) и служащих.

Вместе с тем, из 45% тех, кто задумывался об открытии своего дела, лишь 19% пытались это реализовать (среди них практически все те, кто затем стал предпринимателем, почти половина – директором и руководителем разного уровня, и относительно меньшее

число специалистов). Именно эти группы и составили «бизнес-класс». В большинстве своем эти респонденты голосуют либо за «правых» и «Яблоко», либо за «Единство», хотя далеко не все, кто начинал свой бизнес, продолжили им заниматься. Треть потерпела неудачу и прекратила дальнейшие попытки; у других дела пошли более успешно: примерно две пятых продолжают заниматься бизнесом и в настоящее время; еще пятая часть, несмотря на то, что дело пошло, по разным причинам его оставили и заняты сейчас чем-то другим.

Собираются заняться предпринимательством в ближайшем будущем еще 4–5% опрошенных. Таким образом, цифры притока чуть меньше, чем число ушедших из бизнеса. Иначе говоря, бизнес-слой, если судить по реакциям и намерениям молодого поколения, в ближайшем будущем едва ли будет расширяться, правильнее говорить, что условия российского общества не стимулируют базу предпринимательства – этот слой лишь воспроизводится и только. Причины, которыми опрошенные объясняют это обстоятельство, помимо простого нежелания или психологической несклонности к предпринимательству, незнания, как и что делать, сводятся к следующим:

- нет стартового капитала – 43%;
- высокие налоги, делающие нерентабельным будущее предприятие, невозможной инициативу такого рода, – 15%;
- отсутствие поддержки (кредитов, налоговых льгот) со стороны государства – 10%;
- поборы со стороны местных властей или рэкет – 9%;
- столкновения с криминальными структурами – 9%;
- недобросовестность партнеров – 3%;
- неудачный опыт знакомых, заставивший отказаться от подобных планов, – 11%.

Воспроизводимый с самой юности «опыт жизненных неудач», неуспеха, неуверенности в себе и своих силах как принцип и форма массовой социальной дрессуры чрезвычайно важен для понимания того, как, в конце концов, формируется массовый, национальный характер. Отсюда берет начало та, несколько лукавая и ханжеская, установка на смирение, пассивное терпение, готовность капитулировать и вместе с тем – открытое неверие окружающим, недоверие как принцип, как максима социального поведения. «Доверять се-

годня никому нельзя, разве что самым близким людям», – с этим соглашаются 79% опрошенных (не согласны всего 19%). «Я предпочитаю ни во что не вмешиваться, у меня своя жизнь», – согласны 61%, 36% – не согласны. Чуть больше согласия наблюдается среди людей со средним образованием, более старших по возрасту и особенно среди рабочих, инвалидов, домохозяек (до 72%), чуть больше несогласия – среди образованных.

Политическая культура молодежи: договорность как общая идея

Стереотипы среднего россиянина в восприятии им природы, характера и функций государственной власти российская молодежь по большей части разделяет. Но здесь, конечно, важны как моменты сходства (которые преобладают), так и элементы расхождений, которые тоже есть.

Главное отличие более молодых россиян (а тем более – продвинутой молодежи крупнейших городов) от остальной массы, которое обуславливает и предопределяет все прочее, состоит, по большому счету, в одном. В силу возрастного определения (то есть данной возрастной фазы социализации) на первый план для молодых россиян выдвигаются значения и ориентиры, связанные с нынешним временем, с настоящим. Это область их самостоятельной активности. И если старшие группы россиян ориентированы преимущественно на «гарантии», то молодежь – чаще на «возможности». Другими словами, **чем ближе предмет мнений или область оценок к непосредственной жизненной практике молодежи и ее практическим установкам, повседневной тактике, тем дальше молодые люди от устойчивых и рутинных политико-идеологических стереотипов, принятых населением в среднем.**

При этом идеологический и социально-мифологический контур самоопределения и самопонимания (образ коллективного «мы», будь то «мы – россияне» или «мы – подвластные и подопечные») – у россиян более или менее общий и почти не меняется в зависимости от возрастных, урбанизационных или региональных различий. Таков единственный общий, надгрупповой язык для описания социальной, экономической, политической жизни, который есть се-

годня в России. Как уже говорилось, вне этого языка взаимопонимание между группами и слоями либо вообще невозможно, либо, по крайней мере, очень затруднено.

Напротив, прагматические нормы, «здесь и сейчас» регулирующие практическое поведение и характеризующие социальную инициативу, возможность так или иначе управлять своей жизнью, изменить ее в лучшую сторону, у молодежи достаточно заметно отличаются от других, более старших групп (таблица 35). Соответственно, более продвинутая молодежь крупнейших городов, активнее включенная в предпринимательство, почувствовавшая собственные возможности, имеющая известный опыт успеха, отходит от уравнилельных стереотипов населения еще более заметно, чем молодежь в среднем.

Таблица 35. Варианты адаптации к переменам

(в % к числу опрошенных по столбцу)

	1994, население в целом (N=2400)	1999, население в целом (N=2000)	2001, молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)
Не могу приспособиться	23	33	7
Живу как раньше, для меня ничего не изменилось	26	16	27
Приходится «вертеться», чтобы обеспечить сносную жизнь	30	38	45
Удастся использовать новые возможности, добиться большего	6	5	17
Затрудняюсь ответить	15	8	4

Социально-политический инфантилизм, характерный для носителей советского двоемыслия, который сегодня предстает в виде заметного равнодушия как к своей судьбе, так и к судьбе страны в целом, свойствен молодежи (тем более ее продвинутой, инициативной и успешной подгруппе) несколько меньше, нежели остальным россиянам. Вместе с тем активность и работоспособность россиян молодые респонденты – может быть, отчасти перенося на население России собственный опыт, – оценивают выше, чем их старшие соотечественники (таблица 36).

Таблица 36. В какой мере вы согласны со следующими утверждениями?

(2001 год, в % к числу опрошенных по столбцу, затруднившиеся с ответом не указываются)

	Молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)	Молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)	Остальное население (N=1139)
Я предпочитаю ни во что не вмешиваться, у меня своя жизнь			
Согласен	62	61	70
Не согласен	37	36	25
За годы советской власти люди разучились работать и добиваться своего			
Согласен	44	42	33
Не согласен	48	51	60
За последние годы люди стали гораздо активнее и самостоятельнее			
Согласен	74	78	59
Не согласен	20	17	29

При этом символы всего государственного, централизованного, российского как державного, «особого» составляют для молодых респондентов не главный, а как бы *второй* план значений, образующих смысловой мир. Он нагружен и выражен слабее: эти значения более раздроблены и рассеяны по массе молодых респондентов, не так сконцентрированы, как у старших, оттеснены в фоновую область. Это значит, что «отмеченными», фокусными, опознаваемыми моментами для их поколенческой коллективной идентификации выступает не столько государственно-гарантированное, сколько индивидуально-возможное (точнее, конечно, поколенческое, фазово-возрастное, социализационное). В общем смысле это значения «современного» как связанного со свободой и социальными достижениями, предприимчивостью и предпринимательским успехом, высокими производственными технологиями, способными обеспечить экономический рывок и так далее.

Соответственно, «государственное» для молодежи (включая ее продвинутую подгруппу из крупных городов) в большей мере, чем для старших, выступает лишь одним, хотя и совершенно необходимым моментом во взаимодействии с самостоятельными, общественными, предпринимательскими инициативами. Государство, как предполагает молодежь, в состоянии задать и поддерживать нормативный уровень подобного взаимодействия. В частности – обеспе-

чить устойчивость (бесперебойность) производства, качество производимых товаров и услуг. Но молодежь в данном и других подобных случаях проявляет по отношению к государству, и в особенности к его вмешательству в предпринимательскую активность, несколько большую настороженность, чем старшие группы, менее склонные к самостоятельности и меньше способные к ней, а соответственно, и более привычные к постоянной опеке сверху (таблица 37).

Таблица 37. Если власти станут строже контролировать предпринимателей, то разнообразие и качество продуктов, товаров и услуг...
(2001 год, в % к числу опрошенных по столбцу)

	Молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)	Молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)	Остальное население (N=1139)
Улучшится	43	39	54
Ухудшится	15	21	11
Это не повлияет	33	29	23
Затрудняюсь ответить	9	11	12

В качестве «модельной» в данном случае можно рассматривать, например, такую форму социальной взаимности, как государственный заказ промышленным предприятиям. По мнению молодежи, госзаказ должен прежде всего распространяться на те перспективные предприятия, которые могут обеспечить стране экономический подъем.

Таблица 38. Государство должно...
(2001 год, в % к числу опрошенных по столбцу)

	Молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)	Молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)	Остальное население (N=1139)
Поддерживать все предприятия	44	31	43
Помогать предприятиям с большим числом работников, находящимся на грани закрытия	17	20	22

Окончание таблицы 38

	Молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)	Молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)	Остальное население (N=1139)
Помогать наиболее перспективным предприятиям, способным обеспечить подъем российской экономики	29	41	24
Вообще не должно оказывать поддержку предприятиям	4	2	4
Затрудняюсь ответить	6	6	7

Государство, как показывают приведенные примеры в таблице 38, выступает для молодежи скорее гарантом некоторого минимально достойного уровня коллективного существования. В сознании молодых респондентов власть отчасти лишается своих «мифологических» характеристик, по крайней мере, в хозяйственной практике и повседневной жизни. Соответственно от государства, власти (президента, правительства) молодежь в большей степени ждет свободы, а не «закручивания гаек». Характерно и то, что две трети этого контингента чувствуют себя в современной России свободными людьми, более четырех пятых полагают, что способны изменить свою жизнь к лучшему (ср. таблицу 17).

Таблица 39. Чувствуете ли вы себя в нашем обществе свободным человеком?

(в % к числу опрошенных по столбцу)

	1997, население в целом (N=2400)	1999, население в целом (N=2000)	2001, молодежь крупных городов (N=1000)
Да	36	36	67
Нет	52	51	31
Затрудняюсь ответить	12	13	2

Видимо, опираясь на собственный опыт успехов, больше трех четвертей продвинутой молодежи в крупных городах считают, что и вообще люди в России за последние годы стали заметно активней и самостоятельней. Свобода для них связывается с возможностями развернуться, проявить себя, реализоваться, которые во многом определяются возрастным (социализационным) этапом их

сегодняшней жизни. В этом смысле приведенные оценки характеризуют не только специфические инструментальные установки на индивидуальный, собственный успех, но и общий, поколенческий настрой. Для молодежи они могут выступать нормой поведения, а стало быть, и фокусом коллективной принадлежности, идентификационным признаком или символом «нас, молодых».

Таблица 40. Мнение о себе и уверенность в будущем
(2001 год, в % к числу опрошенных по столбцу)

	Молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)	Остальное население (N=1139)
Ваша уверенность в будущем		
повысилась	18	13
осталась такой же	53	46
понижилась	18	26
ее не было и нет	8	14
затрудняюсь ответить	3	1
Ваше мнение о самом себе		
повысилось	14	9
осталась таким же	73	74
понижилось	7	10
его не было и нет	1	2
затрудняюсь ответить	5	5

Молодежь несколько увереннее может планировать свое будущее, чем люди старшего возраста.

Таблица 41. На сколько лет вперед вы можете с уверенностью говорить о своем будущем?
(2001 год, в % к числу опрошенных по столбцу)

	Молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)	Молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)	Остальное население (N=1139)
На много лет вперед	3	2	2
На ближайшие 5–6 лет	9	10	5
На ближайшие год-два	42	42	30
Не знаю, что со мной будет даже в ближайшие месяцы	41	40	57
Затрудняюсь ответить	5	6	6

Тем не менее самым общим контекстом установок и оценок молодежи в области идеологии, политического поведения и даже экономических инициатив по-прежнему является национально-государственное целое. Рамочным элементом в конструкции символов национальной консолидации выступает именно государство («обеспечить подъем российской экономики»). И если в анкетном вопросе речь заходит о развитии российской экономики, то в такой (именно в такой!) перспективе молодежь позитивнее оценивает ориентации на Запад (США, развитые страны Западной Европы), чем остальное население (оно более положительно оценивает сближение с партнерами по СНГ).

Таблица 42. Появление крупного западного капитала пойдет российской экономике...

(2001 год, в % к числу опрошенных по столбцу)

	Молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)	Остальное население (N=1139)
Скорее на пользу	57	34
Скорее во вред	30	45
Затрудняюсь ответить	13	21

Таблица 43. На сотрудничество с какими странами прежде всего стоило бы ориентироваться России сегодня?

(2001 год, в % к числу опрошенных по столбцу)

	Молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)	Остальное население (N=1139)
США	34	29
Западная Европа	60	45
Япония	26	28
Индия, Китай	20	23
СНГ	47	57
Арабские страны, Куба	10	11
Затрудняюсь ответить	7	11

При этом из всего комплекса характеристик, связанных с Россией и ее образом в массовом сознании, молодежь как бы отбирает именно те, которые оценивает исключительно в положительном ключе, выделяет как свидетельство нынешнего успеха или надежды на успех в будущем – в чем видит синоним силы, благополучия. Характерно, что молодежь чаще других групп отмечает успехи в жизни страны за последний год [2000-й. – *Примеч. сост.*],

прежде всего относя к ним избрание президента, подъем экономики, укрепление международного авторитета России, удачные выступления российских спортсменов на Олимпиаде и даже ход войны в Чечне (которую она более других полагает близкой к завершению, а потому чаще прочих респондентов одобряет доведение ее до конца самыми жестокими мерами). Молодежь в среднем более позитивно воспринимает нынешнюю ситуацию в России. Так, молодые люди чаще старших видят в событиях последнего года укрепление порядка, позитивнее оценивают деятельность правительства и Владимира Путина как «оправдавшего» их электоральные надежды, хотя несколько меньше остальных «доверяют» Путину.

Однако готовности брать на себя ответственность за происходящее в стране у молодежи при этом не больше, чем у остального населения.

Таблица 44. Несет ли человек ответственность...
(в % к числу опрошенных по столбцу)

	1989, население в целом (N=1250)	1994, население в целом (N=3000)	2000, население в целом (N=2000)	2001, молодежь крупных городов (N=1000)
за работу своего предприятия				
Безусловно, да	49	31	27	29
В какой-то мере	40	50	46	60
Безусловно, нет	5	17	14	8
Затрудняюсь ответить	6	2	13	3
за события, происходящие в стране				
Безусловно, да	22	9	10	9
В какой-то мере	42	35	40	54
Безусловно, нет	17	33	27	32
Затрудняюсь ответить	19	23	23	5
за действия своего правительства				
Безусловно, да	14	8	9	5
В какой-то мере	29	31	31	19
Безусловно, нет	37	42	43	70
Затрудняюсь ответить	20	19	17	6

Отстраненность от происходящего «наверху» молодежь тоже делит со всем российским населением.

Таблица 45. В какой мере события «наверху» затрагивают таких людей, как вы?

(в % к числу опрошенных по столбцу)

	1993, население в целом (N=1993)	1999, население в целом (N=2000)	2001, население в целом (N=1600)	2001, молодежь в среднем (N=461)	2001, молодежь крупных городов (N=1000)
В значительной мере	17	28	40	36	38
В незначительной мере	28	29	34	43	39
Совершенно не затрагивают	38	21	20	16	17
Затрудняюсь ответить	17	22	6	5	6

Продвинутая молодежь в еще большей степени, чем остальные россияне, привыкла рассчитывать в своих социальных инициативах только на себя. Напомним и подчеркнем, что в ответах на соответствующий вопрос анкеты речь идет, прежде всего, о признании атомизированности общества, замкнутости человека в самом узком кругу его близких, а вовсе не об этике «индивидуализма», личной инициативы и успеха.

Таблица 46. Оценка своих отношений с властью

(в % к числу опрошенных по столбцу)

	1999, население в целом (N=2000)	2001, население в целом (N=1600)	2001, молодежь в среднем (N=461)	2001, молодежь крупных городов (N=1000)
Полноправный гражданин, способный влиять на власть через выборы, печать	5	8	10	10
Человек, во всем зависящий от власти, государства	27	22	15	13
Человек, полагающийся лишь на себя и не рассчитывающий на власти*	57	64	69	72
Затрудняюсь ответить	11	6	6	5

* То есть замкнутость на самом узком круге близких.

Вместе с тем, молодежь, чаще других заявляющая, что она привыкла полагаться только на себя, в случае необходимости, например, занять деньги, может как раз чаще других рассчитывать на подобную помощь со стороны и друзей (46% для продвинутой молодежи при 25% для респондентов в среднем по стране), и старших (соответственно, 58% и 43%). Именно этот ресурс опоры на «свой круг» – не просто семью, но друзей, сверстников, что при дефиците «горизонтальных» социальных связей в России крайне важно, – в немалой степени помогает молодым людям в их первых предпринимательских инициативах, дает смелость начать свое дело. Так или иначе, важно, что в итоге молодежь чувствует себя увереннее и защищеннее, чем старшие возрастные группы.

Обобщая отношение молодежи к государству, власти, России как целому, можно сказать, что она, как и россияне в среднем, чаще чувствует причастность к своей стране (и гордится этим) и чаще гордится своей страной, чем чувствует за нее ответственность (и готова подобную ответственность разделять, брать на себя). Если говорить о принципиальной структуре идентификации (коллективном «мы»), то интегративно-символические и социально-мифологические значения российского, русского как наиболее общие и устойчивые элементы образа «нас», оказываются пока, видимо, важнее, чем более частные, прагматичные, повседневные признаки и элементы поведения.

Негативная оценка власти как целого, вне конкретных фигур и сфер их действия, свойственна молодежи (а особенно – ее продвинутой части) даже в большей степени, чем остальным россиянам. Причем если говорить о власти советской, то продвинутая группа меньше других склонна к ее ретроспективной идеализации. Однако и применительно к нынешней власти молодежь крупных городов критичнее, чем остальные россияне.

Таблица 47. Соотношение позитивных и негативных оценок власти
(2001 год, в % к числу опрошенных по столбцу)

	Молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)	Молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)	Остальное население (N=1139)
Прежней, советской конца 1970-х – начала 1980-х годов	1,21	0,75	1,87
Нынешней	0,29	0,22	0,25

Видимо, в силу именно этого отчуждения от власти двойственность отношений к государству и закону свойственна молодежи в некоторых отношениях даже больше, чем остальным категориям россиян. Так, с одной стороны, молодежь заметно выше других респондентов оценивает свои способности влиять на ситуацию в стране. Но, с другой стороны, она гораздо терпимее к отклонениям от правовых норм, чем россияне старшего возраста. В оценках последних явно присутствуют остатки советского демонстративного кодекса «честной бедности» («зато никому не должны»). Молодежь от этих пайково-принудительных ограничений – в том числе, отталкиваясь от родительского опыта и стереотипов, – явно свободнее. Но, вместе с тем, она тоже отказывает государству и его требованиям («закону») во взаимности, почему и принимает существующую практику как она есть, признает ее, можно сказать, «явочным порядком».

Таблица 48. В какой мере сейчас в России...

(2001 год, в % к числу опрошенных по столбцу)

	Молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)	Молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)	Остальное население (N=1139)
население выполняет свои обязанности перед государством			
Скорее выполняет	34	33	41
В равной мере выполняет и не выполняет	43	44	36
Скорее не выполняет	19	19	18
Затрудняюсь ответить	4	4	5
государство выполняет свои обязательства перед населением			
Скорее выполняет	6	4	11
В равной мере выполняет и не выполняет	31	32	28
Скорее не выполняет	60	61	57
Затрудняюсь ответить	3	3	4

Понятно, что молодежь в среднем (и ее продвинутая часть особенно) чаще других групп симпатизирует «демократам» и реже – «коммунистам», однако едва ли не большим преимуществом у нее

пользуется партия власти. Характерно еще одно: среди молодежи заметно больше группа не доверяющих сегодня никому из политиков. Несколько больше среди молодежи и тех, кто не симпатизирует сейчас ни одной из политических сил.

Таблица 49. Какой политической силе вы сейчас симпатизируете?
(в % к числу опрошенных по столбцу)

	1998, население в целом (N=1600)	1999, население в целом (N=1600)	2000, население в целом (N=1600)	2001, население в целом (N=1600)	2001, молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)
Коммунистам	23	25	24	25	12
Демократам	14	12	23	17	24
Патриотам	6	4	4	4	5
Партии власти	2	2	8	7	10
Другим центристам	2	3	2	1	1
Другим силам	3	2	2	1	1
Никому из них	40	41	29	38	41

Гораздо более позитивно, чем российское население в целом, молодежь (а особенно продвинутая) оценивает попытку экономических реформ, начатых в 1992 году гайдаровским кабинетом.

Таблица 50. Оценки реформ, начатых в 1992 году правительством Егора Гайдара
(в % к числу опрошенных по столбцу)

	2000, население в целом (N=1600)	2001, население в целом (N=1600)	2001, молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)	2001, молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)
Оказали безусловно положительное влияние на экономику	1	5	8	11
Были необходимы, но цена оказалась слишком высока	19	31	43	46
В них не было необходимости	22	15	10	10
Оказали разрушительное воздействие на экономику	44	36	25	24
Затрудняюсь ответить	14	13	14	9

Более того, возможность для России достичь в обозримом будущем уровня жизни развитых стран чаще связывается молодежью (особенно ее продвинутой частью) именно с проведением радикальных реформ в экономике.

Таблица 51. Сможет ли Россия через 15–20 лет достичь уровня жизни развитых стран?

(2001 год, в % к числу опрошенных по столбцу)

	Население в целом (N=1600)	Молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)	Молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)
Определенно, да	10	11	11
Да, если будут проведены радикальные экономические реформы	26	31	36
Маловероятно	38	36	35
Определенно, нет	17	16	12
Затрудняюсь ответить	9	6	6

Однако эти реформы мыслятся молодежью (в полном единстве со всем населением) как проходящие под эгидой государства. Соответственно, государству, по мнению молодежи, надлежит сохранить, а то и усилить контроль практически над всеми сторонами хозяйственной жизни: уровнем цен, крупными расходами граждан, предприятиями, телевидением, институтами и процессом обучения, общественной моралью. В зависимости от конкретной контролируемой сферы с таким государственным подходом согласны от 60% до 95% молодых людей в России.

Характерно, что и заявленный интерес к политике у молодежи хотя несколько выше, чем у населения в среднем, но тоже остается интересом исключительно сторонним, зрительским.

Таблица 52. Интерес к политике

(в % к числу опрошенных по столбцу)

	1994, население в целом (N=3000)	1999, население в целом (N=2000)	2001, молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)
Не интересуются политикой	32	30	38
Внимательно следят за политической информацией	31	40	37

Окончание таблицы 52

	1994, население в целом (N=3000)	1999, население в целом (N=2000)	2001, молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)
Обсуждают политические события с друзьями, близкими	29	35	30
Участвовали в демонстрациях, митингах	1	2	1
Участвовали в организации предвыборной кампании	2	2	4
Участвовали в собраниях партий, движений	1	1	1
Затрудняюсь ответить	19	11	2

И хотя доля респондентов, которые уверены, что могут влиять на ситуацию в стране через выборы, общественные движения, среди продвинутой, более активной молодежи выше, чем среди остальной части населения (молодежь в среднем по стране здесь близка к самооценке старших групп), сама по себе она невелика (колеблется примерно от одной трети до двух пятых).

Таблица 53. Могут ли такие люди, как вы, влиять на ситуацию в стране...

(2001 год, в % к числу опрошенных по столбцу)

	Молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)	Молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)	Остальное население (N=1139)
участвуя в выборах			
Да	33	43	34
Нет	65	54	63
Затрудняюсь ответить	2	3	3
работая в союзах, движениях, объединениях			
Да	26	38	28
Нет	70	56	66
Затрудняюсь ответить	4	6	6
участвуя в митингах, демонстрациях, забастовках			
Да	24	31	24
Нет	71	64	71
Затрудняюсь ответить	5	5	5

Вообще, если иметь в виду уровень идеологических деклараций, то здесь молодежь, и даже ее продвинутая часть, в основных приоритетах (родина, держава, государство) не слишком отличается от остальных россиян. Точнее, продвинутая группа выделяется *акцентировкой* отдельных пунктов: она несколько позитивнее воспринимает лозунги «частная собственность», «рыночные отношения» и «демократия».

Таблица 54. Какое впечатление на вас производят следующие слова?

(2001 год, в % к числу опрошенных по столбцу, ранжировано по левому столбцу в порядке убывания позитивных оценок⁷)

	Молодежь 20–34 лет в среднем (N=461)	Молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)	Остальное население (N=1139)
Родина	50,29	112,5	175,6
Держава	22,74	17,87	33,18
Государство	20,48	9,2	25,28
Частная собственность	6,63	11,57	1,85
Национальный суверенитет	5,98	6,73	5,27
Демократия	4,15	7,88	2,24
Рыночные отношения	2,92	4,93	1,06
Власть	2,37	1,07	3,14
Коммунизм	1,04	0,37	2,62
Капитализм	0,85	1,27	0,21

В целом к словам как «капитализм», так и «коммунизм» у молодежи преобладает нейтральное, а у остальных возрастных групп – скорее положительное отношение (по данным общероссийского опроса 1999 года (N=1600), соответствующий коэффициент для слова «коммунизм» составил 0,84, то есть отношение было несколько более негативным). Показательно, что декларативный приоритет «русского» продвинутая молодежь крупных городов сегодня тоже делит со всем населением России.

⁷ Коэффициент представляет собой разность от деления суммы положительных ответов («положительное» + «скорее положительное») на суммированные отрицательные ответы («отрицательное» + «скорее отрицательное»).

Таблица 55. С каким из двух следующих суждений вы скорее согласны?

(в % к числу опрошенных по столбцу)

	1999, население в целом (N=2000)	2001, молодежь 20–34 лет в крупных городах (N=1000)
Русские – это великий народ, имеющий особое значение в мировой истории	57	58
Русские – это такой же народ, как другие	36	40
Затрудняюсь ответить	7	2

Резюме и выводы

Проблема

1.

Представления об общественном договоре достаточно широко распространены среди россиян, особенно молодых и в особенности среди социально успешной (продвинутой) молодежи крупных городов. В массовом сознании общественный договор существует как регулятивная идея, как необходимый элемент в идеологии реформ, как важный инструмент перехода России к современному цивилизованному, правовому и демократическому обществу.

Доля респондентов, которые уверены, что могут влиять на ситуацию в стране через выборы, общественные движения, среди социально успешной молодежи столиц и крупных городов составляет от одной трети до двух пятых их численности.

Без «договорного» компонента идеология либерализма и рыночных реформ превращается в пропагандистскую риторику нынешней российской власти, адресованную образованным группам «интеллигенции» и западным политическим кругам, могущим оказывать влияние на потенциальных зарубежных инвесторов и кредиторов. Для молодежи и продвинутой части населения идея общественного договора является важной частью идеальных представлений о цивилизованности общества. Эти представления предполагают как отказ от слепой конфронтации с властью, так и необходимость нахождения компромисса заинтересованных сторон.

2.

Идея общественного договора (так, как она усвоена массовым сознанием) предполагает неприемлемость силового давления в важнейших вопросах общественной жизни, невозможность произвольного ограничения экономической самостоятельности людей. Однако на сегодняшний день этой идее не хватает реального, прагматического содержания. Она практически не связана с конкретными интересами, мотивациями, практическими целями экономического и политического действия.

Общественный договор – это элемент «рамочной конструкции» либеральных реформ, нечто вроде горизонта самых общих государственно-правовых представлений. В силу слабости элит в России эти представления не были рационализированы, проработаны, рафинированы, они не доведены до уровня повседневности, не стали частью политической культуры. Поэтому ориентация на успех, достижения, распространенная у продвинутой части населения, не стала реальным мотивом поведения всего общества.

В российском обществе на сегодняшний день господствуют сниженные запросы и стандарты жизни, примитивные формы социальных взаимоотношений. Для среднего жителя России это означает непонимание собственных возможностей, отсутствие оснований для гражданской солидарности, отсутствие ценностных представлений о том, что люди могут и должны жить иначе, чем жили до сих пор. Поэтому важнейшая задача элиты – внести в сознание людей идеи подобных возможностей либо через информирование о практике других стран, либо через выражение и защиту групповых интересов в собственной среде, либо каким-то иным образом.

3.

Суть нынешней социально-политической коллизии состоит в противоречии между необходимостью общественного договора и патерналистскими установками большинства.

России необходима эффективная модернизация, одной из основ которой является договор общества и власти. Однако российское общество склоняется скорее к тому, чтобы искать «сильную руку», «настоящего хозяина», некоррупционированную власть (именно этим подавляющему большинству населения нравится Владимир

Путин). Общество не пытается открыто представлять свои интересы, искать и выдвигать лидеров и организации, которые смогли бы защитить граждан и, следовательно, ограничить полномочия государственных структур.

Люди в массе своей не знают, что государственная власть может поступиться своими возможностями. Более того, люди зачастую просто не понимают, почему власть должна идти на какие-то самоограничения. В публичном пространстве сегодняшней России пока нет политических сил и лидеров, программы которых строятся на идее договора общества и власти. Соответственно, нет и сколько-нибудь значительной массы последователей, разделяющих эти взгляды.

4.

Практическая значимость общественного договора начнет осознаваться тогда, когда возникнет солидарность имущих и самодостаточных граждан.

Когда значительная (не обязательно – большая) часть населения или отдельные его крупные группы почувствуют, что они обрели достаточно значимые блага, которых могут лишиться, – только тогда может возникнуть понимание самоценности своих прав и своей собственности, а стало быть – сознание необходимости отстаивать свои интересы.

В настоящее же время ориентация на достижение высокого уровня жизни, материального благополучия, готовность к интенсивной работе далеко не полностью признаны обществом, не подкреплены позитивными санкциями основных социальных институтов и не связаны с формами массовой солидарности имущих и самодостаточных граждан, переставших чувствовать себя подданными бесконтрольной и безответственной власти.

Поэтому проблема конструирования договорных отношений в обществе заключается:

- в способности продвинутых социальных групп к самоорганизации и к публичному выражению своих интересов;
- в готовности государственной власти идти им навстречу или, по крайней мере, быть вынужденной к этому сложившимися в стране обстоятельствами.

Мотивы общества

Из опыта социологических исследований, ведущихся с конца 1980-х годов, известно, что наиболее последовательным и полным неприятием советской государственно-политической и экономической системы отличаются наиболее инициативные и образованные, компетентные и предприимчивые люди, поскольку именно они более всего подлежали репрессивному ограничению со стороны прежнего режима.

По своим установкам это – наиболее модернизированная группа, ориентированная на ценности, символы и представления современного постиндустриального общества. Эти люди стремятся использовать свой профессиональный и человеческий ресурс для достижения собственных целей – личной свободы, экономической независимости от государства, самореализации в профессиональном и/или человеческом плане. Они не желают быть под контролем бюрократии и оставаться в теневом секторе экономики или социальных отношений.

Эти люди и их объединения стремятся:

- обеспечить возможность открыто выражать свои взгляды;
- обеспечить признание своих социальных достижений;
- легализовать свои доходы и свою собственность.

Эта группа более всех заинтересована в:

- установлении взаимных договорных отношений с государственной властью;
- быстром оформлении структур гражданского общества;
- развитии правовой культуры.

Более того, люди этого типа настаивают на том, чтобы государство приняло на себя обязанность гарантировать подобный характер взаимоотношений в обществе.

Таким образом, наибольшей готовностью к заключению общественного договора характеризуются те люди и группы, которые обладают самым высоким социально-экономическим и/или социально-культурным потенциалом.

Мотивы власти

Власть также заинтересована в установлении неких «договорных отношений» с обществом. Однако единственный мотив власти (точнее говоря, наиболее умных и дальновидных политиков) заключается в следующем.

Умные и дальновидные политики прекрасно понимают, что только опора на наиболее самостоятельных и обеспеченных, сильных в социальном плане людей в состоянии удержать страну от дальнейшего разложения. Никакого иного потенциала для развития страны сегодня нет. Ни экспорт сырья, ни попытки в очередной раз за счет снижения жизненного уровня населения обеспечить технологический рывок не дадут ожидаемых результатов или приведут к обратному. (Опасность подобного обратного развития явно недооценивается политической элитой страны, о чем свидетельствует опыт чеченской войны.)

Любые популистские программы, в том числе и внешне эффективные меры по «укреплению вертикали государственной власти», борьба с олигархами или коррупцией, преступностью и прочим, будут лишь временным оттягиванием неминуемого внутрисистемного коллапса российского государства, подобного тому, что произошло с союзными структурами.

Человеческие и институциональные ресурсы одномерной, принудительной и форсированной модернизации полностью исчерпаны. Критерием величия державы, мощности или могущества государства, по мнению основной массы опрошенных, является не наличие сверхмощной армии, ядерного или космического оружия и тем более не агрессивная политика, а благосостояние его граждан, высокий жизненный уровень.

Безусловно, этот мотив поддержания идеи общественного договора политическим руководством не может считаться достаточно сильным или серьезным. Но у власти в ее отношениях с обществом на сегодняшний день других мотивов нет. Напротив, власть в России традиционно стремится всячески освободиться от контроля общества над собой, как показывают события последних полутора лет [1999–2000 годы. – *Примеч. сост.*] (резкое ослабление роли парламента, ограничение свободы СМИ, усиление силовых структур и прокуратуры и так далее). Следует подчеркнуть, что для значительной части политического спектра России (коммунисты, националисты, носители имперского или великодержавного сознания, стремящиеся к восстановлению прежнего объема полномочий государственной бюрократии) сама идея договора с обществом представляется неприемлемой.

Социально-психологический контекст

Современная Россия в социологическом смысле слова является «бедным обществом». Речь идет не просто о размерах среднедушевого потребления, величине дохода или уровне социального обеспечения, которые недопустимо малы для относительно развитой промышленной страны с довольно образованным и квалифицированным населением.

Дело в том, что основная масса населения связывает перспективы улучшения своего положения с доброй волей и возможностями начальства (правительства, президента, любого «хозяина» страны, города или региона). Именно с этой, патерналистской точки зрения большинство россиян объясняет себе и другим положение дел в стране, не зная других подходов к социальной ситуации или не веря в их реальность в российских условиях.

Большая часть населения России пережила тяжелую утрату, лишившись привычных советских форм существования. Разрушились такие фундаментальные рамки прежнего «согласия общества и власти», как невысокая оплата труда за малопродуктивную и не требующую особой интенсивности усилий работу, гарантированное, но весьма скромное социальное обеспечение и медицинское обслуживание. Но большинство готово скорее смириться и терпеть снижение уровня и качества жизни, уходить в теневой сектор экономики, выражать свое недовольство и протест на словах, чем пытаться изменить сами институциональные условия жизни и стратегию своего жизненного поведения.

Это позволяет утверждать, что российское общество по уровню своих запросов, стандартам жизни и формам взаимоотношений представляется крайне бедным. Оно бедно социальными связями, структурами взаимности, формами поддержки, вариантами действия. Поэтому оно также бедно возможностями и ресурсами культурного разнообразия, способами символического вознаграждения человеческих усилий и успехов.

Хотя большая часть опрошенных (64%) живет, «полагаясь только на самих себя и не рассчитывая на власти», это происходит вопреки их желаниям, помимо их воли и расценивается ими как неправильное положение дел. Чувствуют себя полноправными гражданами, которые могут влиять на власти через выборы, СМИ всего лишь 9%. Лишь 10–12% полагают, что они в состоянии спланировать и рассчитать свою жизнь на 5–6 лет. Основная же масса живет

только текущим днем, рассчитывая не более чем на срок от одного до нескольких месяцев. Это говорит о том, что нет ни ресурсов, ни институциональных структур, которые могли бы стабилизировать не просто положение дел в стране, но и жизненные ориентации населения.

Воспроизводимый с самой юности «опыт жизненных неудач», неуспеха, неуверенности в себе и своих силах как форма социальной дрессуры чрезвычайно важен для понимания того, как формируется массовый национальный характер россиян. Отсюда берет начало лукавая и несколько ханжеская установка на смирение, пассивное терпение, готовность капитулировать и, вместе с тем, открытое недоверие как принцип социального поведения. «Доверять сегодня никому нельзя, разве что самым близким людям», – с этим соглашаются сегодня 79% опрошенных (не согласны 19%). «Я предпочитаю ни во что не вмешиваться, у меня своя жизнь», – с этим согласен 61%, не согласны – 36%.

В качестве особенностей сегодняшней политической культуры России можно выделить следующие:

- доминирование государственно-патерналистских взглядов в основной массе населения и среди большинства бюрократии;
- ценности великодержавного патриотизма, героического аскетизма, оправдывающие односторонний, милитаризированный характер развития страны;
- массовое разочарование в реформах, к тому же имевших половинчатый и незавершенный характер;
- дискредитация политиков и партий, проводивших курс на реформы, особенно сильно проявившаяся после финансово-экономического кризиса 1998 года;
- двойственность отношения к Западу, усиление антиамериканизма и вообще ксенофобии, тенденции к изоляционизму и прокламированию «особого пути развития России»;
- слабость интеллектуальной элиты, фактически потерявшей свою роль культурного и морального авторитета, группы, которая рационализирует изменения и задает ориентиры и цели развития общества.

Эти особенности являются той рамкой, или системой координат, которая позволяет описывать и объяснять причины резкого усиления консервативных настроений и механизмов частичной реставрации прежней государственной системы.

Позитивные символы и оценки чего бы то ни было относящегося к реформам и Западу фактически исчезли из языка всех сколь угодно заметных общественных групп, политических партий, публичных лидеров. Напротив, в их лексиконе все заметнее стала проявляться стародавняя мифология нашего «особого пути», нашей «исключительной», «не постижимой умом» коллективной идентичности.

Защитно-компенсаторная мифологема «особого пути» становится основой неполитического согласия в обществе. Это согласие аморфно и потому совершенно ненадежно, однако оно очень широкое и практически не рационализируемо. Подобная ситуация совершенно естественна в нынешней ситуации социального разлома и неопределенности общих смысловых ориентиров, при отсутствии авторитетных инстанций и групп, ответственных за происходящее и его интерпретацию. «Особый путь» оказывается ключевым пунктом в дискуссиях о характере возможных реформ, поскольку при этом затрагивается основа солидарности, на которой у нас в стране строится общество.

Ограничители

В такой обстановке потенциал наиболее продвинутых и самодостаточных групп, особенно заинтересованных в установлении общественного договора, резко ограничен и подавлен группами, традиционно привязанными к советской системе, теряющими свой статус и возможности в условиях перехода к рынку.

Сторонников полной свободы рынка и абсолютного невмешательства государства в экономику довольно мало – всего 6% (среди молодежи 9%, среди продвинутой молодежи – 11%; среди людей зрелого возраста и пожилых – менее 5%). Их радикализм имеет скорее подчеркнуто демонстративный характер, указывая направление общенационального политического развития или курс необходимых, по их мнению, реформ.

Гораздо больше тех, кто полагает, что государство предварительно должно установить единые для всех «правила игры» и следить за тем, чтобы они не нарушались, и лишь затем постепенно ограничивать свое вмешательство в экономику. В среднем сторонников этой точки зрения 19% (у молодежи этот показатель заметно повышается, почти удваиваясь у продвинутой молодежи – 32%).

Группа тех, кто безусловно поддерживает либеральную программу трансформаций в России, крайне невелика (не более 6–7%), ее удельный вес, даже в самых, казалось бы, продвинутых и заинтересованных слоях не превышает 10–14%. Несколько больше доля подобных взглядов среди предпринимателей (14%) или руководителей разного уровня (12%). Иначе говоря, удельный вес продвинутых групп, являющихся предметом данного исследования, сегодня не превышает минимальных величин, необходимых для их воспроизводства и институционализации, а в перспективе – для расширенного воспроизводства структур гражданского общества. Малочисленность этих групп, а также не вполне благоприятный социально-психологический контекст являются главными факторами, ограничивающими распространение идей и реализацию принципов общественного договора.

Стимуляторы

Вместе с тем, для откровенно пессимистических оценок оснований мало.

Если взять молодых руководителей, то среди них поддержка либеральной трансформации России заметно увеличивается – до 19%. Корпоративные интересы и деловые соображения об эффективности, рациональности, оптимизации управления заставляют некоторые фракции бюрократии (более молодых, более компетентных менеджеров и чиновников) проводить модернизационную политику в различных сферах, принуждая к этому и другие зависимые от нее социальные группы.

В целом же в российском обществе имеется довольно значительный, хотя и весьма аморфный потенциал взглядов и настроений, который, при систематической и длительной социально-политической работе, может стать реальной базой общественных структур современного типа. Максимальная доля респондентов, которые допускают, что нынешние федеральные власти России при определенных условиях готовы вступать в партнерские отношения, учитывать интересы разных групп общества, составляет 28–29% (причем каких-либо различий по социально-демографическим характеристикам среди этих респондентов нет).

Для наиболее продвинутой массы респондентов сигналом формирования новых отношений государства и общества может быть создание «благоприятного климата для ведения бизнеса», а зна-

чит, появление соответствующих условий для действий частного человека (в частности гарантии безопасности), гарантий невмешательства государства в те сферы, которые должны быть от него свободны. Эти моменты отмечают 30% респондентов в опросе продвинутой молодежи в городах. Таким образом, объем групп молодежи, предъявляющих властям требования ограничить произвол и упорядочить правовым образом декларируемые в Конституции принципы, составляет примерно 30–40%.

Государство выступает для молодежи прежде всего гарантом некоторого минимально достойного уровня коллективного существования. В их сознании власть отчасти лишается своих мифологических характеристик, по крайней мере в хозяйственной практике и повседневной жизни граждан. Соответственно, от государства, власти (президента, правительства) молодежь в большей степени ждет свободы, а не «закручивания гаек». Характерно, что две трети этого контингента чувствуют себя в современной России свободными людьми, более четырех пятых полагают, что способны изменить свою жизнь к лучшему.

В целом молодому контингенту, вопреки расхожим представлениям о его аполитичности, в ощутимо большей степени присуща готовность к политическому участию, а значит, и более развито представление о значимом другом, о социальном партнерстве и солидарности. 17% молодых, живущих в крупных городах, то есть заметная часть контингента, обладающего наибольшими социальными ресурсами, говорят о себе, что им «удается использовать новые возможности, начать серьезное дело, добиться большего в жизни». Для успешного ведения бизнеса молодыми людьми выше всего ценятся такие личностные качества, как «гибкость, готовность к компромиссам» (их отметили 27%, этот вариант ответа набрал больше всего голосов).

Значительная масса населения, почти половина (47%) полагает, что необходимо «менять налоговую систему таким образом, чтобы налоговое бремя стало посильным для предпринимателей» (среди молодых такую точку зрения разделяют уже 56%). Собственно, налоговая система является одной из основ современного общественного договора, а выявленное стремление обсуждать и менять налоговую систему является реальным стимулом к установлению диалога общества и власти.

За последние месяцы 2000 года впервые за все время наблюдений (с 1993 года) число тех, кто считает, что они и их семьи приспособились к переменам, превысило долю тех, кто не может адаптироваться к новым условиям. **Начинает (пусть и очень медленно) складываться социальная стратификация, основанная на личных достижениях и квалификации, что само по себе является важнейшим признаком нормализации в обществе.** Сегодня уважением чаще пользуются люди, которые хотят зарабатывать много, больше других, подчеркивают это обстоятельство (об этом заявило свыше половины опрошенных (55%), негативное отношение характерно лишь для 10%). Чем выше статус или престижнее занятие, тем чаще высказывается подчеркнуто положительное отношение к установке на высокий заработок.

Выводы

1.

Идея общественного договора пока присутствует в общественном сознании как декларация, как нечто желательное, как характеристика «нормальной», «цивилизованной» политической и общественной жизни, но не как прагматическая норма организации отношений общества и власти. Главная трудность в установлении и поддержании таких отношений наши респонденты видят в нежелании государственной власти уступать хоть какую-то часть своих прав и возможностей, в действующей инерции советской репрессивной и авторитарной системы. Поэтому принцип общественного договора в ближайшее время вряд ли может реализоваться в России непосредственно и в широком объеме, как повседневная практика взаимного контроля действий власти и общества.

2.

Основным стереотипом сознания, блокирующим формирование договорных отношений между обществом и властью, является традиционное российское отношение к власти как отечески заботливой, долженствующей поддерживать порядок в обществе и обеспечивать известный минимум потребительских благ и социальных гарантий. Несмотря на растущую неудовлетворенность этим «минимумом», у основной массы населения не возникает даже самого туманного представления о том, что отношения могут строиться на других основаниях, что власть – функция общественной жизни, а не ее «хозяин».

3.

Единственной социальной и культурной средой, где ситуация начинает меняться в сторону усвоения более демократических и современных (постиндустриальных) представлений и норм, можно считать молодежь самых крупных городов, где уровень социальной дифференциации, характер общего образования и профессиональной подготовки, структура трудовой занятости близки к уровню самых развитых промышленных стран мира. Именно в этой среде могут и фактически начинают усваиваться иные отношения с властью и с другими социальными партнерами, более рациональные и прагматические, более контролируемые обеими сторонами, гораздо более адекватные концепциям общественного договора.

4.

Особое значение имеют настроения молодой высокообразованной бюрократии и сообщества продвинутых молодых менеджеров. Их приверженность идеям либеральной трансформации порождается и подкрепляется корпоративными ценностями эффективности, рациональности и оптимальности. Эти группы практически полностью свободны от патерналистских стереотипов и мифологем «особого пути» и способны реализовывать (и фактически реализуют) современные трудовые, бытовые и отчасти политические стандарты. Подобные группы сами становятся стандартом для групп, разделяющих принципы личных достижений на основе собственной квалификации.

5.

Указанные группы являются естественными и активными носителями идеи общественного договора. **Однако нельзя полагать, что позитивные процессы в обществе будут развиваться автоматически,** под влиянием «железных законов истории». Из-за слабости интеллектуальной и культурной элиты, которая к тому же в большинстве своем ностальгирует по советским временам, утверждение «договорного сознания» не произойдет само собой. **Продвижение идеи общественного договора должно стать предметом длительной и систематической работы различных институтов и групп в российском обществе, заинтересованных в развитии подобных отношений и представлений.** Пренебрежение каждодневной работой, замедление или «упущение времени» оборачивается немедленным откатом от достигнутого за 1990-е годы, регрессом, возвращением к преж-

ним тоталитарным представлениям и ценностям. Нужно терпение и долгое дыхание для бега на большие дистанции. Через 7–8 лет начнется смена поколений в эшелонах управления, и если к этому времени не будут подготовлены новые люди, новые кадры в структурах управления и образования, ситуация будет весьма драматичной.

6.

Продуктивная общественная политика, конечной целью которой является общественный договор, должна заключаться не только в прямой пропаганде идей общественного договора, не только в направленном информационном «облучении» более коммуникативно податливых групп, хотя и эти направления весьма важны. **Необходимо в повседневной практике систематически и последовательно артикулировать интересы различных групп и обеспечить технические возможности их представительства и открытой защиты – информационной, политической, юридической, консультационной.**

1.2. Основы теории общественного договора

Публикуемый здесь текст представляет собой выдержки из книги «Новый общественный договор: повестка дня», изданной в 2001 году под редакцией Ольги Макаренко и Григория Калягина. В авторский коллектив вошли Оксана Богаевская, Григорий Калягин, Ирина Кобринская, Полина Крючкова, Ольга Макаренко и Иван Шульга. Эта глава была подготовлена Иваном Шульгой при участии Полины Крючковой.

В публикации 2001 года презентировались результаты исследования, нацеленного на определение возможностей и перспектив формирования государственной политики на основе общественного договора. Исследование включало в себя научные разработки в области теории общественного договора и описание инструментария для анализа ситуации в основных сферах социально-экономической жизни, в том числе критерии для определения где, когда и в какой мере необходимы и возможны реформы, основанные на применении технологий общественного договора.

Два подхода к концепции общественного договора

Изменение вектора общественных интересов, на которое указывают результаты многочисленных социологических опросов и публикаций в СМИ, позволяет говорить, что в начале XXI века

идея общественного договора¹ переживает второе рождение. Сама за себя свидетельствует тот факт, что «договорная» концепция стала одной из центральных в правительственной программе развития России («программа Грефа»).

На фоне возросшего общественного интереса стали особенно заметны существенные разногласия в понимании самой идеи социального контракта. Что такое общественный договор? Кто его заключает? Каким образом? Какова при этом роль государства? На эти и многие другие вопросы не может быть получено однозначного ответа до тех пор, пока участники полемики говорят на разных языках. В этой связи представляется важным пояснить суть концепции общественного договора.

Существует так называемая «старая» теория, к положениям и выводам которой наиболее часто апеллируют как сторонники, так и противники договорной концепции². В соответствии с исторической интерпретацией «старой» теории на определенном этапе общественного развития индивиды договариваются между собой о передаче части прав государству, которое становится гарантом соблюдения правил социального взаимодействия. Таким образом, заключается всеобщее соглашение о разграничении прав и свобод.

Основные выводы «старой» теории общеизвестны:

- социально-экономические отношения между индивидами имеют договорный характер;
- государство служит средством реализации интересов индивидов;
- власть легитимна лишь в той степени, в которой действия государства соответствуют целям индивидов;
- для реализации целей общественного договора необходимо осуществление эффективного контроля за поведением государства.

¹ Здесь и далее преимущественно используется понятие «общественный договор», а не синонимичное ему – «социальный контракт». Связано это с тем, что в общественной полемике «социальный контракт» чаще ассоциируется с социальными обязательствами государства, при этом акцент ставится на слове «социальный», приобретшем популистское звучание. Мы отходим от узкой, на наш взгляд, трактовки и отдаем предпочтение более нейтральному и емкому понятию «общественный договор».

² Наиболее известными представителями «старой» теории являются Джон Локк (1632–1704, см., например: *Локк Д.* Два трактата о гражданском правлении. М., 1998), Томас Гоббс (1588–1679, см., например: *Гоббс Т.* Левиафан. М., 1936) и Жан Жак Руссо (1712–1778, см., например: *Руссо Ж.Ж.* Трактаты. М., 1969; Он же. Избранные труды. М., 1997).

Проблема заключается в том, что выводы «старой» теории, представляя безусловный концептуальный интерес, зачастую недостаточны для объяснения реальных общественных отношений. Во-первых, «старая» теория не позволяет ответить на ключевой вопрос, как практически достигается общественный договор. Во-вторых, за рамками «старой» теории остается динамический аспект проблемы. Согласно традиционным представлениям, общественный договор заключается между всеми индивидами на основе правила единогласия раз и навсегда. Однако на практике долговременное поддержание однажды заключенного контракта невозможно вследствие постоянных изменений интересов и предпочтений граждан. Это значит, что необходимы гибкие механизмы адаптации условий общественного договора. При этом перезаключение общественного договора на основе принципа единогласия, предполагающего выработку единого мнения у всех граждан, в современном обществе невозможно по чисто техническим причинам.

Фактические альтернативы принципу единогласия – единоличное принятие решений мудрым правителем (государством) и принятие решений в соответствии с принципами прямой или представительной демократии – обладают существенными недостатками. В первом случае наивно ожидать соответствия принятых решений интересам граждан. Во втором случае лоббирование интересов отдельных групп при слабой вовлеченности граждан в процесс принятия решений и отсутствии механизмов общественного контроля приводит к проблемам с правами незащищенных групп, которые особенно остро проявляются в «расколотом» российском обществе.

Для того чтобы попытаться снять указанные проблемы, следует привлечь так называемую «современную» теорию социально-го контракта³, согласно которой наиболее эффективным способом выработки решений, максимально приближенных к правилу единогласия, является организация переговорного процесса между группами, представляющими различные общественные интересы. При проведении таких переговоров необходимо соблюдение двух принципиальных условий:

³ Наиболее известные представители: создатель «конституционной экономики» Джеймс Бьюкенен (р. 1919, лауреат Нобелевской премии 1986 года), автор теории коллективного действия Мансур Олсон (1932–1998), автор «теории справедливости» в концепции общественного благосостояния Джон Ролз (1921–2002).

- в переговорах представлены интересы всех групп индивидов;
- стороны договора хорошо информированы и осознают свои интересы.

Наиболее важными практическими задачами по достижению общественного договора являются:

- формирование и поддержка общественных институтов (ассоциаций, союзов, объединений) – реальных выразителей мнения конкретных социальных групп;
- организация общественных дебатов, «круглых столов», направленных на вовлечение представителей различных групп в общественно-политические процессы;
- просветительская работа, целью которой является информирование граждан, в какой степени их интересы учитываются в процессе принятия решений, кто именно является реальным выразителем интересов данной группы индивидов.

Такое понимание общественного договора соответствует историческим реалиям развития российского общества. Долгое время в России преобладал социальный контракт так называемого «патерналистского» типа, по условиям которого в обмен на отказ от ответственности за принятие практически любого решения граждане получали со стороны государства минимальные правовые и социальные гарантии. Со временем, вследствие неспособности государства выполнять даже эти минимальные обязательства, данное соглашение трансформировалось в договор о практически полном двустороннем отказе от обязательств (граждане не платят налоги, государство не обеспечивает их социальными и правовыми гарантиями).

В настоящий момент России необходим новый общественный договор, но не «патерналистского», а «гражданского» типа, подразумевающий объединение граждан в ассоциации, группы взаимопомощи, профессиональные союзы, которые способны отстаивать общественный интерес и решать общие проблемы.

* * *

Теория общественного договора (социального контракта) с точки зрения предпосылок, методов и направлений исследования не является монолитной. К разработчикам этой теории в той или

иной степени можно отнести философов-обществоведов, социологов, экономистов, политологов, психологов-эволюционистов, придерживающихся так называемого контрактного подхода к анализу общественных отношений. Спектр выводов и рекомендаций, сделанных «на основе теории общественного договора», очень широк и зачастую включает в себя противоположные идеи: от убежденности в необходимости абсолютизации власти государства до требований минимизации государственного вмешательства в социальную и экономическую жизнь индивидов, от эволюционной трактовки возникновения и изменения правил и прав до идеи об их «божественном» происхождении.

Разнообразие аргументов стало особенно заметно на фоне возросшего интереса к идее нового общественного договора в России. В этой связи особенно важно показать сходства и отличия позиции, основанной на современной «договорной» теории, от взглядов сторонников «старой» доктрины.

Несмотря на существующие разногласия, всех сторонников контрактной теории объединяет убежденность, что отношения между индивидами, группами индивидов и государством следует рассматривать как договорные, то есть являющиеся следствием некоего всеобщего соглашения. В соответствии с исторической интерпретацией, индивиды, до момента заключения договора существовавшие в «естественном» состоянии (*state of nature*), договариваются между собой:

- о правилах взаимодействия в обществе (тем самым определяя личные права и права собственности);
- о создании особого агента (государства), специализирующегося на обеспечении выполнения принятых правил.

В результате достигнутого соглашения «природное» состояние трансформируется в «общественное» (*civil state*), в котором субъекты договора наделяются определенными правами и обязанностями. И хотя в настоящее время существует немного исторических примеров, подтверждающих версию о возникновении правил общественного взаимодействия в результате реальных соглашений⁴, с теоретической точки зрения «договорный» подход открывает огромные возможности для анализа:

⁴ С существенными оговорками в качестве примера можно привести принятие американской конституции.

- роли и функций государства;
- легитимности существующего политико-правового режима и предлагаемых конституционных изменений;
- эффективности альтернативных механизмов осуществления политических и социально-экономических преобразований.

В настоящий момент наиболее важными теоретическими и практическими вопросами в области общественного договора являются следующие:

- Какова роль отдельных сторон и, прежде всего, государства в общественном договоре (*кто договаривается*)?
- Каким должен быть механизм общественного договора (*как договариваться*)?
- Каким должен быть современный общественный договор (*о чем договариваются*)?

Единого мнения по этим вопросам не существует. До сих пор большинство теоретиков и практиков апеллируют к «старой» теории, представленной, прежде всего, трудами Томаса Гоббса, Джона Локка и Жана Жака Руссо. Однако теория общественного договора не стоит на месте – во второй половине XX века было опубликовано множество исследований, посвященных данной проблематике. Наряду со всемирно известными Джоном Ролзом, Джеймсом Бьюкененом, Мансуром Олсоном над контрактным аспектом социальных отношений работают Итай Сенед и Пол Рубин (в неоинституциональном ключе), Кеннет Бинмор (с позиции теории игр) и многие другие.

Если говорить о «старой» теории общественного договора, то первые идеи о договорном происхождении власти возникли в древности (буддизм, даосизм); отдельные, близкие по духу положения встречаются у Эпикура. Считается, что собственно теория об общественном договоре сформировалась в Западной Европе в XVII–XVIII веках, а ее родоначальником называют Гуго Гроция⁵. В дальнейшем теорию в различном виде развивают Томас Гоббс, Джон Локк, Жан Жак Руссо, Бенедикт Спиноза и Иммануил Кант.

⁵ Гуго Гроций (1583–1645) – голландский юрист, социолог и государственный деятель, автор трактатов «Свободное море» (1609) и «О праве войны и мира» (1625) (см., например: *Гроций Г. О праве войны и мира*. Три книги, в которых объясняется естественное право и право народов, а также принципы публичного права. М.: Ладомир, 1994).

На этапе формирования зародились две основные исследовательские традиции, которые условно можно назвать *гоббсовской* и *локковской*. Основное отличие между ними заключается, прежде всего, во взглядах на роль государства в общественном договоре. В модели Гоббса государство возникло из «естественного» состояния, при котором люди жили разобщенно и находились в состоянии «войны всех против всех». Во избежание взаимного истребления индивиды добровольно передали государю абсолютное право на ограничение индивидуальных свобод. По Гоббсу, общественный договор – это соглашение между индивидами в обществе о признании над собой абсолютной власти государя, народ полагается на «мудрого правителя», который правит по своему разумению. К гоббсовской версии общественного договора (правда, в несколько искаженном виде) ныне апеллируют сторонники сильного государства или, точнее, государства, обладающего неограниченной властью, забывая при этом об угрозе Левиафана, о которой предупреждал сам Гоббс, сравнивая со всепожирающим библейским чудовищем неконтролируемое разросшееся бюрократическое государство, преследующее собственные цели.

Более распространенной в настоящее время является альтернативная, локковская, версия общественного договора, основных принципов которой придерживается в своей исследовательской работе и ИНП «Общественный договор». В модели Локка государству передается лишь часть «естественных» прав (прежде всего, отправление правосудия) ради эффективной защиты всех остальных – свободы слова, вероисповедания, права частной собственности. По Локку, сам государь должен подчиняться закону, а народ остается безусловным сувереном и имеет право не поддерживать и даже ниспровергнуть безответственное правительство, которое является лишь средством реализации общественных интересов. В данном подходе возникают вопросы о легитимности власти, об «оптимальных» границах государства и механизме контроля за его действиями, о способах учета предпочтений индивидов.

К основным проблемам «старой» теории можно отнести следующие.

- 1) Основатели теории социального контракта (Гоббс, Локк) всерьез полагали, что созданная ими концепция исторична. Однако сегодня отсутствуют свидетельства того, что в истории человечества существовала особая стадия заключе-

ния соглашений. По мнению большинства исследователей, общественный договор является не исторической, а логической предпосылкой формирования общества.

2) Поскольку общественный договор является теоретической конструкцией, неким идеалом, представляются важными следующие проблемы:

- оценка существующего состояния (будет ли любое фактическое состояние считаться состоянием общественного договора; если да, то как построить его качественную оценку?);
- способы достижения оптимального общественного договора.

В силу внеисторичности подхода, используемого в теории общественного договора, основное внимание исследователей уделяется, прежде всего, первому вопросу, в то время как поиск оптимального социального контракта фактически не ведется.

Современная теория общественного договора

Известны два основных современных подхода, используемых в теории общественного договора, – конструкционистский и нонконструкционистский.

Конструкционисты (к их числу принадлежит большинство современных исследователей) настаивают на отсутствии внешних критериев оценки легитимности общественного договора, в частности моральных критериев. Легитимность контракта определяется исключительно по отношению к его участникам, в то время как для нонконструкционистов важную роль при оценке легитимности играют внешние критерии. Нонконструкционистский подход популярен среди юристов, для которых существующий общественный договор легитимен, если при нем реализуются «естественные права человека», заданные извне.

Внутри конструкционистского подхода выделяют два основных направления: редукционистское (Бьюкенен и др.) и нередукционистское (утилитаристское) (Ролз и др.). С точки зрения нередукционистов, общественный договор заключают не реальные члены общества, а их идеальные «суррогаты», помещенные в так называемую «исходную позицию», при которой решение вопроса об уровне благосостояния различных групп общества осуществляет-

ся субъектами, не знающими, в какую из групп попадут именно они⁶. Такое определение «исходной позиции» означает привнесение этических принципов в оценку легитимности социального контракта. На практике невозможность идентификации предпочтений «суррогатов» предполагает значимое участие мудрого правителя или эксперта.

Заслуга нередукционистов заключается в отказе от внешних критериев оценки легитимности существующих соглашений. Недостаток их разработок – в отсутствии объяснения связи между идеальными и реальными соглашениями, имеющими место в действительности. Важным для нас является следствие о том, что субъекты, участвующие в заключении общественного договора, должны быть объективны и информированы. На практике это означает, что организация переговоров между различными социальными группами невозможна без экспертной поддержки и широкого информационного освещения.

Редукционисты оценивают легитимность контракта с точки зрения возможностей учета интересов всех реально существующих членов общества. В данном случае акцент ставится на процедуре учета предпочтений граждан. Собственно редукция заключается в отказе от этико-политических критериев оценки легитимности общественного договора, что в большей степени соответствует локковской традиции.

Кроме того, следует выделить эволюционистский подход (Бинмор, Рубин), в рамках которого любой из существующих режимов признается легитимным в той мере, в которой он представляет собой результат эволюционного процесса⁷.

Обобщим различия между «современной» и «старой» теориями общественного договора. В «старой» теории, частично нашедшей поддержку у неконструкционистов, как правило, использовались внешние (прежде всего, этические) критерии для оценки справедливости (легитимности) существующего общественного договора. При этом практически каждый исследователь формулировал свое особое видение «идеального мира», и, за исключением единичных случаев, политэкономы (равно как и социологи, философы-обществоведы) с неохотой искали и изучали возможные пути до-

⁶ См.: Полз Д. Теория справедливости. Новосибирск: Издательство НГУ, 1995.

⁷ См.: Binmore K. *Playing Fair: Game Theory and the Social Contract*. Cambridge: MIT. Press, 1994.

бровольных или договорных изменений конституционного устройства.

Напротив, именно выявление и описание процедуры разработки компромиссных изменений общественного договора – основная задача «современной» теории. В ее основе, развитой Джеймсом Бьюкененом, лежит принцип методологического индивидуализма, согласно которому при определении формулы общественного договора равное значение имеют мнения всех без исключения членов общества. Представление «простого смертного» об идеальном государственном устройстве не менее значимо, чем мнение философа-обществоведа. Придерживаясь данного принципа, Бьюкенен отказывается от поиска идеального государственного устройства и фокусируется на анализе процедур учета индивидуальных предпочтений. Общественное устройство, по Бьюкенену, тем лучше, чем более полно учитывает мнение каждого гражданина.

Бьюкенен переводит метафизические рассуждения об общественном договоре в материальную плоскость. В соответствии с его идеями, существующее социальное устройство в обществе может и должно быть изменено в случае, если оно не в максимальной степени соответствует предпочтениям индивидов. При этом неизбежно возникают вопросы о том, какие именно изменения должны быть реализованы, кто и как должен их претворять в жизнь.

Механика общественного договора

Стороны общественного договора (кто договаривается?)

В «старой» теории общественный договор заключается не между обществом и государством или государством и бизнесом, а между индивидами (в том числе по поводу прав индивидов и отдельных групп в лице государства и бизнеса). В этом смысле государство является «внешним агентом» по отношению к участникам переговоров, что, однако, ни в коей мере не означает его независимости: после заключения общественного договора государство имеет право действовать лишь в рамках, установленных соглашением между индивидами. В этой связи важной практической задачей является создание институтов общественного контроля, что подразумевает гласность и открытость процесса принятия реше-

ний, а также наличие обратной связи между государством и обществом. Налаживание обратной связи возможно лишь в случае, когда общество консолидировано, а интересы граждан представлены сильными общественными объединениями (союзами, ассоциациями).

В соответствии со «старой» теорией принятие условий общественного договора должно осуществляться единогласно всеми членами общества. На практике такой способ очень дорогостоящ, и потому решение либо принимается государством, либо является результатом неких демократических процедур. Отказываясь от представления о государстве как о мудром правителе и принимая во внимание недостатки системы представительной демократии, можно предположить, что более полный и неискаженный учет предпочтений большей части граждан возможен при организации переговорного процесса между различными группами интересов, представленными в обществе.

Возникает вопрос: должно ли государство быть одной из сторон переговорного процесса? Теоретически участие государства в переговорах должно быть сведено к нулю: оно лишь исполняет решения своего «принципала» – общества. Однако практически существуют как минимум два основания для включения государства в переговорный процесс.

Во-первых, в современных условиях государство само по себе является выразителем интересов определенной и довольно значительной группы людей (чиновников), игнорирование которой может привести к серьезным проблемам. Интересы чиновников надо учитывать и создавать механизмы, которые приводили бы их частные предпочтения в максимальное соответствие с долгосрочными целями государства и общества.

Во-вторых, на практике интересы далеко не всех граждан оказываются представленными переговорными сторонами: есть еще и незащищенные слои населения – и именно эти группы должно представлять государство. При этом необходимо оценивать полноту и адекватность такого представления – здесь важна роль независимых экспертных институтов, задачей которых является оценка договороспособности государства как стороны переговорного процесса. Практической задачей представляется поиск и создание таких экспертных институтов, общественное обсуждение их выводов и рекомендаций.

Предмет общественного договора (о чем договариваться?)

В рамках «старой» теории в той мере, в которой общественный договор определяется как условие, позволяющее преодолеть функциональные ловушки «естественного» состояния (*state of nature*), определение предмета договора между индивидами тесно связано с самой трактовкой этого состояния. Парадокс заключается в отсутствии конвенции по данному вопросу.

По Гоббсу, «естественное» состояние – это состояние «войны всех против всех». Причины конфликта заключаются в одинаковых потребностях людей, ограниченности ресурсов, одинаковых возможностях по реализации власти (равномерное распределение потенциала насилия), склонности к оппортунизму. Для преодоления «естественного» состояния необходимо заключение общественного договора, устанавливающего правила взаимодействия между индивидами (правила социального взаимодействия) и агента (государство), обеспечивающего выполнение этих правил.

Важной характеристикой «естественного» состояния, по Гоббсу, является практически нулевая степень социализации членов такого «общества», отсутствие каких-либо правил взаимодействия. Следствием этого становится традиция идеализации правил, когда представление о «хороших» и «плохих» правилах не является следствием их эволюции и может быть лишь дано «свыше».

По Локку, «естественное» состояние не тождественно социальной изоляции: существуют такие институты, как семья, церковь, собственность, обмен, отсутствует лишь государство как агент, обеспечивающий выполнение правил. Согласно традиции, заложенной Локком, два субъекта находятся в «естественном» состоянии, если над ними нет «авторитетного» органа, способного разрешать возникающие конфликты. В таком состоянии люди свободны, равноправны, рациональны. Важное следствие традиции, заложенной Локком, заключается в том, что любая существующая система социальных отношений может быть подвергнута нормативной оценке на предмет соответствия потребностям индивидов.

Согласно походу, предложенному Джеймсом Бьюкененом, предметом договора является распределение прав и обязанностей между государством и индивидом, а всеобщий общественный договор включает в себя две стадии: конституционную и постконституционную. На конституционной стадии заключается договор о «государстве защищающем»: определяются личные права и права собственности индивидов, а соответственно, и права госу-

дарства, действия которого сводятся к обеспечению защиты прав индивидов. На постконституционной стадии заключается договор о «государстве производящем»: определяются правила принятия решений по производству общественных благ.

Разграничение двух стадий важно в контексте дискуссий о нежелательности вмешательства частных интересов в дела государства. По Бьюкенену, принцип невмешательства актуален на стадии «государства защищающего». Однако на постконституционной стадии наиболее эффективным является демократический механизм, предполагающий участие каждого члена общества в определении желаемых параметров производства общественных благ.

В целом предмет общественного договора, по Бьюкенену, включает в себя:

- положение о допустимых границах поведения любого индивида с учетом интересов других членов сообщества (договор о правах человека);
- положение, в котором определялись бы позитивные права на владение или распоряжение запасами благ и ресурсов, пригодных для производства конечных благ (договор о правах собственности);
- положение, детально регламентирующее операции и возможности государства как агента, обеспечивающего реализацию прав человека и собственности (договор о «государстве защищающем»);
- набор правил, в соответствии с которыми должна действовать коллективная организация при принятии и реализации решений, касающихся обеспечения общественными благами и их финансирования (договор о «государстве производящем»).

Факторы, влекущие за собой необходимость пересмотра общественного договора, таковы:

- на конституционной стадии – выход государства за рамки договора, выражающийся в создании правил, которые противоречат по своей природе конституционным;
- на постконституционной стадии – поддержание неэффективного способа производства общественных благ.

Механизмы заключения общественного договора (как договариваться?)

В реальности механизм, позволяющий наиболее полно реализовать принцип единогласия, состоит в заключении договора меж-

ду различными группами, общественными силами, ассоциациями, представленными в обществе. Данный процесс логически осуществляется в два этапа: вначале каждый индивид идентифицирует себя как член той или иной группы, далее представители групп начинают переговоры для поиска компромиссного решения.

Механизм переговоров между различными группами интересов, представленными в обществе, не является идеальным, однако, при соблюдении ряда условий, его использование позволяет в наибольшей степени приблизиться к реализации принципа единогласия. Среди условий, которые должны выполняться, наиболее важными представляются следующие:

- интересы членов общества должны быть представлены в переговорном процессе (то есть каждый индивид должен быть представлен какой-либо группой интересов);
- индивиды должны сознавать свои собственные интересы (то есть, по крайней мере, быть информированы).

Первое условие предполагает необходимость формирования и развития альтернативных государству институциональных образований в форме ассоциаций, клубов, сообществ. Второе указывает на необходимость активного вовлечения граждан в общественно-экономические процессы.

Если по каким-либо причинам данные условия не могут быть выполнены, сравнительно более эффективным оказывается метод централизованного внедрения изменений на базе экспертной оценки (изменения оцениваются на предмет соответствия тому же принципу единогласия), наиболее распространенный в настоящее время. Важно подчеркнуть, что этот метод используется в том случае, если по указанным выше или иным причинам в данной сфере не может быть в полной мере задействован переговорный процесс. На практике два описанных метода зачастую неотделимы друг от друга, в частности переговорный процесс, как правило, осуществляется при участии экспертов-модераторов.

В целом методология работ по исследованию возможных механизмов заключения общественного договора в конкретной сфере должна включать в себя:

- оценку возможности проведения эффективных переговоров в исследуемой сфере;
- выявление и описание условий проведения эффективных переговоров;

- заключение о необходимости использования метода экспертной оценки для сфер, признанных непереговороспособными, выработка рекомендаций по повышению переговороспособности (формирование соответствующих институтов, вовлечение граждан).

Технологии организации переговорного процесса

Задачи переговорного процесса

В соответствии с подходом Джеймса Бьюкенена можно выделить *предметные области*, анализ которых продуктивен с позиции общественного договора, и *задачи*, которые могут быть решены посредством переговорного процесса.

Анализ действий «государства защищающего»

Задачами такого анализа являются оценка соответствия фактических действий государства функциям «государства защищающего», выявление фактов создания государством правил, не соответствующих понятию конституционных⁸.

Анализ действий государства «защищающего» возможен лишь на основе экспертной оценки, демократические процедуры в данном случае вряд ли уместны⁹. Этапы работы по данному направлению могут выглядеть следующим образом: 1) определение круга проблем, связанных с реализацией функций «государства защищающего», 2) организация экспертного обсуждения, 3) выработка выводов и рекомендаций, 4) доведение выводов и рекомендаций до широких слоев общества.

Анализ действий «государства производящего»

Задача такого анализа состоит в оценке существующей практики принятия решений по производству общественных (квази-общественных) благ в соответствии с демократическим принципом, анализ бюджетного процесса и межбюджетных отношений. В

⁸ Например, создание правил, нарушающих конституционные (в широком смысле слова) права человека (как режим регистрации в Москве), или правил, нарушающих базовые соглашения о правах собственности (запрет на частную собственность).

⁹ Требование регистрации по месту жительства в России плохо не потому, что не отражает интересы большинства российских граждан, а потому, что нарушает базовые принципы общественного договора, касающиеся личных свобод.

условиях отсутствия групп, представляющих осознанные интересы граждан, работа в данном направлении может осуществляться на основе экспертной оценки, описанной выше.

Для решения же проблем в конкретных социально-экономических сферах желательно применение механизма переговоров, который, однако, может быть эффективным лишь тогда, когда достаточно полно представлены интересы всех сторон. Последнее возможно в том случае, когда в рассматриваемой сфере уже существуют институты, готовые к участию в переговорном процессе, и эти институты адекватно и полно отражают интересы индивидов. Таким образом, работа в конкретных сферах может быть структурирована следующим образом:

- 1) выявление в конкретной сфере проблем, которые могут быть разрешены с помощью механизма общественного договора;
- 2) выявление существующих институтов, представляющих интересы различных групп (если таких институтов нет и организация переговорного процесса в данной сфере в настоящий момент невозможна, то необходимо формулировать рекомендации по созданию соответствующих общественных институтов и предлагать экспертный вариант общественного договора);
- 3) определение переговороспособности существующих институтов по принципу адекватности представления интересов всех задействованных в данной сфере групп лиц (если основные участники непереговороспособны, то необходимо разрабатывать рекомендации по повышению переговороспособности сторон и предлагать экспертный вариант общественного договора);
- 4) подготовка и организация переговоров там, где это возможно;
- 5) выработка на основе переговоров формулы общественного договора в конкретной сфере.

Проблемы организации переговорного процесса

В рамках теории коллективного действия предполагается, что граждане с общими социальными, экономическими и политическими интересами объединяются в коллективные организации (ассоциации, союзы, клубы) и пытаются отстаивать свои интересы путем лоббирования и/или участия в переговорах (наиболее типичным примером являются переговоры между профсоюзами

и работодателями). В этом случае исход политического процесса определяется равнодействующей давлений различных конкурирующих групп и выглядит более желательным по сравнению с исходом, когда отсутствуют конкуренция и баланс интересов. Предполагается, что профсоюзы, союзы потребителей, различные ассоциации представляют собой противодействующую силу государственному (или корпоративному) монополизму и способны оказывать влияние на политический процесс. Одним из важнейших выводов теории коллективного действия является вывод о желательности организации и проведения полных, всеобъемлющих переговоров между различными общественными силами.

Основная сложность организации таких переговоров связана с трансакционными издержками их проведения. Именно учет трансакционных издержек позволил Мансуру Олсону сделать вывод о невозможности достижения эффективности и справедливости путем организации полных и всеобъемлющих переговоров. Это связано с тем, что на практике невозможно добиться представленности всех групп общества в переговорном процессе, большинство коалиций носит распределительный характер, распространено оппортунистическое поведение лидеров организаций по отношению к ее членам.

Представленность групп в переговорном процессе

Как уже отмечалось выше, на практике организации коллективного действия (союзы, ассоциации, клубы) могут представить в переговорном процессе интересы не всех членов общества. Большинство налогоплательщиков не являются членами организации налогоплательщиков, люди с низкими доходами – членами организации для бедных, а интересы большинства безработных также не представлены организационно. Вместе с тем, в ходе переговорного процесса должны быть учтены интересы и этих лиц – до тех пор, пока некоторые группы остаются вне переговоров, нет оснований полагать, что их результаты окажутся справедливыми.

Полная институционализация общества, при которой интересы каждого его члена представлены той или иной организацией, невозможна по причине запретительно высоких трансакционных издержек. Сложность вовлечения граждан в коллективные действия схожа с аналогичными сложностями, возникающими при производстве общественных благ. Из-за проблемы «безбилетника» отдельный индивид не имеет достаточных стимулов для участия в

деятельности той или иной организации – рациональный индивид предпочитает, чтобы выгоды от организации коллективных действий для него лично извлекались благодаря участию в коллективных действиях других индивидов его группы. В этом случае имеют место высокие (а зачастую запретительно высокие) транзакционные издержки осуществления коллективного действия.

Теория предсказывает, что транзакционные издержки коллективного действия будут особенно велики в условиях многочисленности и рассеянности соответствующих групп, при низком уровне общественно-политической грамотности индивидов, отсутствии стимулов к повышению уровня информированности и, как следствие, отсутствии осознанных и выраженных интересов, самоидентификации индивидов как членов группы (как в случае с безработными, людьми с низкими доходами, «нелегалами», проживающими в Москве).

Когда интересы одной или нескольких широких групп по описанным выше причинам не могут быть представлены в переговорном процессе, результаты переговоров могут быть сильно искажены в пользу существующих узких распределительных коалиций, выражающих интересы значительно меньшей части населения. В этом случае решающую роль играет возможность организации посредством экспертного представительства внешней коалиции, способной отстаивать интересы незащищенных групп в переговорном процессе. Если создание такой коалиции представляется возможным при отсутствии прямого представительства со стороны отдельных групп, может быть достигнуто субоптимальное решение.

Таким образом, в условиях несовершенной институционализации общества в долгосрочной перспективе организация эффективного переговорного процесса требует дополнительных действий, направленных на повышение уровня общественно-политической информированности населения, формирование общественного мнения, что стимулировало бы становление институтов гражданского общества. В краткосрочном периоде действия должны быть направлены на формирование внешней коалиции, представляющей интересы незащищенной части населения.

Распределительный характер коалиций

Значительная часть организаций коллективного действия, как правило, представляющих интересы малых групп (например объединения нотариусов, адвокатов, медиков), преследует узко-

направленные цели, достижение которых в ряде случаев может быть нежелательно с точки зрения экономической эффективности. Это – распределительные коалиции, по Мансуру Олсону.

В теории интересы одних распределительных коалиций могут уравновешивать интересы других. Однако на практике распределительный характер коалиций может оказывать существенное влияние на эффективность результатов переговорного процесса. Решающее значение, с точки зрения возможности организации эффективных переговоров, в этом случае имеет возможность создания коалиции, внешней по отношению к существующим.

Не следует ставить знак равенства между узкими и распределительными коалициями. В российских условиях действия ряда коалиций, узких по формальным признакам, не противоречат принципам эффективности. В любом случае, следуя теоретическим выводам, необходимо до начала переговоров четко определить истинные интересы узких организаций, оценить возможность достижения баланса интересов.

Оппортунистическое поведение со стороны лидеров организаций

Серьезные проблемы могут быть связаны с наличием у отдельных лиц или группы лиц, представляющих коллективную организацию, стимулов к осуществлению действий, направленных на реализацию собственных целей, зачастую противоречащих интересам большинства членов организации. Важным условием организации переговорного процесса является выявление истинных интересов участников переговоров. А важным условием решения проблемы расхождения интересов руководителей группы и большинства ее членов является обеспечение прозрачности коллективной организации. В то же время деятельность, направленная на обеспечение прозрачности организации, также представляет собой общественное благо: как у руководителей организации, так и у ее отдельных членов (из-за проблемы «безбилетника») отсутствуют стимулы к повышению прозрачности.

Указанные выше проблемы могут быть описаны в терминах трансакционных издержек, основными составляющими которых в данном случае являются издержки заключения контрактов (достижения соглашения) и издержки оппортунистического поведения, возникающие вследствие асимметрии информации.

Постконтрактные издержки переговорного процесса и проблема присоединения к общественному договору

Вслед за Оливером Уильямсоном можно провести различие между предконтрактными (*ex ante*) и постконтрактными (*ex post*) издержками¹⁰. Предконтрактные, в первую очередь, включают в себя информационные издержки (в том числе возникающие в результате асимметрии информации) и издержки заключения многосторонних контрактов, возникающие на этапе подготовки и проведения переговоров. Постконтрактные (или «внешние», согласно Джеймсу Бьюкенену и Гордону Таллоку) издержки возникают вследствие неизбежного сопротивления отдельных индивидов правилам, выработанным в результате коллективного действия (в данном случае – условиям общественного договора). Внешние издержки будут возникать вследствие невозможности принятия в подавляющем большинстве случаев коллективного решения на основе правила единогласия (если решение на основе этого правила все же принимается, то внешние издержки отсутствуют).

Если речь идет об общественном договоре как совокупности правил, которые должны признаваться всеми членами общества, внешние издержки, возникающие в результате неприятия отдельными индивидами соответствующих норм, следует рассматривать как издержки оппортунистического поведения. Вследствие невозможности следовать правилу единогласия такие издержки будут существовать всегда, при любом общественном договоре. Вместе с тем, полезно оценивать масштаб и типы оппортунистического поведения.

Оливер Уильямсон различает три типа оппортунизма. Первый – естественный оппортунизм – характеризуется ненамеренным нарушением правил (условий договора). Второй – стратегический оппортунизм – использованием выгоды от изменившихся внешних условий при фиксированных правилах. Третий – оппортунизм «по Макиавелли» – осозанным, неприкрытым и целенаправленным характером нарушения правил. Именно к третьему типу можно отнести практики ухода от налогов в современной российской экономике. В этом смысле возможность перевода оппортунистического поведения в более нейтральные формы является критерием эффективности общественного договора.

¹⁰ См.: Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996.

Непосредственное отношение к задачам оценки внешних издержек переговорного процесса имеет вопрос присоединения граждан к общественному договору. Характер и динамика процесса присоединения может служить косвенным показателем эффективности принятых решений. Современные информационные технологии создают широкие возможности для вовлечения граждан в общественный договор уже на стадии обсуждения проблем и подготовки решений (публичное обсуждение проектов, предложение собственных идей). Информационная прозрачность процесса, достижимая, в частности, посредством использования Интернет-технологий, на предконтрактной стадии позволяет рассчитывать на снижение постконтрактных транзакционных издержек.

Критерии оценки «конструктивности» коллективных организаций

Масштаб организации

Мансур Олсон предложил проводить различие между большими (широкими) и малыми (узкими) группами. При прочих равных, чем уже группа, интересы которой представляет соответствующая коллективная организация, тем больше оснований предполагать, что данная коалиция преследует скорее распределительные нежели «эффективные» цели. Сам Олсон сформулировал эту мысль следующим образом:

«Широкие организации заинтересованы в том, чтобы сделать общество, в котором они функционируют, процветающим, а издержки перераспределения дохода в пользу своих членов – как можно более низкими. [...] Рационально для них использовать наиболее эффективные методы перераспределения и сокращать перераспределения, когда безвозвратные потери становятся особенно велики»¹¹.

С точки зрения Олсона, участие в переговорах широких организаций выглядит более предпочтительным. Более того, сам переговорный процесс может рассматриваться как «расширение» организаций коллективного действия, что позволяет представлять более широкие группы. Следует понимать, что критерий масштаба является очень условным и может быть использован лишь в связке с критериями, учитывающими избирательные стимулы и историю возникновения организации.

¹¹ Здесь и далее в этой главе цит. по: *Олсон М.* Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция и социальный склероз. Новосибирск: ЭКОР, 1998.

Характер избирательных стимулов

Избирательные стимулы, по Олсону, – это «стимулы, которые применяются к индивидам избирательно, в зависимости от того, вносят они вклад в обеспечение коллективным благом или нет». Проблема формирования избирательных стимулов является особенно острой для больших групп. Теория, опираясь на проблему «безбилетника», предсказывает, что организации, представляющие большие группы, как правило, не будут действовать в интересах своих членов в том случае, если они состоят из рациональных индивидов. Вот как это формулирует Олсон:

«...При добровольном и рациональном индивидуальном поведении ни правительства, ни объединений не существовало бы, если только индивиды не стали бы поддерживать их по какой-нибудь причине, отличной от их заинтересованности в коллективном благое».

Таким образом, организации, представляющие большие группы, зачастую поддерживаются не из-за коллективных благ, которые они предоставляют (или предоставление которых провозглашается), а благодаря избирательным стимулам. Негативные избирательные стимулы – наказания, налагаемые на тех, кто не платит за общественное благо, например социальные санкции. К позитивным избирательным стимулам можно отнести льготы для инсайдеров, которые зачастую имеют мало отношения к основным целям организации коллективного действия. Политическая власть и публичность организаций, представляющих большие группы, может приносить налоговые и иные льготы.

Организации имеют разные возможности по формированию избирательных стимулов. При этом существование достаточно сильной коллективной организации далеко не всегда означает, что провозглашаемые ею цели находят широкую общественную поддержку. Таким образом, анализ избирательных стимулов, с точки зрения их соответствия провозглашаемым организацией целям, имеет важное значение при оценке «конструктивности» организации коллективного действия.

При детализации данного критерия возможны самые неожиданные решения. В частности, Мансур Олсон полагал, что готовность платить значительные членские взносы свидетельствует о реальной заинтересованности членов организации в реализации провозглашаемых целей. Низкие издержки участия в коллектив-

ной деятельности позволяют членам не задумываться об истинных целях и сопоставлять фактические действия организации со своими интересами.

Социальная однородность группы

Среди избирательных стимулов большое значение имеют социальные избирательные стимулы (прежде всего, социальные санкции для аутсайдеров), тесно связанные с возможностью самоидентификации индивида как члена группы. Возникновение таких стимулов особенно вероятно в случае, когда индивид ценит свою принадлежность к определенной группе и опасается социального порицания в форме исключения, бойкота, ограничения в правах. Наличие социальной однородности свидетельствует о возможности выработки социальных избирательных стимулов.

Хотя социальная однородность группы, интересы которой представляет та или иная организация, не может служить самостоятельным критерием, этот параметр позволяет выдвинуть определенные соображения. В частности, следует внимательно относиться к организациям, представляющим социально разнородные группы. Вполне возможно, решающую роль здесь играют не провозглашаемые организацией цели, а грамотно выстроенные избирательные стимулы. С осторожностью следует относиться к наличию сильных социальных избирательных стимулов: боязнь социальных санкций со стороны инсайдеров может подменять реальные интересы индивидов (например, как в случае с профсоюзами).

Фактор личности

Зачастую проблемы формирования избирательных стимулов в больших группах могут быть решены благодаря наличию харизматического лидера, способного организовать коллективные действия. Отсутствие сильного лидера в конкретной коллективной организации, скорее всего, означает ее «неконструктивность», в том числе и потому, что выполнение взятых ею в ходе переговоров обязательств может быть затруднено.

История организации

При анализе организаций следует уделить внимание истории их возникновения, особенно в случае, если они возникли в условиях, сильно отличающихся от современных. Зачастую такие организа-

ции, обеспечив избирательные стимулы на ранних этапах своей деятельности, выживают и продолжают функционировать после того, как предоставляемое ими коллективное благо перестает быть нужным. В этой связи цели организации не следует рассматривать вне исторического контекста.

Информационная политика организации

Действия по расчету издержек и выгод от участия в организации коллективного действия сами по себе являются коллективным благом. Каждый в отдельности член организации не заинтересован в том, чтобы посвящать выяснению деталей и размышлению об организации столько времени, сколько соответствовало бы интересам группы. Вместе с тем, положение каждого члена группы улучшилось бы, если бы все члены группы могли уделять больше времени на изучение целей организации.

«Конструктивные» организации, действительно заинтересованные в предоставлении коллективного блага, ведут активную информационную политику по разъяснению своих целей, в то время как «неконструктивные» пользуются «рациональным неведением» членов в собственных целях. Узкие лоббистские организации, как правило, не заинтересованы в прозрачности своих действий.

Открытость организации с точки зрения возможностей входа/выхода

Распределительные коалиции, как правило, закрыты, поскольку наибольшая распределительная выгода достигается минимальной по размеру организацией, достаточной для осуществления поставленной цели (например ассоциации медицинских работников или юристов). В соответствии с данным критерием «закрытая организация» или организация с высокими входными барьерами, скорее всего, преследует распределительные, а не эффективность цели.

Выводы

Поскольку действия, направленные на формирование и поддержку широких коллективных организаций, подготовку и проведение переговоров между различными общественными группами, повышение уровня социально-политической информированности населения, по своей сути схожи с процессом производства обще-

ственных благ и вероятность спонтанного решения данной проблемы невелика, чрезвычайно важной оказывается роль организаций, готовых взять на себя (по крайней мере, частично) издержки организации коллективных действий.

Фактор трансакционных издержек налагает ряд ограничений на возможности организации переговорного процесса. С целью устранения возможных искажений результатов переговоров на подготовительной стадии должны быть оценены:

- степень институционализации (представленности интересов всех участников существующими организациями) в каждой конкретной сфере и возможность организации внешней коалиции в случае, когда степень институционализации невысока;
- характер существующих организаций, их цели, возможность организации внешней коалиции в случае обнаружения распределительного характера существующих организаций.

На основании оценок должен быть проведен отбор организаций-участников переговорного процесса по специально разработанной процедуре. Далее должен осуществляться постоянный мониторинг эффективности общественного договора, параметрами которого могут служить объем и виды оппортунистического поведения, характер и динамика присоединения граждан к договору.

1.3. Влияние надконституционных институтов на общественный договор

Публикуемый в этой главе текст представляет собой выдержки из монографии «Институциональные ограничения экономической динамики», изданной в 2009 году под редакцией Виталия Тамбовцева (с 2006 года – научный руководитель ИНИ «Общественный договор»). В авторский коллектив вошли: Александр Аузан, Андрей Блохин, Лилия Валитова, Антон Золотов, Владимир Иванов, Григорий Калягин, Сергей Левин, Владимир Лисин, Оксана Мартанус, Анастасия Овсянникова, Павел Павлов, Любовь Путятин и Виталий Тамбовцев. Данная глава была подготовлена Александром Аузаном и воспроизводится здесь с любезного разрешения издательства «ГЕИС».

Монография посвящена всестороннему обсуждению проблемы влияния институтов на развитие экономики, прежде всего, тех механизмов, посредством которых действующие в экономике институты налагают ограничения на различные характеристики экономического роста и развития.

Институциональные ограничения на метауровне

В последние годы популярной темой дискуссий стал вопрос о наличии «колеи России» – совокупности факторов, определяющих траекторию исторического движения страны. Эта проблема известна в институциональной экономической теории под названием «зависимость от предшествующего развития» (*path dependence*) и связана с оценкой воздействия на долгосрочное развитие надконституционных и конституционных институтов.

Чтобы прояснить сущность проблемы зависимости от предшествующего развития, обратим внимание на феномен, зафиксированный в так называемых «таблицах Мэдисона»¹: с течением времени в мире наблюдается *дивергенция* темпов роста ВВП на душу населения. По этому показателю можно выделить три группы стран – растущих быстро, умеренно и медленно, – и траектории их развития *расходятся*, а не сходятся, как считалось 50 лет назад.

Один из важнейших факторов экономического роста – это институциональная структура национальной экономики. Казалось бы, исправить положение и перейти в группу стран с высокими темпами роста достаточно просто: нужно только перенять те институты, которые имеются у быстро растущих стран. Однако *заимствования*, эффективных институтов между этими тремя группами на деле *не происходит*, и страны крайне редко покидают свои группы. За 200 лет сведенных в таблицы статистических наблюдений есть лишь *несколько* примеров перемещения из второй группы стран в первую, и *только один* пример перемещения из третьей группы в первую – это удалось Японии.

Таким образом, проблему зависимости от предшествующего развития мы можем зафиксировать прежде всего *экономически*, через динамику темпов роста ВВП на душу населения. Причем основная сложность здесь не в том, что в трех группах стран имеется разный уровень ВВП на душу населения, – это лишь предпосылка. Реальная проблема проявляется тогда, когда некая страна хочет *покинуть* свою традиционную траекторию. Разумеется, такое желание возникает далеко не всегда, и вполне можно допустить, что есть страны, не намеренные этого делать. Например, традиционные общества не максимизируют показатель роста ВВП на душу населения, а если и максимизируют, то оказывается, что очень скоро они как бы натываются на «потолок». Казалось бы,

¹ Maddison A. Monitoring the World Economy 1820–1992. P.: OECD, 1995.

начался экономический рост, дающий надежду догнать передовые страны, но затем *что-то происходит*, и в результате возникает спад. При этом оказывается, что *в среднем*, за длительный временной промежуток, страна после таких колебаний *вернулась* на свою прежнюю траекторию.

Разумеется, для тех стран, которых традиционная траектория устраивает, проблемы *path dependence* не существует. Но история развития России довольно очевидно демонстрирует регулярные попытки покинуть сложившуюся траекторию. И нам, конечно же, интересно, можно ли в принципе ее оставить, а если да, то при каких *условиях*, и каковы *факторы*, сдерживающие этот процесс, задающие ему ограничения.

Есть несколько (не взаимоисключающих) версий, которые объясняют причины зависимости от предшествующего развития. Все они гипотетичны, имеют только частичные доказательства и дают разные рекомендации по поводу того, что делать для преодоления зависимости и перехода на иную, более «высокую» траекторию. Рассмотрим вкратце три версии с точки зрения механизмов зависимости от предшествующего развития, их приложимости к России и возможности выхода на новую траекторию.

Йозеф Шумпетер и «созидательное разрушение»

Первая версия основана на применении теории «созидательного разрушения» (*creative destruction*) Йозефа Шумпетера, которая была разработана для анализа технологического развития и предполагала, что для совершения качественного рывка необходима смена «технологической парадигмы». Применительно к институциональной системе страны, это, вообще говоря, означает следующее: чтобы «перепрыгнуть» саму себя, нация должна *изменить собственную идентичность*. Анализ японского примера действительно показывает, что за 150 лет движения из третьей группы в первую японцы столкнулись с серьезными кризисами и попытками сменить идентичности.

В самом общем виде механизм зависимости от предшествующего развития трактуется следующим образом. Из институциональной экономической теории известно, что неформальные правила часто «сильнее» формальных, и есть неформальные правила очень высокого, надконституционного уровня (в другой системе

координат, на неэкономическом языке их называют также *национальными ценностями*). Это правила, задающие ограничения выбора и способа реализации конституционных правил. У любого правила действительно есть ограничительные функции, поэтому оно может служить «потолком».

Насколько это применимо к России? Черты подобной зависимости были замечены давно, например в работе Николая Бердяева «Истоки и смысл русского коммунизма», который сказал про 1917 год, что перед русским взглядом прошли парадом все идеи и партии, но русский человек выбрал «царя и державу». Ровно то же самое можно сказать про 1613 год, когда государственность была восстановлена не государством – оно погибло, не смогло сопротивляться, – а самоорганизацией, ополчением, но в итоге выбор был сделан не в пользу парламента (земский собор не превратился в парламент), а в пользу традиционных институтов.

Можно ли говорить, что эти ограничения преодолимы? Представляется, что сегодня мы находимся в фазе парадигмального сдвига. Русской нации не было, была империя, которая ушла. Наблюдаемый сейчас [в 2009 году. – *Примеч. сост.*] огромный взлет национализма свидетельствует, видимо, о поиске новой идентичности. Через подобную ситуацию прошли, например, турки во времена Кемаля Ататюрка, причем они искали идентичность после гибели империи в переходе от религиозной – имперской и мусульманской – основы к основе этнической и дорого за это заплатили (как, впрочем, и другие народы).

Мы сегодня находимся в точке бифуркации, значит, правила *могут* меняться довольно серьезно. И это касается не только этнических групп: внутри одной этнической группы существует колоссальное разнообразие ценностей. В этом многообразии важно выявить те, благодаря которым формируется нация, – например совместная гордость за историческое прошлое, согласие в ключевых ценностях, так называемый «перманентный плебисцит» – массовая деятельность, которая постоянно подтверждает существование именно этой идентичности. Каждый из названных и многих других факторов сейчас подвижен, находится под определенным воздействием различных, складывающихся ситуационно обстоятельств. Поэтому определенное «окно возможностей» здесь есть, и предметом исследования должно стать формирование новых надконституционных правил, или национальных ценностей.

Дуглас Норт и QWERTY-эффект

Второй вариант объяснения – классический, основанный на феномене QWERTY-эффекта². Применительно к крупным институциональным системам этот вариант разработал Дуглас Норт, и логика зависимости от предшествующего развития выглядит у него следующим образом. В какой-то точке бифуркации делается случайный выбор между институтами, он оказывается неудачным. Но впоследствии он закрепляется издержками изменения неудачного института, адаптированностью и комплементарностью других институтов, группами интересов – возникает так называемый «эффект блокировки». Правила имеют не только координационную, но и распределительную функцию, при их изменении кто-то неизбежно теряет в доходах, и этими «кем-то» могут оказаться доминирующие в обществе группы, блокирующие возможность изменений. В результате происходит закрепление неудачной институциональной системы.

Насколько этот вариант приложим к России? Много написано (например Георгием Федотовым³) о возобновляемых традиционных институтах – крепостничестве и самодержавии – как о парных и взаимодополняющих, об особой роли государства в управлении рабочей силой. Действительно, и петровская, и сталинская модернизации связаны с практическим использованием традиционных институтов как инструментов роста. В обоих случаях эти институты сначала давали отдачу, но затем следовал естественный обратный эффект, происходил спад.

Эта ключевая пара институтов – крепостничество и самодержавие – сложилась в XV–XVI веках. Именно тогда сформировался этот постоянно воспроизводящийся институциональный выбор. С точки зрения экономиста, особенности этой пары, отличающей нас от европейской ситуации, состоят в следующем. У нас нет жесткой ограниченности земельного ресурса; редким ресурсом является человек. На первый взгляд, по экономической логике, когда ценным и ограниченным ресурсом оказывается человек, то развитие должно пойти как в Америке, где земли много, а человек – высшая ценность. Но есть и другое решение, другая дискретная институ-

² QWERTY-эффект – ситуация доминирования менее эффективного стандарта над более эффективным за счет относительно случайных обстоятельств, существовавших в момент выбора, и последующего закрепления менее эффективного стандарта за счет того, что им пользуется значительное число индивидов.

³ См.: *Федотов Г.П.* И есть, и будет. Размышления о России и революции. Париж, 1932; *Он же.* Лицо России. Париж, 1967; *Он же.* Россия и свобода. Нью-Йорк, 1981; *Он же.* Тяжба о России. Париж, 1982; *Он же.* Христианство в революции. Париж, 1957.

циональная альтернатива: путем *насилия* закрепить редкий ресурс на земельном (доступном) ресурсе. В этом случае государство сразу оказывается активным участником экономики, ведь его «родовая» черта как организации – это сравнительное преимущество в осуществлении легального насилия. Потому и самодержавие, и крепостничество – явления и экономические, и политические. Эта пара институтов воспроизводится у нас до сих пор.

О родственных чертах самодержавия и современной политической системы много пишут политологи. Меньше говорят о том, что и *крепостничество* до сих пор воспроизводится. Что такое наши вооруженные силы, в чем проблема их реформирования? По сути, это серьезное крепостническое хозяйство, связанное с отходничеством, барщиной, сдачей в аренду рабочей силы и тому подобным. Вспомним и ситуацию с гастарбайтерами: сейчас в этом секторе находится по меньшей мере несколько миллионов человек, все они де-факто оказались в системе крепостной зависимости.

Здесь высвечивается объект, на который надо реально воздействовать, – *переплетение власти и собственности* как базовый узел крепостничества и самодержавия. Если мы не сможем воздействовать на это переплетение, то эти институты будут воспроизводиться и влиять на всю институциональную среду. Тесно связанные власть и собственность фактически являют собой монополию, которая позволяет снимать ренту с развития страны, а не реально модернизировать ее. При этом срачивании начинают работать своеобразные «качели» (мы их наблюдали в 1990-х и 2000-х годах): то бизнес захватывает власть, то власть – бизнес. В любом случае происходит их срастание, в любом случае мы получаем коррупцию, причем в форме выдавливания ренты из экономики. В любом случае мы получаем административные инструменты конкуренции и административные барьеры.

Эрнандо де Сото, формальные и неформальные правила

Третий вариант объяснения предложен Эрнандо де Сото⁴, логика которого может быть представлена следующим образом. Импульсом к возникновению зависимости от предшествующего развития является демографический переход. В его условиях возникает острая внутренняя конкуренция: деревня, слобода движутся в город. Большие

⁴ См.: Сото Э. де. Загадка капитала: почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М.: Олимп-Бизнес, 2001; Он же. Иной путь: невидимая революция в третьем мире. М.: Catallaxy, 1995.

города стараются защищаться. Для этого их администрации используют правовые инструменты, отстаивая монополию прежних элит. Право становится не способом установления прав собственности, а самозащитой монополии элит. В итоге образуются так называемые «колпаки Броделя»: в стране формируются несколько относительно развитых центров – в них работают транснациональные компании, есть признаки процветания – и есть *вся остальная страна*, которая живет по неформальным социальным контрактам, поддерживаемым криминальными способами, причем разными от региона к региону. Все вместе это создает очень плохую среду для развития.

Согласно де Сото, складывается следующая ситуация: поскольку собственность значительной части населения нелегальна, она не является капиталом, не может быть капитализирована. И дело не в том, что она не учитывается в ВВП, но в том, что с ней невозможно осуществлять легальные трансакции, в такой среде невозможно рекомбинирование – объединение активов, секьюритизация, кредитование под залог. В итоге при наличии существенных активов, нелегализованные права собственности удерживают подушевой ВВП на низком уровне. Картина, рисуемая де Сото для Латинской Америки, очень похожа на то, что происходит в последнее время в России.

Меры выхода из сложившейся колеи, описываемой таким образом, могут быть связаны с *новым социальным контрактом*, который должен иметь национальный характер – то есть быть явным (эксплицитным) соглашением о комплексных политических реформах, требующим согласия самых разных социальных групп, в том числе и криминальных групп. Мафия должна соглашаться на легализацию, ведь она во многих случаях поддерживает и защищает контракты, замещающая государство там, где речь идет о неформальных договоренностях. На реформы должна быть согласна и часть юридической корпорации, хотя, согласно де Сото, юридическая корпорация – злейший враг развития, настаивающий на консервации существующих формальных правил. Суть реформ состоит в *сближении формальных и неформальных правил*, в упрощении права и легализации фактически существующей массовой собственности.

Таким образом, проблема *path dependence* может объясняться рядом факторов, формирующих эту зависимость на уровне надконституционных и конституционных институтов. При этом условия выхода из сложившейся зависимости в целом понятны: они во многом связаны с парой «политическое устройство – система собственности», в узле сросшихся собственности и власти. Предлагаемые решения проблемы описывают возможную трансформацию конституционных

институтов. Однако гораздо более сложный вопрос связан с *надконституционными институтами* и возможностью их трансформации.

Надконституционные институты – национальные ценности: гипотеза о комплементарности ценностей и этнических стереотипов

Возможно несколько предположений о том, откуда берутся национальные ценности, причем все они не вполне совершенны. *Первый* вариант: нация выбирает некоторую *идеологию* как набор ценностей, и эта идеология (иногда, но не всегда) – не обязательно либеральная, возможно, и социалистическая или какая-либо форма религиозно-философских воззрений, – оказывается фактором успеха. Почему этот подход кажется спорным? Есть нации, которые в принципе выбрали один и тот же тип идеологии – либеральный, – например французская и американская нации, и зафиксировали выбор ценностей в своих конституционных документах. У американцев это «Жизнь, свобода и стремление к счастью», у французов – «Свобода, равенство и братство». При внешнем сходстве очевидно, что наборы отличаются, – соответственно, и нации разные.

Второе предположение может состоять в том, что национальные ценности берутся не из идеологии, а из *истории* народа или этноса, что они – прямое продолжение стереотипов этнического поведения. Данный подход также представляется небесспорным. Можно ли сказать, что американец по этническим стереотипам поведения либерал и демократ? Способ организации американского офиса, как известно, крайне жесткий. Американцы устраивают кампании против холестерина и курения ровно с той же нетерпимостью, с какой их квакерские предки ходили в походы против индейцев. Это явно исторические свойства этноса, которые очевидно *противоречат* либеральным ценностям.

Однако в этой видимой противоположности может заключаться комплементарность, взаимодополняемость – и это *третье* возможное объяснение. Действительно, в ходе освоения Америки существовали разные этнические группы с очевидно агрессивным поведением, жесткими формами конкуренции, и из этого разнородного сообщества надо было сделать устойчивую конструкцию – нацию. Чем уравновесить эти свойства? Можно предположить, что национальные ценности, конечно, *специфичны* для нации, но они являются *не прямым продолжением* этнических стереотипов поведения, а их *противоположностью*, их компенса-

рующей силой. Они формируются по принципу дополнительности, то есть фактической дефицитности, редкости. На языке экономической теории «редкость» и «ценность» – по сути, одно и то же. Ценно то, что редко. Попробуем посмотреть на обсуждаемые проблемы с точки зрения этой гипотезы.

Так, например, можно предположить, что немецкий *Ordnung* – это *свойство стереотипа* этнического поведения. Германия долгое время была раздроблена на княжества, и в Пруссии, Силезии, Саксонии существовали свои этнические стереотипы поведения, представлявшие барьер общения будущих немцев. Идея *расширяющегося* порядка становится национальной ценностью в XIX веке и остается таковой в XX, причем в одном случае стыковка этой ценности с этническими стереотипами воплощается в том типе германского государства, которое стало источником двух мировых трагедий, а в другом – принимает позитивную форму мирной европейской интеграции.

Почему не всегда получается найти такое взаимодополнение? Только *культура*, как механизм производства смыслов, может совместить в сознании и поведении индивидов этнический стереотип, находящийся в *прямом противоречии* с национальной ценностью (потому ценность и есть редкость). Если же эта задача не решается, то тогда этническая общность ослабляется «двоемыслием», лицемерием.

Исследование этой проблемы на этническом культурном материале может проводиться, например, путем обращения к мифологии, народным сказкам. В 2007–2008 годах в газете «Ведомости» журналист Валерий Панюшкин публиковал серию статей с экономической интерпретацией русских народных сказок. Автору периодически приходилось восстанавливать оригинальный смысл сказки. Так, история о Колобке нам известна в «детском» варианте – бабушка с дедушкой очень любят Колобка, – тогда как на самом деле они собирались его съесть. Сказка о Колобке, по Панюшкину, – это рассказ о достойной и недостойной смерти. Она несет в себе очень важный урок – при сопоставлении с другими сказками выясняется, что спастись от смерти можно только двумя способами: либо чудом, либо коллективным действием. Звери *вместе* в лубяной избушке могут спастись, а *одинокий* Колобок спастись не может.

Почему так важно было в начале становления Руси утвердить идею коллективного действия? Исследования последних лет показывают, что *коллективизм* как *стереотип* этнического поведения в России – вымысел эмпирически выявляются скорее антиколлективистские стереотипы. Чтобы уравновесить это свойство, в разные исторические эпохи, на разных фазах бытования этноса нужны

были такие ценности, как общинность, соборность и советский коллективизм.

Итак, набор вопросов, на которые приходится отвечать выработкой национальных ценностей, связан с набором этнических стереотипов поведения. Но откуда берутся эти стереотипы и какие они? Речь идет, конечно, не о биологическом этносе, а об этносе, который определяется ландшафтно-географическими характеристиками, многовековой средой бытования. Этносоциолог Игорь Кузнецов предлагает рассмотреть в качестве шкалы или оси координат такое свойство хозяйственной деятельности этноса, как *оседлость*, связанную с земледелием, или *кочевье*, связанное со скотоводством. Здесь у великорусского этноса особое позиционирование, поскольку это народ, несомненно, земледельческий, но в то же время, несомненно, подвижный. Это подтверждается, например, исследованиями Василия Ключевского об освоении Среднего Поволжья, в частности тем фактом, что раз в семь лет шла перемена поля. В последующие века эти свойства поддерживались крестьянским отходничеством, бегством в города и более или менее насильственными переселениями в отдаленные районы страны.

Почему важна идея о «полукочевом» образе жизни русского этноса? Потому что из этого мы получаем объяснение сразу многих стереотипов поведения, которые эмпирически фиксируем. Например, у *оседлых* земледельческих этносов, как правило, развитие связано с *интенсификацией* использования уже *известного* объекта, и здесь очень важны стандарт и технология. У русского этноса этого нет, потому что все время идет *освоение нового поля*: стандарт не имеет смысла, его приходится менять, поскольку меняется объект. В результате возникают, развиваются и закрепляются свойства креативности, но притом и «нетехнологичности» поведения: в нашей стране так часто возникают многочисленные *замыслы*, которые редко когда доводятся до успешной реализации. Это и конкурентное преимущество, и конкурентный недостаток.

Казалось бы, при наличии такого качества, как креативность, интеллектуальный труд и его результаты должны быть защищены в России особым статусом. Но нет: в нашей стране очень трудно, почти невозможно утвердить современное законодательство об интеллектуальной собственности, в России идея – отнюдь не редкий фактор, и потому интеллектуальный труд, интеллектуальная собственность ценностью не считаются. А вот образование, как показывают социологические опросы, – практически национальная ценность. Но ведь образование – это обучение технологиям, тому, чем Россия «от природы» не владеет. У нас вообще слово «техно-

логия» пользуется повышенным спросом: политическая, культурная, социальная *технология*. Действует закономерность: мы ищем то редкое и дефицитное, *чего не хватает*, потому что в народной жизни господствует (и должен господствовать) многовековой этнический стереотип. Только он должен *уравновешиваться*.

Другой пример. Понятно, что условия бытования этноса были связаны, например, с высокой аритмичностью. Мы живем в северной стране, в зоне рискованного земледелия. Мы очень хорошо мобилизуемся, успешно действуем в авральном режиме. Правда, после аврала всегда наступает спад. И именно в такой аритмичной стране в течение XX века *планирование* возводилось в ранг национальной *ценности*.

Еще один стереотип поведения связан с отношением к риску, с русским словом «авось». На экономическом языке это как минимум *безразличие*, а скорее даже – *склонность* к риску. Эта склонность связана с хозяйственной историей этноса, а идея справедливости довольно тесно связана с риском. Когда есть риски, обязательно есть и проигравшие, возникают проблемы их выживания. Говоря экономическим языком, справедливость – это страховка в условиях рискованной жизни этноса.

Мы видим *следы* ценностей того периода, когда этнос существовал в рамках империи – Московского царства, петровской империи, Советского Союза, – но они уже не действуют. Откуда могут появиться новые ценности? Из наших рассуждений? Нет. Рассуждения могут только обозначить возможную связь исторических свойств этноса и ценностей, приблизительный набор возможных новых ценностей. Этот набор неоднозначен – и потому, что этнические стереотипы могут *уравновешивать разные ценности*, и потому, что культура по-разному справляется с задачей соединения противоположных смыслов, заложенных в стереотипах этнического поведения и национальных ценностях.

Формирование национальных ценностей – это реальный социальный процесс, идущий в настоящий момент. И уделять внимание тому, какими механизмами эти ценности формируются, – это и есть попытка положительного на него влияния⁵. Тот или иной вариант формирования новых надконституционных институтов может решающим образом повлиять на эффективность конституционных институтов и структуру общественного договора в России.

⁵ Более подробно см. публичную лекцию Александра Аузана «Национальные ценности и конституционный строй» (www.polit.ru/lectures/2007/12/06/auzan.html), а также: Аузан А. Национальные ценности и конституционный строй // Новая газета. 2008. № 2. 14 января.

1.4. Общественный договор: взгляд из 2009 года

Публикуемый в этой главе текст представляет собой публичную лекцию Александра Аузана, прочитанную 14 мая 2009 года в клубе «Bilingua» в рамках проекта «Публичные лекции Polit.ru». Лекция приводится здесь в редакции (с небольшими уточнениями) – и с любезного разрешения – «Новой газеты»¹.

Договор-2009: исчерпание контракта

Поражает разнообразие мнений, которые высказываются в последние месяцы по поводу общественного договора. И про Великий договор, который со времен Дикого Поля существует в России. И про то, что на встрече с Дмитрием Медведевым нужно было наконец-то достать из кармана текст договора и положить перед президентом. И про то, что нужен пакт Монклоа – может быть, в виде «круглого стола» то ли с системной, то ли с бессистемной оппозицией. Когда существует такой разброс мнений, возникает подозрение: что-то неточно в определениях.

История вопроса такова. В декабре 2008 года на итоговой пресс-конференции Института современного развития я действительно говорил о том, что прежняя формула договора, на котором пять лет стоял политический режим – «лояльность в обмен на стабильность», – невыполнима в условиях кризиса, который будет не столько острым, сколько длинным. Этот тезис высказывали и развивали разные авторы – Игорь Юргенс, Евгений Гонтмахер, Дмитрий Тренин, Андрей Колесников, Андрей Пионтковский. Грянуло в начале марта. На форуме «Стратегия-2020» Владислав Сурков резко высказался против того, что великую нацию представляют как Исава, продавшего первородство за чечевичную похлебку нефтедолларов, что это соблазнительно простая теория, чтобы быть верной. Кажется, настало время обобщить мой подход, что я и попробую сделать.

Обмен ожиданиями

Начнем с определений. Общественный договор – это не бумага, которую нужно положить на стол президенту. Это обмен ожиданиями по поводу основных прав собственности и свобод, обще-

¹ См. лекцию на сайте Polit.ru (www.polit.ru/lectures/2009/05/25/auzan.html) и публикации в «Новой газете» от 15-го и 17 июня 2009 года (www.novayagazeta.ru/data/2009/062/13.html, www.novayagazeta.ru/data/2009/063/21.html).

ственных благ и, тем самым, характера и структуры государства. Для людей, которые по роду своей деятельности защищают позиции государства, – это очень большой вопрос, и они должны высказываться по этому вопросу. Но и я, как и все те, кто занимается вопросами общественно-экономического развития, тоже не имею возможности отступать, поскольку общественный договор ведь воздействует не только на легитимность, но и на эффективность развития.

Как раз накануне нынешнего экономического кризиса вышел доклад комиссии по экономическому росту Всемирного банка, в котором представлены результаты исследования динамики развития 13 стран за 25 лет. В выборку попали страны, которые демонстрировали среднегодовые темпы роста не ниже 8%. В выводах комиссии названы пять факторов, общих для всех этих стран. Некоторые не были неожиданными – вроде макроэкономической стабильности и преимущественно рыночных способов распределения ресурсов, вложений в человеческий капитал. А вот один оказался, может быть, неожиданным. Выяснилось, что **все эти страны отличаются общей чертой – там есть отчетливый общенациональный консенсус по поводу долгосрочных целей развития**, а также инвестиций в такое развитие, например, высокой нормы накопления. С этой точки зрения формула договора, которая существовала последние пять лет в России, вряд ли может похвастаться результативностью: так, российская норма накопления в 19–20% резко отличается от 30% в Индии или 40% в Китае.

Так что спор о характере общественного договора для нас неизбежен, так же, как и для тех, кто озабочен обеспечением легитимности государства. Давайте разберемся с аргументами. О чем идет спор? Исчерпание контракта, сложившегося в определенный политический цикл, означает определенную необходимость изменения политических институтов. Или не означает, если контракт не исчерпан, имеет резервы, серьезные корни, источники. Я буду говорить о соображениях и возражениях, которые были высказаны в связи с тем, что этот «путинский» контракт есть продолжение реализации Великого договора, который существует в России много веков. О соображениях, что, может быть, вообще неправильно говорить о контракте определенного политического цикла. Ведь есть Конституция Российской Федерации как общественный договор. О соображении, что мы вообще неправильно понимаем, как устроен «путинский» договор, поскольку начался он не в 2003-м, а в 2000 году.

Поиск развилки

Начнем с идеи Великого договора. Дмитрий Орлов, историк и политолог, полагает, что еще во времена становления Русского государства под давлением враждебных сил – Литвы, Орды – сложился вертикальный контракт с закрепощенным служилым сословием, который, в общем, пронизывает всю российскую историю. Когда этого вертикального контракта придерживались, Россия была сильна, когда отношения либерализовались – она распадалась. Сомнительны некоторые исторические аргументы, но вопрос не в этом. В контраргументах нашим ненапечатанным идеям содержалось утверждение, что горизонтальный контракт – это скорее западноевропейская черта, а в России его не было. Горизонтальный контракт – это ситуация, когда граждане сначала договариваются между собой, а потом определяют, что им нужно от государства (в отличие от вертикального контракта, когда граждане не могут договориться, и за них решает государство, потому что больше никому).

Является ли социальный контракт этногеографически определенным? Есть очень слабые признаки, которые показывают, что в больших странах ценности государства несколько выше, чем в малых. Но, замечу, страны с большой территорией, такие как Индия, Канада, Австралия, демонстрируют совсем другую структуру взаимных ожиданий, чем Россия, поэтому размер и плотность населения не столь важны. Разве во Франции времен Людовика XIII был горизонтальный контракт? Или в Германии 70 лет назад – разве там был контракт, идущий от шведских общин? Похоже, что эти схемы могут переходить друг в друга.

Я хотел бы сразу рассчитаться и с противоположным, оптимистическим взглядом, который увязывает тип договора с историческими фазами, – мол, везде когда-то был вертикальный контракт, а потом развитие истории, экономики выводит к горизонтальному контракту. Такой исторической закономерности нет.

Сравнение эффективности разных типов общественного договора – ввиду недостаточности статистических данных – не позволяет утверждать, что демократии, основанные на горизонтальном контракте, дают больший экономический эффект. Статистика позволяет сказать, что страны, где политическая система основана на горизонтальном контракте, демонстрируют большую устойчивость развития, с меньшими издержками преодолевают обычные

кризисы. Мои коллеги по кафедре прикладной институциональной экономики в МГУ посчитали, как за 50 лет менялись индексы, характеризующие распространение свободы, то есть, по сути, горизонтального контракта. У них получилось, что за полвека произошло очень слабое расширение зоны свободы, так что автоматического превращения одного типа договора в другой не происходит, хотя не происходит и того, что общности живут по 500 лет с одним контрактом.

Два костюма

Что же влияет на формирование договора? Вряд ли можно свести этот вопрос к простой задаче выбора: висят два костюма – и берут либо парламентский пиджак, либо военный мундир, а третьего не дано. Дело в том, что социальный контракт – это обмен ожиданиями не только по поводу прав собственности и свобод, но и по поводу производства общественных благ, с которыми все оказалось и сложнее, и проще, чем много лет полагали экономисты и философы. В течение 200–300 лет считалось, что общественные блага производит только государство, фактически выступая как естественная монополия. Этот взгляд изменился буквально за последние 20–30 лет, когда стали исследовать, кто же реально их производит. Я часто ссылаюсь на прекрасную работу Рональда Коуза «Маяк в экономической теории», где показано, что в Англии маяки строило не правительство, а ассоциации судовладельцев, местные сообщества. Фридрих фон Хайек показал, что выжили не те бумажно-денежные системы, которые создавались государством, а те, которые были рождены бизнесом для частных расчетов. Система национального сыска была создана частным агентством Пинкертона на рубеже XIX–XX веков, пожарная охрана может быть добровольной, страховой и государственной и так далее.

Нет предопределенности. Оказывается, что общественные и коллективные блага могут производить очень разные субъекты. Высокая доля государства в Скандинавии совсем не означает, что производством благ занимается только государство; в Нидерландах 17% ВВП производит некоммерческий сектор. Выбор схемы зависит от многих факторов, в том числе от структуры населения, уровня доверия, что и определяет разнообразие. Кроме «двух костюмов» есть очень разные по периодам и странам схемы, которые связаны с тем, какие общественные блага нужны, что люди реаль-

но могут сделать сами, а для чего им нужно государство. Спрос на государство – это производная от спроса на общественные блага, от способности производить их без государства. Предложение же государства определяется частными выгодами и издержками тех групп, которые осуществляют функции по производству общественных благ, – причем это относится как к горизонтальному, так и к вертикальному контракту.

Замечательный украинский экономист, академик Валерий Геец, объяснял, как в демократической Украине идет раздувание бюджетов. Каждое новое правительство говорит: «Вы правы, надо делать секвестр бюджета, но у нас через полгода выборы, поэтому мы будем наращивать обязательства». Это частные интересы и выгоды групп, которые доминируют в политической системе. В системе вертикального контракта группы борются не за электоральный ресурс, а за вполне ощутимые материальные активы. В результате, например, в антикризисной программе провозглашается поддержка малого и среднего бизнеса, а на практике реализуется поддержка крупных государственных и частных компаний.

Совершенства в мире нет, но выбор – есть.

Договор-2009: в поисках нового контракта

Не тревожьте прах Руссо

Дуглас Норт давно доказал, что ни одно государство не может ввести оптимальную – для развития общества – налоговую систему, поскольку она будет неоптимальной для чиновников с их критериями издержек сбора налогов, контроля и так далее. После этого Джон Харшаньи показал, почему же люди принимают такие неоптимальные системы: при низкой склонности к риску они предпочитают выбрать что-то не лучшее, но приемлемое, ведь на практике оптимальное состояние недостижимо. Это справедливо и в отношении идеальных планов конституционного устройства.

Конституция как договор – очень уместная постановка вопроса, о которой несколько раз напоминал президент Медведев. Только не надо тревожить прах Руссо. Он представлял себе дело так: человек, который прекрасен, бесконечно умен и свободолюбив, когда он не испытывает каких-либо ограничений и подавления, договаривается с другими о том, какие права они делегируют государству. Эти права можно вернуть – из этого следует право на восстание против

тирании, если договор нарушается. Очень хорошая схема, только на практике получилось нехорошо: якобинский террор и мерзости директории. Что же не сработало?

Помимо подхода французских просветителей есть ведь и другие философские трактовки конституции: так, отцы американского основного закона полагали, что человек, наоборот, несовершенен, и конституционный договор должен это учитывать. Авторы американской конституции оказались ближе к взгляду, который исповедует новая институциональная экономическая теория, фокусируясь на двух принципиальных моментах. Первое: люди – не боги, они не всеведущи, они не обладают безграничным доступом к информации и способностью к ее переработке. Второе: люди – не ангелы и совершенно не обязательно будут вести себя благотворно. Есть ограниченная рациональность, и есть оппортунистическое поведение.

Герберт Саймон, автор теории ограниченной рациональности, демонстрировал принцип ее работы на простом примере. Когда человек выбирает себе супруга, он не ведет себя как рациональный, максимизирующий свою полезность субъект, он не собирает для анализа данные о 3 миллиардах особей. Он проводит несколько случайных испытаний, дальше устанавливается уровень притязаний, и первая же персона, соответствующая этому уровню, становится тем, с кем заключается брак на небесах. Ровно так все происходит в политической сфере и в сфере принятия решений.

Что касается оппортунистического поведения, то, как показывает практика, люди склонны любое конституционное устройство – и демократическое, и авторитарное – использовать так, чтобы, минимизируя свои затраты, получать общественные блага. Исходя из этого, разговор о конституционном договоре должен получить иную постановку – что и произошло в работе Джеймса Бьюкенена и Гордона Таллока, где утверждалось, что социальный контракт имеет двухуровневое устройство. Есть конституционный договор, когда определяется структура прав личности и собственности, и есть постконституционный, когда решается вопрос производства общественных благ в обмен на налоги.

Конституционный договор – это пакт элит, и другим путем он возникнуть не может, ввиду ограниченной рациональности индивидов. Любая конституция – в том числе и российская 1993 года – есть предложение общественного договора со стороны элит гражданам. Какой договор предлагается в нашем основном законе? Суть его в

том, что традиции, ценности добра и справедливости должны быть дополнены демократическими ценностями – не только разделением властей и федерализмом, но и принципами социального государства (статья 7). Соответствовало ли это ожиданиям, реальному спросу, – думаю, да. Но почему же пока основные положения договора не реализовались? Для решения проблемы оппортунистического поведения важно то, что происходит с производством общественных благ, вкладом людей в работу демократии. Казалось бы, конституция и налоги – очень далекие вопросы, но именно проблема налогов и является «роковой» для конституционного устройства. Почему?

Спрос и предложение конституционных институтов

Налоги – штука неприятная. Но они структурируют действия самых разных субъектов (ведь оппортунистически себя ведет не только избиратель, но и выборный представитель), налог заставляет человека осознать, что бесплатных благ не бывает. Вы хотите больше общественных благ – значит, нужно больше платить. Заплатив, человек начинает требовать исполнения обязательств, возникает система ограничений, которая у нас практически не сложилась.

Подходящий налог, которым нас облагают, платим не мы: налоговым агентом является работодатель. А за квартиру мы платим, и тогда – в отличие от ситуации с налогами – мы задумываемся: «Горячей воды не было три дня. И я за воду столько платить не буду!» Я понимаю трудности молодой государственности, которая боялась потревожить своего избирателя, проиграть политическую конкуренцию. Но в итоге мы получили беднеющее население с подорванным воспроизводством человеческого капитала и с нормальным для такого, как говорят в теории, «медианного избирателя» поведением: он не может платить за общественные блага – и не платит за них. При этом пределов спроса на бесплатные блага в демократической стране при отсутствии реальных налогов, разумеется, нет.

Такое поведение избирателей имеет самые тяжелые последствия для политической системы. Популистские решения будут приниматься только потому, что они не потребуют никаких дополнительных усилий от избирателей. На рынке начинается конкуренция популистских обещаний и денежных активов, далее появляется административный ресурс, при помощи которого пы-

таются навести порядок. По этой цепочке мы уже двигались: через конституционный кризис 1995–1996 годов, который решался путем вторжения «денежных мешков» в избирательный процесс, последующей атаки административного ресурса, победившего в 2003–2004 годах. И что получили?

В ходе консолидации государства снижалась эффективность его работы, что было вызвано фактическим устранением принципа разделения властей, «сворачивания» федерализма, – в государственных институтах запустились механизмы ухудшающего отбора. Возникло то, что Юрий Левада в своей последней работе назвал «эрзац-элитами», – с ними и достигались договоренности в ходе смены конституционного договора в 2008 году. А как быть с гражданами и конституционными институтами? Я считаю, что заинтересованность и Дмитрия Медведева, и Владимира Путина в том, чтобы у нас возник массовый средний класс, правильная, – тогда возникает и соответствие спроса и предложения конституционных институтов. Загвоздка только в том, что к 2020 году у нас не будет 50–70% среднего класса (такой вывод, в частности, можно сделать на основании исследований, проведенных под руководством Татьяны Малевой в Институте современного развития). Средний класс почти не вырос за годы конъюнктурного подъема – выросли его доходы, но не компетенции. Существующие ограничения, – а именно: устройство современного, «путинского», контракта, – не дают ему расти и развиваться.

«Путинский» контракт

Что нам говорят оппоненты? «Реальный “путинский” контракт был заключен в 2000 году политическим способом – альтернативными конкурентными выборами и состоял не в обмене лояльности на стабильность, а в утверждении порядка!» Да, в 2000 году контракт был заключен именно так, но просуществовал он до 2003–2004 годов. В программе Грефа, в преамбуле, формула общественного договора определялась как «налоги в обмен на порядок». Конституционный порядок – лозунг и второй чеченской войны, и кампании по ликвидации административных барьеров в регионах. Это была очень правильная установка – только она не реализовалась, ведь порядок – это, по крайней мере, предсказуемость правил, которой как раз не возникло. Вот что писал об этой формуле, о правопорядке Дуглас Норт: «Государство – это агентство по предоставлению услуг “безопасность и правосудие в обмен на налоги”».

В России общественный договор был фактически пересмотрен в 2003–2004 годах. Причины этого заключались не в том, что первоначальные цели были недостижимы, а в том, что политика государства определялась частными издержками и выгодами групп, доминирующих в политической системе. Новые группы, пришедшие во власть, приступили к перераспределению активов, и укрепление правопорядка помешало бы им в этом.

Возник другой контракт, где ключевой ценностью оказался не порядок, а стабильность, а главным вопросом – не налоги, а лояльность. В 2000-м и 2001 годах налоговые и коррупционные платежи находились в обратной зависимости: платите больше налогов – меньше платите взятки. Собственно, это и есть отношения «налоги в обмен на порядок». В 2005 году мы обнаружили другую динамику: уровень коррупционных притязаний не зависит от того, платятся ли налоги в принципе. Это другой договор: здесь доминирует не порядок, а стабильность в обмен на политические права. И массовые группы населения, и государство этот договор честно соблюдали: когда в 2004 году отменяли выборы губернаторов, опросы показали, что население не в восторге от этого, но массового протеста не было. Уже начался рост реальных доходов на 11% в год – договор работал.

На что и на чем работал новый договор? Он был ориентирован на массовые широкие группы, опирался не на выпуск общественных благ, а на контроль над производством и распределением ренты, контроль над СМИ. По способу заключения он был не политическим, а идеологическим, «виртуальным» – в отличие от ситуации 2000 года, – ведь общественный договор может заключаться и так – через обмен символами. Отсюда и результат – застой в форме подъема: за пять лет никаких модернизационных шагов предпринято не было. Когда выяснилось, что без обратной связи продвигать модернизацию нельзя (а обратной связи в таком виртуальном договоре нет и не может быть), власть решила модернизацию не делать.

Есть мнения, что расторжение этого договора приведет к возврату олигархического режима 1990-х, потому что активные группы в нашей стране – это олигархи и губернаторы. На это следует заметить, что общественный договор – это не юридическая сделка, где стороны можно вернуть в первоначальное положение путем расторжения контракта. Когда я говорю, что из этого договора придется выходить, я не имею в виду, что вернуться старые активные

группы, их почти нет. Но невозможно и далее маргинализировать активные общественные группы, отбрасывать их на периферию – они нужны и для широко объявленных задач модернизации, и для решения проблем кризиса.

Возможны варианты

Прогнозы показывают, что с высокой вероятностью мы выходим из «путинского» договора. Вопрос – куда, какие возможны сценарии?

Первый вариант – «пакт Монклоа», то есть договор, – как заключенный в Испании под давлением короля пакт элит, фактически между коммунистами и франкистами, – во избежание гражданской войны и ради сохранения страны. В случае России я не понимаю, с кем такой пакт может быть заключен. С системной или внесистемной оппозицией? Но что он будет означать реально? В случае включения механизмов политической конкуренции (не важно, в отношении системной или внесистемной оппозиции) произошла бы определенная мобилизация, консолидация – разные политики выступили бы представителями реальных массовых групп. При социальном расколе, в кризис такое вполне возможно. Но сейчас я не вижу возможности для этого – разве что предметом договора станут условия перехода к политической конкуренции и ее границы.

Второй вариант – мобилизационный проект: общественный договор может быть заключен не политическим, а символическим путем (как в 2003–2004 годах). На мой взгляд, вероятность такого сценария сохраняется: в конце 2008 года были явные проявления того, что идет подготовка некоего чрезвычайного плана. Власти тогда осознали, что кризис может оказаться намного серьезнее и фатальнее, чем предполагалось. Вместе с тем, не думаю, что вероятность этого варианта выросла сейчас – для мобилизационного проекта нужны ресурсы. Прежние запасы тают, а решимость отнять ресурсы у каких-то групп может прийти только с серьезным обострением кризиса.

Третий вариант я бы назвал «широкой антикризисной коалицией». Во время глубоких кризисов во многих странах мира начинает формироваться коалиция, готовая консолидироваться вокруг предлагаемых антикризисных мер. Посредством антикризисной коалиции, собранной из очень разных элементов – цветного населения, либеральной интеллигенции крупных городов, католи-

ческих меньшинств, профсоюзов и других, – Франклин Рузвельт создал ту форму социального контракта, с помощью которой США достигли лидирующего положения в послевоенные годы.

Российская проблема состоит в том, что у нас нет политических механизмов, позволяющих создать такую широкую антикризисную коалицию. Барак Обама приглашает республиканцев в правительство, Николя Саркози перехватывает социалистические лозунги, у нас же подобное не получается. Что же можно сделать? Мне кажется, что для формирования антикризисной коалиции как основы возможного будущего социального контракта необходимо выполнение хотя бы трех условий. Во-первых, у коалиции должна быть какая-то «повестка дня», во-вторых, должно развиваться взаимодействие с неполитическими общественными силами (политические силы сейчас, по сути, ирреальны), в-третьих, должны быть возможности для реального диалога.

Нужно «разморозить» активность тех групп, которые обладают признаками самоорганизации и способности к самостоятельным действиям, – речь, прежде всего, о гражданских неполитических организациях, малом и среднем предпринимательстве. Диалог может начаться со знаковых (и значимых) законодательных изменений, «приглашения» этих активных групп к контролю за реализацией государственных функций. И если в отношении гражданского общества какие-то варианты кардинального изменения стратегии хотя бы обсуждаются, предложения передаются президенту, то с малым и средним бизнесом все сложнее: деклараций антикризисной программы совсем недостаточно. В 2008 году экономисты группы «СИГМА» разработали новый подход, названный «позитивной реинтеграцией»², для изменения среды деятельности малого и среднего бизнеса, суть которого состоит в постепенной трансформации институциональной среды при участии общественных групп. Новый подход применим как для России, так и для многих других постсоветских стран.

* * *

В заключение стоит отметить, что помимо описанных выше трех вариантов есть и четвертый, суть которого можно сформулировать так: «Может быть, все успокоится само собой?». Этот сценарий

² Подробнее об этом см. в главе 4.1.

очень во многом соответствует взглядам «наверху», несмотря на то, что власти все время получают пессимистические прогнозы о кризисе. Простые расчеты показывают, что денег может хватить либо на накачку спроса, социальную поддержку, либо на рефинансирование задолженности крупнейших частных и государственных компаний. «Внизу» же, у населения, надежда «перемахнуть» кризисную пропасть держится на интуитивной идее российского массового сознания – пессимизме, скрывающем веру в светлое будущее.

Мудрая Людмила Алексеева, председатель Московской Хельсинской группы, любит повторять фразу: «Все рано или поздно устроится более или менее плохо». Это выражение очень точно иллюстрирует выводы из базовой для новой институциональной экономической теории теоремы Коуза: если та или иная ситуация характеризуется положительными (и высокими) транзакционными издержками и эффектом дохода (неравномерным распределением денежного ресурса), то оптимальное равновесие «автоматически» недостижимо, возможно только «плохое» равновесие. Если мы будем рассчитывать на чудо, я с высокой вероятностью могу утверждать, что все устроится более или менее плохо. Из каждого цикла подъема нефтяных цен мы будем выходить все более и более ослабленными. Нас несет на мель, что совсем не соответствует внутренним амбициям и возможностям страны.

Раздел II. Ключевые элементы общественного договора

Данный раздел посвящен анализу ключевых элементов общественного договора, исходя из понимания, представленного в программе реформ 2000 года (так называемой «программе Грефа»), «налоги в обмен на порядок». Эта установка корреспондирует с теоретическим представлением, согласно которому «порядок» – общественные блага *правосудие* и *безопасность* – обмениваются на *налоги* государством как агентством по производству данных благ. Установка на новый общественный договор предполагала, что государство выступает услугодателем для граждан, как заказчиков *государственных услуг*. Косвенным, но весьма важным результатом нового общественного договора должна стать *легитимизация отношений собственности* и соответствующее ей снижение транзакционных издержек в экономике. Такого рода план нового общественного договора определил набор вопросов, по которым в 2005–2008 годах ИНП «Общественный договор» в партнерстве с другими организациями предпринял ряд исследований, с привлечением различных методов анализа.

2.1. Налоги и налоговое администрирование в России глазами граждан и бизнеса

Публикуемый здесь текст представляет собой резюме отчета по исследовательскому проекту, проведенному ИНП «Общественный договор» при поддержке фонда «Либеральная миссия» в апреле–декабре 2005 года. В авторский коллектив вошли Александр Аузан, Борис Кузнецов, Галина Курляндская, Светлана Маковецкая, Анастасия Овсянникова и другие.

Цель проекта состояла в выявлении групп интересов, оказывающих влияние на изменение налоговой политики в отношении бизнеса; описании специфических государственно-частных технологий, включая деятельность налоговых органов по отношению к крупным налогоплательщикам; определении соотношения частных, групповых, общих выгод и издержек, оценке с этой точки зрения имеющихся тенденций и определении методов противодействия.

Мнения граждан об изменениях в налоговом администрировании

На начальной стадии проекта было проведено экспресс-исследование общественного мнения по поводу причин и результатов «налоговых скандалов». Обследование, сделанное 12–18 мая 2005 года, было сфокусировано на отношении граждан России к развернувшейся информационной кампании вокруг налоговых проверок бизнеса. В экспертном опросе по случайной выборке участвовали около 200 руководителей общественных организаций и средств массовой информации из 36 российских регионов. Полученные данные свидетельствуют, что государственная риторика, сопровождающая выдвижение налоговых претензий, и мнения российского населения весьма расходятся.

Большинство опрошенных считает, что ведущиеся налоговые проверки – это сигнал об изменении правил всему бизнес-сообществу (62%), а не только недобросовестным предпринимателям (5%). Треть опрошенных видит в развернутой государством информационной кампании «сигнал бедному населению, что с богатыми будут разбираться», а четверть – «сигнал конкретным олигархам, что их время кончилось». Лишь немногие респонденты связывают активность налоговых органов с пополнением российского бюджета (2%), для большинства (50%) – это показательная демонстрация силы российского административного аппарата. Половина ответивших уверена, что местным властям дали понять, что бизнес-ресурсы будут перераспределяться на всех уровнях, и лишь одна пятая респондентов считает, что прозвучал сигнал о том, что власть хочет навести порядок. Лишь 8% ответов демонстрируют уверенность граждан, что российский бизнес наказывают либо за невыполнение законов (5%), либо за их неправильную трактовку (3%). Почти половина ответов свидетельствует, что предприниматели поплатились за неверное понимание «своего места», 23% – что бизнес не делился с чиновниками, 21% – что мощь российской налоговой администрации используется в целях недобросовестной конкуренции.

Респондентам также было предложено ответить на вопрос «Если предположить, что таким образом “наказывают” российский бизнес, то, как вы думаете, за что именно?». Полученные ответы распределились следующим образом:

Таблица 1. За что «наказывают» российский бизнес?
(в % ответивших)

Не делился с населением	1
Не делился с чиновниками	23
Не выполнял российские законы	5
Неправильно трактовал российские законы	3
Не знал своего места, лез, куда не следует	45
Это вообще разбирательство бизнеса с бизнесом	21
Иное	2

Очень малая часть опрошенных полагала, что в результате в стране будет больше порядка (1%), бизнес будет более уважительно относиться к власти (1%), а население (как, впрочем, и бизнес) станет платить все налоги (1%). Самыми популярными гипотезами о последствиях показательных налоговых процессов стали предположения, что бизнес станет вывозить деньги из страны (25%) и у предприятий просто появятся новые владельцы (25%). Значительная часть опрошенных считает, что бизнес станет лучше прятать (15%), но и чиновники станут более обеспеченными (15%). Еще 10% респондентов полагают, что в результате громких скандалов и налоговых изъятий в стране ничего не изменится.

Ожидания бизнеса от изменений в налоговом администрировании

Летом 2005 года был проведен опрос руководителей 680 предприятий из семи регионов России. Его основной задачей было выяснение уровня и динамики давления на бизнес со стороны государственных контролирующих органов, прежде всего, налоговых. Внимание, главным образом, акцентировалось не столько на «объективных» показателях налоговой нагрузки, сколько на «самочувствии» бизнеса, его оценках происходящих в области налогового администрирования процессов.

В состав выборки вошли предприятия различных отраслей, в том числе промышленности, строительства, торговли и общественного питания (в совокупности 70% опрошенных), и разных размеров (48% – малые предприятия с численностью занятых

менее 50 человек, 18% – крупные предприятия с численностью занятых более 500 человек). Распределение предприятий по отраслям и размерным группам представлено на рисунках 1 и 2. Опрос проводился силами региональных агентств поддержки малого и среднего бизнеса по анкете, составленной при содействии «Левада-центра», который также выполнил социологическую интерпретацию результатов опроса. В целом полученные выводы таковы.

Рисунок 1. Распределение по отраслям экономики

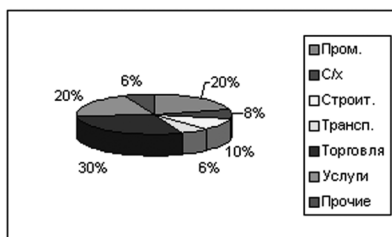
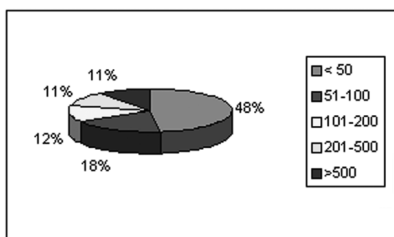


Рисунок 2. Размерные группы



Руководители предприятий отмечают рост активности и давления со стороны государственных финансовых контролеров, особенно налоговых органов. Однако, насколько позволяют судить результаты опроса, тотального «геноцида» бизнеса со стороны налоговых или иных органов все-таки не наблюдается: усиление налогового давления отмечают в среднем 60% опрошенных, но 10% считают, что оно даже ослабло. При этом 40–45% опрошенных отмечают усиление активности силовых ведомств (милиции, прокуратуры) в сфере налогового контроля.

Политика налогового контроля вызывает у респондентов более сильное беспокойство и дискомфорт, нежели уровень налогообложения сам по себе. Общий уровень налоговой нагрузки большая часть предприятий считает приемлемым. Около 37% опрошенных считает его слишком высоким, и менее 10% – угрожающим существованию бизнеса.

Оценка возросшего давления заметно различается по группам предприятий, наибольшие различия наблюдаются по регионам, что может свидетельствовать о том, что общая политика государства по усилению налогового контроля не транслируется равномерно

на всю территорию страны, но умножается на «местную инициативу», и этот множитель весьма существенен (см. таблицу 2).

Таблица 2. Оценка существенности изменений в практике контроля по регионам
(в % ответивших)

	Не изменилась	Изменилась в деталях	Существенно изменилась
Чувашия	21,1	45,3	33,7
Воронеж	18,4	49,4	32,2
Екатеринбург	35,6	53,4	11,0
Пермь	20,5	55,1	24,4
Алтай	32,2	44,4	23,3
Киров	45,5	47,5	6,9
Челябинск	17,4	54,4	28,3

Общий уровень «комфортности» для бизнеса, степень удовлетворенности ситуацией в налоговой сфере различна для предприятий разных отраслей и размеров. Вероятность «комфортного» сосуществования с налоговыми органами выше для небольших предприятий сферы услуг и общественного питания, расположенных в крупных городах. Какой-либо дискриминации предприятий по формам собственности не наблюдается. Доля «притесняемых» среди предприятий государственной, муниципальной или смешанной формы собственности даже несколько выше, чем в частном бизнесе.

Бизнес не слишком верит в чистоту помыслов тех, кто «закручивает гайки». Более трети подозревают за этим корыстные мотивы отдельных лиц или групп. Среди «особо угнетаемых» предприятий, таких 46%, но даже среди тех, кому живется достаточно комфортно, четверть видит в налоговой кампании корыстные интересы отдельных чиновников. При этом можно отметить, что чем крупнее предприятие, тем «циничнее» его руководители оценивают мотивы государства. В группе малых предприятий в исключительно корыстные личные мотивы верит около 12%, в группе средних (до 500 человек занятых) более 15%, на крупных предприятиях «циников» около 30%. Такие задачи, как повышение авторитета государства у населения и/или бизнеса, желание дать сигнал «олигархам», что «их время кончилось», отметили только

20%, а задачу наказать недобросовестных налогоплательщиков и повысить налоговую дисциплину – около 30% (можно было выбрать несколько вариантов ответа, сумма больше 100%).

Тот факт, что между властью и бизнесом имеет место именно «война», а не использование бизнесом налоговых структур в конкурентной борьбе друг с другом, косвенно подтверждается тем, какого типа предприятия респонденты считают более «дискриминируемыми», то есть для кого шансы попасть под налоговую проверку выше. Около 20% опрошенных считают, что «заказ» со стороны конкурентов может стать дополнительной причиной для налоговой проверки (18% «фаталистов» вообще полагают, что шансы попасть под налоговый «каток» у всех одинаковы). В то же время 35% считают, что крупный размер компании увеличивает шанс привлечь внимание налоговиков, более 30% придерживается мнения, что вероятность проверки увеличивается для предприятий, испортивших отношения с местными или региональными властями, столько же отмечают «богатство» компании как повод для внимания налоговиков. Несколько меньшая доля респондентов полагает, что уход от налогов, теневой оборот могут привести к налоговым проверкам.

Интересно, что только около 15% опрошенных считают, что указание вышестоящих органов влияет на вероятность налоговой проверки; практически никто не верит в то, что географическая удаленность от налоговой инспекции имеет какое-то значение. Однако на «периферии», вне областных центров, вероятность спрятаться в «глуши» оценивается заметно выше – около 10% фирм вне областных центров полагают, что географическая доступность увеличивает шанс быть «проверенным».

Следует отметить, что мнения респондентов о работе налоговых инспекций следует признать вполне «квалифицированным»: около 75% проходили налоговую проверку в 2003–2005 годах. В среднем частота проверок составила 1,3 в год, и эта величина одинакова и для 2003-го, и для 2004 года.

В массе своей предприниматели считают, что процесс «закручивания налоговых гаек» еще не завершен. В 2006–2007 годах три четверти ожидают некоторого или значительного усиления давления со стороны государства (см. также таблицу 3). В ожидании усиления давления находятся даже те, кто в настоящее время ощущает себя достаточно комфортно. При оценке возможных результатов

«закручивания гаек» респонденты отдают приоритет негативным последствиям (использование более сложных «схем» – 45%, отток капитала – 22%, усиление коррупции – 20%), и более сдержанны в прогнозах позитивных (увеличение собираемости налогов – 34%, выравнивание налогового бремени – 6,5%).

Таблица 3. Как изменится давление налоговых и других государственных органов на бизнес в 2006–2007 годах
(в % ответивших)

	В среднем	Базовые отрасли	Торговля	Услуги	Малые и средние	Крупные
Давление ослабнет	7,3	6,8	6,3	10,8	7,4	6,7
Останется на нынешнем уровне	20,0	21,2	14,7	23,5	18,2	33,3
Несколько усилится	41,8	39,2	39,9	49,0	43,8	26,7
Значительно усилится	30,9	32,9	39,2	16,7	30,6	33,3

Вообще, респонденты отмечают рост доли платежей бизнеса государству в общих расходах предприятия, причем не только в форме налогов и взяток, но в виде различных официальных административных платежей (за лицензии, сертификаты, за отвод земельных участков и так далее), а также принудительной благотворительности (см. таблицу 4).

Таблица 4. Изменения нагрузки на бизнес по видам платежей
(в % ответивших)

	Выросла	На прежнем уровне	Упала
Налоговые платежи в общей сумме платежей	53,7	32,8	13,47
Официальные платежи (на преодоление административных барьеров)	67,27	29,84	2,89
Неофициальные платежи чиновникам	46,34	46,34	7,32
Принудительная благотворительность	41,69	56,01	2,3

Неожиданно высоким оказалось доверие к судебной системе как инструменту защиты прав в спорах с налоговой инспекцией: половина опрошенных считает суд наилучшим местом для выяснения отношений. При этом из тех, кто имел прецедент судебных тяжб с налоговыми инспекциями, суд считают оптимальным способом решения конфликтов 76%. Считают, что связываться с налоговыми органами бесполезно, почти четверть опрошенных, но менее 7% из тех, кто прошел через суды (таблица 5). Следует отметить, что готовность защищать свои интересы в судебном порядке против налоговой службы в арбитраже существенно выше, чем против органов внутренних дел в судах общей юрисдикции.

Таблица 5. Как лучше решать конфликты с налоговыми органами
(в % ответивших)

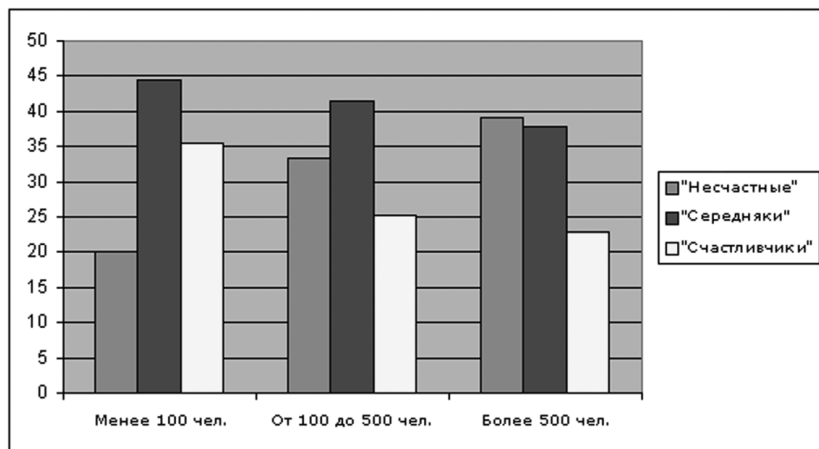
	«Опыт- ные»	«Неопыт- ные»	В среднем
Через суд	76,0	44,0	50,0
Обращением в вышестоящую инстанцию	8,7	13,0	12,1
Подключением вышестоящих органов власти	3,9	5,7	6,0
Посредством неформальных платежей	4,8	4,5	4,7
Привлечением общественного внимания	0,0	3,3	2,5
Не стоит спорить	6,7	29,6	24,7

Вопреки мифу, что в России все решают взятки, наши данные показывают, что эффективность коррупционного пути и «опытные», и «неопытные» оценивают примерно одинаково и не слишком высоко (менее 5% ответов). Эта величина примерно соответствует доле тех, кто признался, что ему удавалось снизить размер налоговых претензий путем неформальных платежей.

По результатам исследования была предпринята попытка оценить уровень «налогового счастья». К «счастливым» были отнесены налогоплательщики, считающие налоговую нагрузку приемлемой, а давление на бизнес не чрезмерным, не имеющие конфликтов с налоговыми органами либо разрешающие их в суде. «Счастливиц» набралось 32% выборки («несчастливых» –

25%, «средняков» – 43%), и эта доля различается по регионам (от 20% в Воронеже до 40% в Екатеринбурге) и отраслям. Так, в промышленности их 24%, в торговле – 26%, а вот в общественном питании и сфере услуг – около 45%. Интересно, что среди предприятий сельского хозяйства (половина которых, например, считает нынешний уровень налоговой нагрузки чрезмерным) доля «счастливых» (33%) выше, чем в промышленности и торговле. Меньше всего «несчастных» и больше всего «счастливых» среди малых предприятий (до 100 человек занятых). С ростом размера доля «несчастных» растет, а доля «счастливых» сокращается (см. рисунок 3). Уровень «счастья» связан и с размером предприятия: если среди малых фирм «счастливы» 36%, то среди крупных – только 24%. Наконец, «счастье» зависит (в обратной пропорции) от частоты посещения предприятия налоговым инспектором.

Рисунок 3. Уровень «налогового счастья» у мелких, средних и крупных предприятий



Характерно, как различаются некоторые оценки проблем, связанных с налогообложением, по выделенным группам. Чем «счастливее» налогоплательщик, тем в большей степени он склонен объяснять логику налоговых изменений «благородными» порывами государственной души, а не попыткой использовать налоговое давление в корыстных целях (см. таблицу 6).

Таблица 6 Оценка мотиваций государства при усилении давления на бизнес и его последствий
(в % ответивших по группам)

	«Несчастные»	«Средняки»	«Счастливики»
Происходит ли выравнивание налогового бремени для крупных, средних и малых предприятий, для предприятий различных отраслей экономики?	28,4	35,1	45,8
Основная причина усиления давления на бизнес – это:			
Стремление увеличить доходы бюджета	68,9	65,1	60,2
Желание наказать недобросовестных налогоплательщиков и повысить налоговую дисциплину	28,0	30,6	32,3
Желание чиновников налоговых органов использовать свое служебное положение для личного обогащения	20,1	17,6	12,4
Расширение практики использования налоговых проверок как инструмента конкурентной борьбы	17,1	14,7	9,5
Стремление федеральных и региональных чиновников использовать административный ресурс для перераспределения собственности	26,8	17,6	11,9
Не считаю, что идет усиление давления на бизнес со стороны налоговых и других государственных органов	2,4	2,2	5,8
Результаты усиления давления на бизнес со стороны налоговых и других государственных органов:			
Увеличится собираемость налогов	35,4	36,9	31,6
Будет выравниваться налоговое бремя для крупных, средних и малых предприятий, для предприятий различных отраслей экономики	4,9	6,5	8,7
Предприятия будут использовать более сложные схемы оптимизации налогов	48,2	44,4	44,7
Увеличится отток капитала из страны	25,0	22,9	19,4
Повысится авторитет власти у бизнеса	0,6	2,2	4,9
Увеличится коррупция в налоговых органах	25,6	21,5	16,5
Произойдет перераспределение собственности в стране в пользу новых владельцев	25,0	17,6	12,1
Ничего не изменится	6,7	6,8	8,7

Бюджетный аспект налогового администрирования

Центром фискальной политики было проведено исследование, основная задача которого состояла в поиске статистических «следов» изменившегося режима налогового администрирования через исследование динамики поступлений от налогов в консолидированный, федеральный и региональные бюджеты.

По результатам исследования таких статистических «следов» обнаружить не удалось. Это совсем не обязательно свидетельствует, что «налогового произвола» не существует: дело может быть в том, что для его выявления необходимо использовать другие – отличные от статистических – методы. Сейчас же можно говорить скорее о точечном воздействии налоговых органов на конкретных налогоплательщиков, нежели о «налоговом произволе» в масштабах страны. Единственный налог, по поступлениям которого в бюджет страны можно говорить об усилении давления налоговых органов, – это налог на прибыль организаций.

Следует отметить также тот факт, что наибольший прирост поступлений по всем видам налогов в 2004 году показала нефтедобывающая (и в целом – топливно-энергетическая) отрасль, что подтверждает сохранение «нефтяной» зависимости российской бюджетной системы: основным фактором увеличения налоговых доходов федерального бюджета стал рост мировых цен на нефть. Влияние этого фактора на налоговые доходы оценивается в 1,3% ВВП.

В целом изменения в налоговой системе привели к снижению налоговых поступлений. Основным фактором снижения стало уменьшение ставки налога на добавленную стоимость (НДС) с 20% до 18%, прямой эффект которого оценивается в -0,9% ВВП. Изменение порядка перераспределения налогов между бюджетами, затрагивающее налог на прибыль и налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), привело к снижению налоговых поступлений в федеральный бюджет, а увеличение специфических ставок НДПИ на нефть и газ повысило поступления по этим налогам. Свою роль сыграло и погашение признанной судом задолженности прошлых лет по НДС компанией «ЮКОС».

Рост собственных доходов регионов практически полностью был обусловлен увеличением их налоговых доходов, и, прежде всего, значительным ростом поступлений по налогу на прибыль.

Основными факторами, определяющими динамику собственных доходов относительно 2003 года, стал, с одной стороны, рост поступлений по налогу на прибыль, а, с другой стороны, снижение поступлений по отмененным налогам (прежде всего – налога с продаж) и перераспределение отдельных ресурсных платежей в пользу федерального бюджета. Рост поступлений по налогу на прибыль в консолидированный бюджет регионов в 2005 году по сравнению с 2003-м имеет несколько причин, среди которых следует выделить увеличение региональной ставки налога, закрытие внутренних оффшорных зон, рост прибыли предприятий в основных отраслях экономики.

Помимо указанных выше факторов в динамике роста региональных поступлений по налогу на прибыль отчетливо проявляется ситуация вокруг налоговых претензий к компании «ЮКОС». Увеличение поступлений по налогу на прибыль связано преимущественно с поступлениями в нефтедобывающей и угольной отраслях промышленности. Также исследование выявило существенные различия в динамике собираемости налога на прибыль по регионам, которые не могут быть в полной мере объяснены объективными факторами.

Политика государства в отношении налогоплательщиков в зеркале прессы

В ходе исследования был проведен контент-анализ 315 публикаций в прессе (в том числе 127 – в региональных изданиях) за 2003–2005 годы. Предметом рассмотрения стало отношение ньюсмейкеров и журналистов к проведению налоговых проверок, выяснение репутации российского бизнеса и изучение медиа-ситуации по поводу растущего давления на бизнес. Публикации, связанные с «делом “ЮКОСа”», намеренно не рассматривались.

Анализ показал, что в глазах СМИ бизнес априори занимает слабую, оборонительную, «виновную» позицию; при этом, правда, налицо различие в риторике в отношении крупного и всего остального бизнеса: к последнему пресса проявляет гораздо больше симпатии и сочувствия.

Термин «дело “ЮКОСа”» прочно вошел в лексикон журналистов, превратившись в имя нарицательное, – он используется как

не требующее расшифровки понятие. Уверенность в том, что технология «дела “ЮКОСа”» будет применяться и дальше, причем во все больших масштабах, довольно высока. При этом пресса увлеченно «играет в рулетку», назначая кандидатов на роль «следующего “ЮКОСа”», в том числе на региональном и муниципальном уровнях, руководствуясь случайным набором критериев.

В риторике официальных лиц, транслируемой СМИ, преобладают высказывания морально-этического («стыд») и технического («схемы оптимизации») характера, а также смысловые оппозиции силового характера («порядок–беспорядок», «борьба–бездействие»). Обнаружены неединичные прецеденты публичных угроз налоговыми проверками местных руководителей предпринимателям.

Тональность собственных комментариев СМИ похожа на сводки с места военных действий. В публикациях о налоговых претензиях к крупным компаниям стиль задают такие слова, как «давление», «олигархи», «заказ», «согласование», «цель», «Кремль». «Налоговый аргумент» прочно вошел в схему описания региональных конфликтов с участием предприятий. Крайне редко из сообщения о налоговых претензиях к отдельным компаниям делаются выводы о пополнении бюджета, оздоровлении общей экономической обстановки и прочем.

Хроники «налогового произвола» – 2005

На основании данных СМИ, документов государственных органов, экспертных разработок и материалов публичных обсуждений был проведен анализ основных событий 2005 года вокруг правил осуществления налогового контроля и фактического положения дел с проверками крупнейших компаний.

Для этой работы ставились следующие основные вопросы:

- Останется ли «дело “ЮКОСа”» единичным демаршем против конкретной олигархической группы, или всем остальным также стоит готовиться к крупным неприятностям?
- Как строятся акции «налогового терроризма» по отношению к крупнейшим игрокам российского рынка?
- По какому принципу отбираются «жертвы»?
- На каком уровне принимаются решения?
- Можно ли воздействовать на этот процесс и как?

В результате можно сказать, что главная закономерность политики «налогового терроризма» состоит в отсутствии четких закономерностей. «Сигналы» представителей различных ветвей власти взаимно противоречивы, правоустанавливающие и правоприменительные действия разрозненны и не ложатся в какой-либо единый вектор.

Так, президент России на публичных встречах и в официальных документах (особенно в ежегодном послании Федеральному Собранию) делает чрезвычайно либеральные по отношению к предпринимателям заявления, употребляет выражение «налоговый терроризм» и призывает не загонять бизнес в тупик, попутно жестко критикуя «высокомерную и коррумпированную чиновничью касту». Почти одновременно его помощник, Игорь Шувалов, в официальном выступлении признает, что «дело “ЮКОСа”» было по существу показательной поркой, предпринятой в целях устрашения, и что государство не остановится перед повторением этой акции, если такая необходимость возникнет снова.

По поручению президента была начата работа над поправками в Налоговый кодекс, призванными упорядочить процедуры налогового контроля и защитить права предпринимателей в ходе налоговой проверки. Однако в своей первой редакции эти поправки вели, напротив, к серьезному ухудшению, а в версии, принятой в первом чтении в октябре 2005 года, – в лучшем случае не вносят существенных изменений.

Замена планов по сбору налогов в Минфине «бюджетными ориентирами» на поверку оказалась простым переименованием. Конституционный суд принял решения, касающиеся сроков исковой давности и понятия «недобросовестный налогоплательщик», еще сильнее ухудшившие положение предпринимателей. Премьер-министр рекомендует регионам повышать собираемость налогов за счет привлечения силовых ведомств.

Одновременно продолжают появляться многомиллиардные налоговые претензии к крупнейшим компаниям, все дела рассматриваются в судах. Можно выделить некоторые общие моменты в наиболее заметных случаях:

- автором практически всех претензий была налоговая инспекция № 7 по крупнейшим налогоплательщикам;
- все претензии предъявлены за 2000–2002 годы, в основном – за 2001-й;

- всем компаниям удалось так или иначе отбиться: в суде – более эффективно, практически полностью, путем переговоров – в меньшей степени;
- часто суммы претензий от одного рассмотрения к другому существенно изменяются (наиболее одиозно выглядит история с «ТНК-ВР», сумма иска к которой на протяжении года взлетела со 100 миллионов почти до миллиарда долларов, затем опустилась до 250 миллионов, а в итоге упала до нуля);
- сроки между выставлением претензии и ее значительным сокращением, а также между обнародованием информации о претензии и решением суда в пользу налогоплательщика часто бываю крайне незначительными.

Попытки упорядочить энтропию, как известно, ведут к ее усугублению: так, если законодательные поправки по налоговому администрированию будут приняты в виде, в каком они существуют сейчас, неопределенность правового положения налогоплательщика в его взаимоотношениях с налоговыми органами только возрастет. Нет никаких оснований предполагать, что никто, будь то рядовой инспектор в регионе или высокопоставленный чиновник в руководстве федерального органа власти, не воспользуется этой неопределенностью для давления на какую-либо компанию или нагнетания напряженности в отрасли в целом.

Фазы новейшей российской фискальной истории

Проведенные исследования позволили выделить следующие периоды:

1997

Основной мотив – «не платить». Налоговые органы слабее бизнеса, власти «нажимают», прежде всего, на естественные монополии, нет значительных рентных доходов. Защищаться в судах бизнес еще не научился.

2001

«Правило недоплаты». Платить налоги стало выгоднее, вопрос – сколько недоплачивать? Налоговые органы становятся силь-

нее, распространяется практика «налоговых договоров» с крупными компаниями: платится не «сколько положено», а «как договоримся». Больше случаев успешного отстаивания налогоплательщиками своих интересов в суде. Многие бизнесмены считают посильной задачей уплату налогов в полном объеме, если бы не дополнительные поборы (принудительная благотворительность, коррупция) и административные барьеры, издержки на которые трансформируются в недоплату налогов.

2005

Возникает «принцип приказного платежа». Даже заплатив налоги, предприниматель не уверен, что инспектор не придет за «добавкой». Имея возможности повышать собираемость налогов и устанавливать равные правила игры, налоговые органы вместо этого «ищут там, где светло»: устраивают все более жесткие проверки в крупных компаниях, выдвигают завышенные налоговые претензии. Выкуп «права на жизнь» возможен и даже приветствуется. Однако это уже не государственный интерес, а частный, конкретного чиновника: цель – не пополнить бюджет, а «указать бизнесу его место», увеличить собственную ренту. В судах дела против фискальных органов выигрываются, однако ни суды, ни правоохранительные органы уже не воспринимаются как гаранты защиты прав бизнеса.

2.2. Эффективность гражданского судопроизводства в России: институциональный анализ и институциональное проектирование

Публикуемый в этой главе текст представляет собой выдержки из вышедшей в 2005 году книги «Эффективность гражданского судопроизводства в России: институциональный анализ и институциональное проектирование», которая была подготовлена совместно ИМП «Общественный договор» и Институтом гражданского анализа. В авторский коллектив вошли Александр Аузан, Анна Бальсевич, Елена Водопьянова, Светлана Маковецкая, Диана Сорк, Виталий Тамбовцев, Игорь Черняков. Общая редакция – Виталия Тамбовцева и Антона Золотова.

Исследование эффективности гражданского судопроизводства в России, основанное на его комплексном (экономическом и юридическом) анализе, представляется весьма актуальным. В настоящее время российская судебная система находится в неблагоприятном

положении, о чем свидетельствуют как многочисленные публикации в прессе, так и высказывания официальных лиц, имеющих непосредственное отношение к судебной реформе¹.

Цель проекта, основные результаты которого представлены в этой главе, заключалась в разработке предложений по совершенствованию российской судебной системы, основанных на ее институциональном анализе, учитывающем структуры издержек и выгод участников процесса.

Основная гипотеза исследования состоит в том, что реально сложившиеся в настоящий момент правила функционирования судебной системы не создают стимулов к такому поведению участников гражданского судебного процесса, которое обеспечивало бы действенное выполнение этой системой ее основной экономической функции – сдерживания правонарушений.

Изменения этих правил, адекватно перенастраивающие стимулы, могут привести к повышению эффективности системы гражданского судопроизводства и как результат – к увеличению общественного благосостояния.

В связи с этим особое внимание в исследовании уделяется институциональному проектированию, то есть разработке и обоснованию таких модификаций ныне действующих правил в области организации гражданского судебного процесса, которые позволят повысить его эффективность.

В рамках исследования можно выделить три основных этапа работы. Первый – формулирование экономико-теоретического описания ситуации разрешения споров, выявление поля альтернатив участников судебного процесса и значимых факторов, влияющих на принимаемые в его ходе решения.

Второй – представляет собой эмпирическое исследование сложившихся в судебном процессе экономических отношений и соотнесение их с проанализированными на первом этапе экономическими моделями. В рамках данного этапа проводились индивидуальные экспертные и групповые интервью по проблематике издержек и выгод участников судебного процесса.

¹ В качестве примера можно привести критические высказывания представителя президента в Южном федеральном округе Дмитрия Козака [в 2005 году. – *Примеч. сост.*] о выхолащивании сути судебной системы и ее неспособности к установлению истины и разрешению конфликтных ситуаций (см., например: Методом Калугулы // Газета.ру. 2005. 27 января (www.gazeta.ru/comments/2005/01/27_e_230823.shtml)).

На третьем этапе проведен юридический анализ сложившихся проблем, основанный на данных эмпирического исследования и анализе действующего законодательства. Исследованы возможности внедрения в практику функционирования судебной системы новых институтов, позволяющих снизить социальные издержки, сформулированы предложения для органов законодательной, исполнительной власти, судейского сообщества.

Реализованная в ходе исследования методика призвана продемонстрировать возможность приложения экономического инструментария к анализу конкретных аспектов судебного процесса и формулированию прикладных рекомендаций по совершенствованию его технологии, ведущих к общему повышению эффективности судебной системы.

Экономическое значение судебной системы: теоретические положения

Система гражданского судопроизводства как совокупность субъектов, организаций и правил их деятельности представляет собой одну из *дискретных институциональных альтернатив*, созданных обществом для улаживания частных конфликтов, возникающих по поводу использования тех или иных ресурсов, установления, реализации и изменения *прав* на эти ресурсы².

Особенностью системы гражданского судопроизводства³, отличающей ее от других систем улаживания частных конфликтов, является государственно-властная природа: суд – это часть государства, судебная власть – одна из ветвей государственной власти.

Экономическая значимость судебного (государственного) улаживания частных конфликтов обусловливается наличием двух основных каналов его влияния на хозяйственные процессы.

Во-первых, такое влияние заключается в *сокращении непроизводительных издержек*, которые могли бы возникнуть в случае,

² В данном контексте понятие ресурса трактуется широко – это все те материальные и нематериальные объекты, которые используются индивидами для удовлетворения их потребностей.

³ Применительно к данному исследованию под гражданским судопроизводством понимается рассмотрение любых дел (кроме уголовных) в судах общей юрисдикции и рассмотрение дел арбитражными судами.

если все конфликты такого рода устранялись бы исключительно усилиями их сторон. Ведь в таком случае «победителем» всегда выступала бы сторона, обладающая сравнительными преимуществами в осуществлении насилия. Соответственно, права на ресурсы концентрировались бы именно у таких индивидов, а не у тех, кто может использовать ресурсы наиболее эффективно, что привело бы к утратам общественного благосостояния.

Нелишне в этой связи подчеркнуть и такой момент: спецификация и защита прав собственности, осуществляемая, в частности, судебной системой, является предпосылкой любой производительной деятельности⁴. Ведь если такие права не защищены, размыты, то стимулов к максимально эффективному использованию ресурсов нет. Владелец *незащищенных* прав собственности будет использовать такие ресурсы с *минимальной* эффективностью, поскольку создаваемый «излишек» продукции (сверх минимума, необходимого для выживания) может быть присвоен любым другим индивидом, обладающим более высоким потенциалом насилия.

Особенно важна в этой связи защита судом прав *частной* собственности от их размывания со стороны самого государства: во-первых, законодательной власти, которая может установить «удобные» для государства правила изъятия частной собственности; во-вторых, исполнительной власти в целом и отдельных государственных служащих, стремящихся к перераспределению собственности в свою пользу. Такая защита приобретает особое значение потому, что потенциал насилия со стороны государства всегда выше, чем потенциал насилия любого частного лица, поэтому только суд как часть системы государственной власти (при условии, разумеется, что он *независим от других ветвей власти*) способен отстоять интересы частных лиц.

Во-вторых, значимое направление положительного влияния системы гражданского судопроизводства на экономику связано с созданием ею эффекта *сдерживания будущих нарушений* различных прав. Ведь если потенциальный нарушитель чьих-то прав будет знать, что следствием его действия будет не только восстановление исходного положения, но и налагаемая на него *санкция*, то стиму-

⁴ Demsetz H. Toward a Theory of Property Rights // American Economic Review. 1967. May. P. 347–359.

лы к осуществлению нарушения существенно снизятся – оно приведет к чистым потерям для нарушителя.

Характеризуя названные механизмы воздействия судебной системы на экономику, важно подчеркнуть, что оба они в соответствии с природой гражданского судопроизводства как системы разрешения частных конфликтов «включаются» и позволяют судам влиять на экономику только после того, как одна из сторон конфликта *добровольно обратится в суд*⁵. Иными словами, масштабы и характер воздействия суда на экономические процессы существенно зависят от решений, принимаемых гражданами относительно того, как им разрешать возникающие споры и конфликты.

Система гражданского судопроизводства любой страны, будучи составной частью ее властной системы, находится в сложных взаимодействиях как с другими ветвями власти, так и с более широким социально-экономическим окружением. Повышение *результативности* и *эффективности* функционирования системы гражданского судопроизводства согласно положениям экономической теории должно положительно сказываться на стимулах к эффективному использованию ресурсов. В свою очередь, характер экономических процессов, в частности – возможности государственного бюджета по финансированию работы судов, значительно влияет на уровень развития судебной системы, то есть на ее результативность и эффективность.

В данном случае под *результативностью* мы понимаем степень успешности в разрешении конфликтов, то есть успешность защиты нарушенных прав, а под *эффективностью* – соотношение результатов и затрат на их получение. Иными словами, судебная система может быть результативной, но не эффективной, и наоборот, характеризоваться высокой эффективностью, но низкой результативностью.

Результативность судебной системы любой страны определяется широким разнообразием факторов, среди которых особо можно выделить два: 1) тип правовой системы и 2) уровень независимости судей.

⁵ Экономическая теория судебного процесса, включая стимулы обращения в суд, описана в большом числе работ, см., например: *Shavell S. The social versus private incentive to bring suit in a costly legal system // Journal of Legal Studies. 1982. Vol. 11. P. 333–339.* На русском языке она изложена в учебном пособии: *Тамбовцев В.Л. Право и экономическая теория. Учебное пособие. М.: Инфра-М, 2004.*

Говоря о *типе правовой системы*, прежде всего, имеем в виду систему общего права (*common law*) и систему кодифицированного права (*civil law*). В рамках первой суд *создает* законы (прежде всего, в сфере разрешения частных конфликтов), в рамках второй – *применяет* законы, созданные законодательной ветвью власти. Результативность судов в системе кодифицированного права существенно зависит от того, какие законы в сфере спецификации и защиты прав установил законодатель: ведь изменить закон суд не может, даже если правила разрешения конфликтов (законы) таковы, что права собственности определяются и перераспределяются экономически неэффективно.

Влияние *уровня независимости судей* на результативность работы судов очевидно: любой частный конфликт сопряжен с противоположностью интересов его сторон – у каждой из них возникают стимулы к оказанию влияния на судью с целью разрешения конфликта в свою пользу⁶.

В этой связи важно, наряду с независимостью суда от *политических влияний*, существенной для обеспечения защиты прав собственности от размывания со стороны государства, выделять и *экономическую независимость судей* (иначе – их «противокоррупционную устойчивость»), важную для обеспечения справедливости разрешения частных конфликтов.

Имеющиеся эмпирические данные по более чем 70 странам показывают устойчивое и статистически значимое положительное влияние уровня *реальной независимости* судей на экономический рост⁷. Интересно отметить, что *формально-юридическая независимость* суда не оказывает статистически значимого влияния на экономический рост⁸.

Деятельность по оказанию влияния в случае ее успешности способна сместить судебное решение в сторону от социально эффективного, обеспечивающего максимизацию общественного благосостояния. Такие возможности в принципе имеются как в условиях общего, так и кодифицированного права, хотя особенности

⁶ Buchanan J. Comments on the Independent Judiciary in an Interest Group Perspective // Journal of Law and Economics. 1975. Vol. 18. № 3.

⁷ Feld L., Voigt S. Making Judges Independent – Some Proposals Regarding the Judiciary. CESifo Working Paper № 1260. 2004.

⁸ *Idem*. Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators. CESifo Working Paper № 906. April 2003.

первой системы в большей мере поддерживают принятие экономически эффективных решений⁹.

Поскольку степень независимости суда в условиях оказания на него влияния снижается, не менее важной является *подотчетность* суда закону и обществу в целом. Эмпирический анализ, построенный на межстрановых сравнениях¹⁰, показал, что подотчетность суда положительно коррелирует с доходом на душу населения. Как показало эмпирическое исследование, проведенное на материалах индийских штатов, *качество* судопроизводства, количественно оцениваемое по параметрам *скорости* принятия судебных решений и их *предсказуемости*, измеренной долей апелляций, удовлетворенных Верховным судом страны, статистически значимо воздействует на параметры экономического и социального развития: чем ниже качество, тем ниже доходы на душу населения региона, выше доля бедных и так далее¹¹.

Исходя из приведенных теоретических положений и их эмпирических подтверждений можно предположить, что рационально ведущее себя государство должно быть прямо *заинтересовано* в установлении действенной и эффективной судебной системы, характеризующейся такими свойствами, как независимость и подотчетность судей. Ведь поддерживаемый ее функционированием экономический рост означает в том числе и увеличение налоговых поступлений, то есть рост доходов государства как особого рода организации.

Однако этот вывод будет верен только в том случае, если прирост налоговых доходов от увеличивающейся прибыли, обеспеченный эффективностью судебной системы, будет *выше* прямых выгод чиновников от извлечения ренты, обеспеченной *зависимостью* суда от системы исполнительной власти и его подотчетности именно ей, а не закону и обществу.

⁹ См. дискуссии относительно этого положения в работах: Posner R. Economic Analysis of Law. Boston: Little Brown, 1973; Priest G. The Common Law Process and the Selection of Efficient Rules // Journal of Legal Studies. 1977. Vol. 6; Rubin P. Why is the Common Law Efficient // Ibid; Zerbe R.O. Jr. Economic Efficiency in Law and Economics. Northampton: Edward Elgar, 2001; Deffains B. Efficiency of Civil Law. ESNIE, Corte, 2002 (http://esnie.u-paris10.fr/pdf/textes_2002/Deffains-Efficiency-of-civil-law.pdf); Rubin P. Why Was the Common Law Efficient? Emory University School of Law. Working Paper № 4–6. 2004.

¹⁰ Voigt S. The Economic Effects of Judicial Accountability. Paper presented at 5th Corsica Workshop on Law & Economics. Marseille, 2004.

¹¹ Kohling W. The Economic Consequences of a Weak Judiciary: Insight from India. Center for Development Research. University of Bonn. November 2000.

В России, где, как показывают статистические данные, значительная часть доходов государственного бюджета имеет *неналоговый характер*, можно ожидать *ограниченную степень заинтересованности исполнительной власти* в обустройстве действенной и эффективной судебной системы. Поэтому вопросы выработки предложений, способствующих повышению эффективности отечественного гражданского судопроизводства, должны быть тесно увязаны с проблематикой *осуществимости* соответствующих рекомендаций, то есть с возможностью их принятия органами исполнительной и законодательной власти.

Повышение уровня независимости суда может быть сопряжено также с определенными трудностями, связанными с характером сформировавшейся к настоящему времени в России системой власти. Такой прогноз логически следует из результатов исследования Эндрю Ханссена¹², проанализировавшего связь уровня конкуренции на политическом рынке со стимулами находящейся у власти партии к созданию независимой судебной системы.

Теоретическая модель, предложенная в упомянутой работе, исходит из следующих положений: независимый суд, то есть суд, чьи решения не подвержены воздействию со стороны исполнительной ветви государственной власти, с одной стороны, может затруднить последней проведение ее политики. Например, он может счесть некоторые политические решения не соответствующими конституции страны, оспорить принимаемые исполнительной властью подзаконные акты и так далее. С другой стороны, в случае проигрыша ныне властвующей партии на выборах и замещения ее политическими оппонентами, независимый суд затруднит резкую смену политики, вынося свои оценки и суждения по поводу тех политических инноваций нового состава исполнительной власти, которые войдут в противоречие с ранее принятыми законами.

Определение «оптимального», по мнению действующей власти, уровня независимости суда, к которому она будет стремиться, зависит, как показало исследование построенной модели, от двух основных факторов: вероятности утратить властные позиции и величины различий между политическими платформами соперничающих партий. В работе показано, что чем ниже уровень конкуренции на политическом рынке (то есть чем слабее полити-

¹² *Hanssen A.F.* Is there a politically optimal level of judicial independence? Montana State University. Department of Economics. 2002.

ческие соперники и, соответственно, ниже вероятность утратить властные позиции) и чем ближе платформы соперников, тем ниже вероятность создания властвующей партией независимой (от нее) судебной системы. Такой вывод интуитивно вполне понятен: если для политиков, находящихся у власти, вероятность их смены невелика, то затруднения в проведении политики, которые может создать независимый суд, не компенсируются той защитой от нападков новой властвующей элиты, которую независимый суд сможет обеспечить в случае смены правящей партии. Ведь затруднения будут создаваться *сегодня*, а возможные *проблемы в будущем*, от которых защитит независимый суд, скорее всего *не наступят*: на политическом рынке конкурентов или просто нет, или они настолько слабы (или условны, в силу отсутствия различий в идеологии и возможных направлениях политики), что защищаться в обозримом будущем не от кого.

Приведенная гипотеза, сформулированная Эндрю Хансеном, была проверена им на обширном массиве данных, характеризующих, с одной стороны, разнообразные политические ситуации, складывавшиеся в штатах США за длительный период времени, а с другой – обеспечиваемые правящими партиями уровни независимости соответствующих региональных судебных систем. Вот что говорит об этом автор:

«...В соответствии с модельными предсказаниями институты, в наибольшей степени обеспечивающие независимость судов (то есть те, которые в наибольшей степени снижают возможности находящихся у власти чиновников, политических партий и других важных акторов, зависящих от результатов выборов, воздействовать на условия выполнения судьями их служебных обязанностей), оказались значимо (статистически и экономически) связанными с более острой конкуренцией между политическими партиями и с большими различиями в партийных платформах, в то время как институты, обеспечивающие наименьшую независимость судов, жестко связаны с однопартийным контролем»¹³.

Даже поверхностный анализ условий конкуренции на российском политическом рынке, сопоставленных с приведенными результатами исследования Эндрю Хансена, показывает, что политика руководства страны, направленная на усиление независимости судов, может встретить жесткое сопротивление со стороны множества чиновников на всех уровнях, которые заинтересованы в обратном – *усилении зависимости судей от них*.

¹³ Ibid. P. 4.

Поскольку российская система гражданского судопроизводства функционирует в рамках системы кодифицированного права, обсуждение ее *результативности* «автоматически» выводит нас на проблематику *качества законодательства*, что выходит за рамки темы данного исследования. Поэтому далее мы сосредоточимся только на вопросах повышения *эффективности* и *качества* российского гражданского судопроизводства.

Экономические исследования судов

Предлагаемый вниманию читателя материал – не первый из числа эмпирических исследований практики отечественного гражданского судопроизводства в связи с экономическими процессами. Так, в рамках проводившегося в октябре 2002 года опроса предпринимателей в числе других аспектов заинтересованности в правовом регулировании предпринимательской деятельности изучалось взаимодействие с арбитражными судами по поводу разрешения различных конфликтов («спрос на право»)¹⁴. Исходя из ответов более чем трехсот респондентов авторы исследования оценили соотношение судебных, квазисудебных и внесудебных форм улаживания конфликтов, характер проблем, возникающих в связи с обращением в арбитражный суд, цели, мотивы и результативность такого обращения, а также мнение бизнес-сообщества о качестве законодательства и процедур его применения.

Данные о работе российских арбитражных судов, подготовленные группой исследователей, стали предметом эконометрического анализа деятельности этих судов, рассматриваемой с точки зрения соотношения спроса на услуги по улаживанию конфликтов и предложения такого рода услуг¹⁵. Важнейший вывод этого исследования состоит в следующем:

«Российские арбитражные суды находят средства отвечать на возрастающий поток исков, [...] и спрос на судопроизводство практически не зависит от небольшого увеличения сроков рассмотрения дел»¹⁶.

¹⁴ Голикова В., Долгопятова Т., Кузнецов Б., Симачев Ю. Спрос на право в области корпоративного управления: эмпирические свидетельства // Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. Научные доклады. Вып. 148. М.: МОНФ, 2003. С. 229–339.

¹⁵ Кареев М. Спрос и предложение в сфере арбитражного судопроизводства // Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. Научные доклады. Вып. 148. М.: МОНФ, 2003. С. 340–358.

¹⁶ Там же. С. 341.

Значительный интерес с точки зрения выявления приоритетности проблем в сфере гражданского судопроизводства в России представляют и исследования, имеющие скорее социологический, чем экономический характер. Среди них можно выделить следующие.

Обследование Басманного муниципального суда города Москвы, в ходе которого авторы посетили 60 судебных процессов, из них 35 – по гражданским делам, фиксируя различные нарушения в ходе работы суда. Хотя полученные данные нельзя рассматривать как репрезентативные, это обследование позволило привлечь внимание к ряду проблем, характерных для подавляющего большинства судов в России. В отчете по проведенной работе авторы используют следующие критерии¹⁷:

- внешние атрибуты судебной власти;
- процедура судопроизводства;
- добросовестность поведения судей;
- добросовестность поведения сторон и других участников в процессе;
- взаимоотношения адвокатов и подзащитных.

Подводя итоги, авторы выделяют несколько положительных моментов работы суда (например, в основном соблюдается принцип равенства и состязательности сторон), а также ряд негативных моментов, таких как:

- пренебрежительное отношение к внешним атрибутам судебной власти, а в некоторых случаях – к процедуре судебного разбирательства;
- нарушение принципа гласности судебного разбирательства по большинству дел;
- сохранение тенденции обвинительного уклона при рассмотрении уголовных дел, которая характерна не только для прокуроров, но в некоторых случаях для судей и адвокатов;
- необеспеченность подсудимых адекватной защитой при предоставлении им бесплатной юридической помощи.

Значительный интерес представляет исследование работы судов Свердловской области, в ходе которого по достаточно большой выборке проводился сбор статистической информации по определенным категориям, например:

¹⁷ Басманное правосудие. Исследование Центра содействия международной защите. Октябрь 2003.

- демографические характеристики выборки;
- сведения о наличии и доступности информации для граждан (итоговая оценка «хорошо»);
- опыт обращения за юридической помощью и общения с судебной системой: из тех, кто обращался за юридической консультацией (32% общего числа опрошенных), 58% были удовлетворены полученной юридической помощью;
- причины, по которым граждане не желают обращаться в суд: 17% не готовы обратиться в суд, если проблема не будет решена во внесудебном порядке, так как не верят, что суд вынесет справедливое решение, 43% – так как процедура слишком затянута, 13% – поскольку имелся негативный опыт судебного разбирательства. В целом готовность обратиться в суд не сильно меняется при наличии опыта общения с судебной системой;
- готовность обратиться в суд и ее зависимость от разных факторов, например от возраста: выше всего готовность обратиться в суд у людей от 30 до 45 лет (Екатеринбург);
- характеристики приема граждан (итоговая оценка «хорошо»).

В ходе исследования проводились интервью с адвокатами и опросы судей с целью выявить проблемы в работе судов, как их видят разные участники судебного процесса. По результатам этого исследования можно отметить важность проблемы *организации деятельности* судов (так как процедура требует больших затрат времени и денег).

Похожие исследования проводились и в других регионах России, например, мониторинг судов Ростовской области. Его целью было выявление условий, в которых осуществляется правосудие, то есть техническое состояние зданий судов и их соответствие нормативным требованиям, наличие необходимых для судопроизводства помещений и их состояние; обеспечение судов необходимой оргтехники и расходными материалами; условия профессиональной деятельности судей; влияние этих факторов на соблюдение прав человека.

Результаты проведенного мониторинга ростовских судов показывают, что имеющиеся условия работы судов и судей, олицетворяющих собой судебную власть в целом, *препятствуют* качественному выполнению ими своих конституционных обязанностей, содействуя тем самым нарушению права человека на

судебную защиту¹⁸. Пути решения проблемы авторы видят в обеспечении достаточного финансирования, оптимизации кадровой нагрузки судей, проведении кадровых мероприятий, а также ряда изменений в действующем законодательстве.

Вопросы эффективности судебных систем актуальны не только для переходных, но и для развивающихся и экономически развитых стран. В них тоже проводится большое количество исследований, посвященных анализу судебной системы с целью оценки эффективности работы судов, выявления слабых сторон системы и определения основных задач и методов ее реформирования.

Зарубежный опыт анализа судебной системы (в первую очередь развивающихся стран) может быть использован для анализа эффективности работы судебной системы в России и поэтому представляет значительный интерес в рамках данного исследования. Особого внимания заслуживают вопросы, связанные с оценкой эффективности судебной системы, определением основных причин неэффективной деятельности судов, а также методы анализа судебной системы и сбора информации для проведения подобного анализа, вопросы финансирования судебной системы.

Ниже будет рассмотрен ряд исследований, посвященных данной проблематике. В статье «*Courts: The Lex Mundi Project*»¹⁹ оценивается эффективность судебных систем в различных странах мира, выделяется уровень формализма судебного процесса как основной источник неэффективности. Авторы делают вывод относительно связи между переносом судебной системы из западных стран в развивающиеся и неоправданно высоким уровнем формализма.

В статье «*Demand and Supply in Romanian Commercial Courts: Generating Information for Institutional Reform*»²⁰ строится модель спроса и предложения в судебной системе, которая бы позволила понять, что фирмы требуют от судебной системы, обеспечивает ли она фирмы тем, что им требуется, и какие системные факторы влияют на предложение судебных услуг. Такая модель позволила бы проводить реформу правовой системы, опираясь на выводы подробного эмпирического анализа, учитывающего и системные

¹⁸ Условия работы районных судов (Ростов-на-Дону).

¹⁹ Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F., Shleifer A. Courts: The Lex Mundi Project. NBER Working Paper № W8890. April 2002 (www.nber.org/papers/W8890).

²⁰ Murrell P. Demand and Supply in Romanian Commercial Courts: Generating Information for Institutional Reform (<http://ssrn.com/abstract=280428>).

параметры, влияющие на предложение, и поведенческие параметры, определяющие спрос.

Статья «*The CEDR Civil Justice Audit*»²¹, в которой проводится оценка эффективности новых гражданских процессуальных норм, вступивших в действие 26 апреля 1999 года в Англии и Уэльсе, интересна используемыми подходами и методологией сбора информации, необходимой для проведения исследования.

В работе «*County-Based Juvenile Justice Alternatives: Financing Options*»²² рассматриваются наиболее значимые факторы для реформирования системы правосудия по делам несовершеннолетних и возможные способы финансирования преобразований.

В статье «*Courts: The Lex Mundi Project*» предпринимается попытка рассмотрения процедуры решения в суде простых споров на примере того, как истец с помощью судебной системы может добиться выселения арендатора за неуплату или оплаты задолженности²³. Хотя и фирмы, и отдельные индивиды могут использовать альтернативные механизмы для разрешения споров, хорошо функционирующая судебная система является необходимым элементом правосудия. Если обычные люди не могут по тем или иным причинам получить доступ к официальному правосудию, они, конечно, могут найти какой-либо эффективный частный способ разрешения споров, но более вероятно, что либо какая-то из сторон будет применять насилие, либо ей придется примириться с несправедливым исходом.

Работа отталкивается от идеализированной модели суда, предложенной Шапиро, который предполагает, что когда возникает конфликт между двумя индивидами (соседями), который они не могут преодолеть самостоятельно, наиболее разумным будет призвать третьего соседа для принятия решения. Такая логика лежит в основе возникновения суда.

²¹ The CEDR Civil Justice Audit (<http://www.cedr.co.uk/library/articles/CJAreport.pdf>).

²² County-Based Juvenile Justice Alternatives: Financing Options // The Jane Addams Juvenile Court Foundation. Policy Discussion Paper (www.janeaddamsfdn.org/downloads/Financing_Options.pdf).

²³ Этот вид конфликта был выбран потому, что, во-первых, это типичная ситуация, которая возникает в каждой стране; во-вторых, это достаточно стандартный и простой случай, и данные легко можно привести к сопоставимому виду; в-третьих, суды, которые решают такие споры, наиболее доступны населению, и эффективность работы таких судов имеет наиболее важное значение для дальнейшего развития.

Но хотя Шапиро в этой упрощенной картинке смог передать основную черту судебной системы, удивительно, насколько далеки современные суды от этого идеала. В судах работают профессиональные судьи и юристы, а не простые «соседи», они должны следовать четко установленным правилам и процедурам. Подобное регулирование (в статье его определяют как формализм) может оказывать сильное влияние на эффективность работы судебной системы. Поэтому в данной работе проводится попытка измерить и оценить последствия регулирования.

Формализм возникает по многим причинам. Во-первых, в процессе должны принимать участие профессиональные судьи и юристы, а частные лица – иметь представителя с должным образом оформленной лицензией (1). В некоторых странах является обязательным, чтобы свидетельские показания, ходатайства, возражения были приняты или отклонены судьей в письменном виде (2). Как правило, каждое решение судьи должно опираться на конкретный пункт закона, чтобы избежать, например, расовой и религиозной дискриминации (3). Обычно регламентируется и процесс сбора и предоставления улик (4). Во многих странах существует практика апелляционных судов и надзор за деятельностью судов первой инстанции (5). Во всех странах есть определенные правила уведомления сторон и другие процедуры до начала рассмотрения дела в суде (6). Также во многих странах регулируется ход процесса шаг за шагом, устанавливаются определенные периоды времени между различными этапами (7).

Конечно, формализм имеет и преимущества, и недостатки. Требование предоставлять информацию в письменном виде, аудиозаписи заседаний и так далее позволяет добиться большей прозрачности работы судов, что облегчает их контроль и способствует честной и беспристрастной работе. Но потенциальные выгоды от формализма могут оказаться ниже возможных издержек, так как следование формальным правилам приводит к задержкам в принятии решения и нежеланию сторон использовать правовую систему. Следовательно, необходимо определить оптимальный уровень регулирования.

Таким образом, авторы поставили перед собой следующие цели:

- оценить степень формализма судебных процессов в разных странах мира;

- эмпирически исследовать влияние формализма на эффективность работы судебной системы (ожидаемая продолжительность, доступность правосудия, беспристрастность);
- сделать выводы относительно связи между переносом судебной системы из западных стран в развивающиеся и неоправданно высоким уровнем формализма.

Более ранние исследования указывают на то, что степень формализма зависит от правовой традиции (в странах с англосаксонской правовой системой уровень формализма обычно ниже). Если бы страны выбирали правовую систему добровольно, можно было бы считать, что более высокая степень формализма служит для достижения эффективности в условиях слабой силы закона и отсутствия порядка. Но так как большая часть развивающихся стран унаследовала правовую систему от колонизаторов, то можно предположить, что формализм – это следствие колониального прошлого, а не стремление добиться большей эффективности в условиях данной страны.

Статистические данные для проведения исследования были получены благодаря взаимодействию с международной ассоциацией юридических фирм «Lex Mundi», члены которой составляли подробные отчеты обо всех этапах, которые должны пройти стороны, с указанием статей закона, которые регулируют их действия. Анкета состояла из двух частей – пошаговое описание процедуры (оценки продолжительности каждого этапа, требования к документам, ссылки на законы, установленные ограничения по времени, возможность и форма подачи апелляции, существование альтернативных способов) и вопросы в форме тестов (для сбора дополнительной информации и уточнения уже существующей). В дополнение к этим данным в исследовании использовались опросы предпринимателей и небольших фирм (в том числе статистика Мирового банка) о качестве судебной системы, необходимые для ответа на вопрос, способствует ли формализм правосудию.

На основе данных, полученных из опросов фирм, были построены шесть индексов (нормированные к единице), отражающих различные источники более высокого формализма, которые затем были объединены в один индекс степени формализма (изменяющийся от 0 до 1). Индекс формализма показывает, насколько процедура разрешения споров в результате регулирования отклоняется от упомянутой выше базовой модели с соседями. Конечно

же, не имеет смысла утверждать, что уровень формализма в современной правовой системе должен быть нулевым. Вопрос в том, как уровень формализма влияет на эффективность правосудия.

На основе представленных в работе результатов вычислений индекса формализма и его составных частей делается вывод, что действительно страны англосаксонской правовой системы характеризуются менее формализованной процедурой разрешения споров в суде. В случае с выселением арендатора некоторые компоненты индекса различаются сильнее, чем другие. В случае с последующей оплатой – различия не столь значительны. Также проводится проверка однонаправленности действия компонент индекса. Различные компоненты индекса положительно коррелированы с суммарным индексом для каждого из двух случаев (выселение и оплата).

Различия в степени формализма в разных странах, как показали исследования, являются результатом различий в уровне экономического развития. Наиболее богатые страны характеризуются наименьшим уровнем формализма. По компонентам индексов и по суммарному индексу определяются источники формализма (отдельно для двух типов дел) в зависимости от правовой традиции. Самым интересным здесь является тот факт, что принадлежность к той или иной правовой традиции действительно позволяет объяснить различия в индексе формализма при постоянном доходе на душу населения.

Таким образом, эти результаты указывают на зависимость степени формализма от принадлежности к определенной правовой семье. Следующий вопрос: влияют ли эти различия на эффективность работы судебной системы?

В работе представлены данные о времени, затрачиваемом на рассмотрение дела в различных странах. В среднем на решение вопроса о выселении уходит 254 календарных дня (при этом дисперсия значительна: 49 дней – в США, 660 – в Болгарии). Если учесть и остальные издержки, которые несут стороны в случае участия в судебном процессе, сразу же становится понятно нежелание людей использовать судебную систему для разрешения подобных конфликтов. Сравнение средних затрат времени на рассмотрение дела по принадлежности страны к той или иной правовой семье ставит скандинавские страны в первые ряды (требуется меньше времени), а наследников французской традиции – в последние.

Анализ статистики по остальным показателям судебной эффективности с использованием данных различных опросов, о которых говорилось выше, подтверждает, что страны германской и скандинавской правовой традиции обладают наиболее эффективной правовой системой, затем следуют страны англосаксонской правовой семьи, замыкают список наследники французской правовой системы. Однако к этому результату следует относиться с осторожностью, так как используемые оценки качества правовой системы зависят от среднедушевого дохода, а страны германской и скандинавской правовой традиции в целом богаче, чем остальные. В странах англосаксонской правовой традиции судебная система считается более эффективной (то есть она более честная, быстрая, доступная).

По результатам регрессий, приведенным в работе, можно охарактеризовать зависимость различных показателей качества и эффективности судебной системы от среднедушевого дохода и индекса формализма. В странах с более высокой степенью формализма уходит больше времени на принятие соответствующего решения. Следовательно, структура правовой системы оказывает большее влияние на эффективность деятельности судов, чем уровень экономического развития страны. Более высокая степень формализма ассоциируется с более низким качеством судебной системы при одинаковом уровне среднедушевого дохода. При введении в регрессию *dumty*-переменной, отвечающей за принадлежность к правовой семье (используется метод инструментальных переменных), результаты остаются статистически значимыми, подтверждая тот факт, что формализм оказывает негативное влияние на ожидаемую продолжительность дела и качество судебной системы. Отсюда можно сделать вывод, что в странах, которые унаследовали правовую систему с сильно формализованным механизмом разрешения споров, складывается низкоэффективная (особенно для урегулирования простых конфликтов) правовая система (то есть именно такая причинно-следственная связь, как предполагалось).

По результатам исследования можно сделать вывод, что во многих странах система улаживания споров, особенно достаточна простых, работает неэффективно, с высокими издержками. С практической точки зрения, несомненно, стоит обратить внимание на такие черты развивающихся стран, как недостаточно развитая финансовая система, объединение фирм в группы, значимость се-

мейного бизнеса, которые могут во многом объяснить возникновение трудностей.

Значительный интерес с точки зрения нашего исследования представляет статья «*Demand and Supply in Romanian Commercial Courts: Generating Information for Institutional Reform*». Реформы, проводимые в Румынии, нельзя назвать очень успешными ни в плане их проведения, ни в плане результатов. В стране очень высок уровень коррупции, а макроэкономические показатели хуже по сравнению с другими странами Центральной и Восточной Европы, претендующими на вступление в Европейский союз [в 2005 году. — *Примеч. сост.*]. И реформа правовой системы здесь также пока не дает желаемых результатов.

Судебные реформы в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой чаще всего опираются больше на абстрактные правовые теории, нежели на эмпирические свидетельства. Причиной этому, в частности, может быть сравнительно небольшой объем эмпирических работ, исследующих эффективность функционирования судебных систем. Несмотря на то, что суды играют важную роль в странах с переходной экономикой, существует крайне мало примеров успешного проведения судебной реформы.

Анализируемая статья разрабатывает этот вопрос в трех направлениях. Во-первых, приводится простая модель спроса и предложения в судебной системе, причем внимание акцентируется на методологических проблемах в работах, существующих на сегодняшний день. Такая модель полезна при проведении реформ, так как она позволяет понять, что фирмы требуют от судебной системы, соответствует ли она этим требованиям и какие системные факторы влияют на предложение судебных услуг. Во-вторых, модель оценивается на статистических данных по Румынии. Проводится эмпирическая проверка гипотез. И, в-третьих, создается эмпирическая база для оценки проходящих в Румынии реформ.

Правовая система Румынии прошла три этапа развития. Она сформировалась в XIX веке на базе французской и итальянской моделей, была практически не востребована в коммунистический период (коммерческие суды играли совсем незначительную роль). В последующие годы были проведены интенсивные реформы — число судей и судебных дел возросло примерно в три раза, но профессионализм судей упал, заработная плата относительно средне-

го уровня также сократилась, техническое обеспечение остается на очень низком уровне.

Сейчас судебная система Румынии подчиняется Министерству юстиции, которое контролирует все основные решения. В каждом округе есть несколько *Judecatorii* (ведут уголовные, гражданские и коммерческие дела) и один *Tribunale* (в нем выделена секция для разбора коммерческих споров) – суды первой инстанции. В *Judecatorii* рассматриваются только патримониальные (*patrimonial*) дела (например, о неплатеже) по небольшим суммам. Споры о значительных неплатежах, а также непатримониальные дела (слияние, банкротство) должны рассматриваться в *Tribunale*. Апелляционные жалобы на решения *Judecatorii* слушаются в *Tribunale*. Выше стоит Апелляционный суд, затем – Верховный суд. В статье в основном рассматриваются коммерческие дела, разбираемые в *Tribunale*. Различия в процессуальных нормах дают возможность оценить модель отдельно для непатримониальных и патримониальных дел (за ведение которых *Judecatorii* и *Tribunale* могут конкурировать).

Основной задачей исследования является построение модели спроса и предложения в судебной системе, которую можно применить для анализа румынской судебной системы, и сравнение ее с моделями, предложенными ранее. В результате оценки модели на основе румынских данных можно сделать следующие выводы (следует иметь в виду, что в связи с нехваткой данных результаты модели следует рассматривать как приблизительные; смягчение информационных ограничений приведет к большей точности результатов).

Со стороны предложения:

- Рост спроса на судебные услуги приводит к замедлению ведения дел. Гипотеза не отвергается лишь для патримониальных дел. Но даже полученные результаты более адекватно отражают реальную ситуацию, чем результаты уже существующих исследований.
- Ресурсные ограничения оказывают влияние на предложение судебных услуг.
- Переменные, отвечающие за факторы социально-экономической среды, являются значимыми.

Со стороны спроса:

- Фирмы учитывают уровень загрузки судов. Они выбирают не только между *Tribunale* в различных регионах, но и между

Tribunale и *Judecatorii*, что в некоторых случаях запрещено правовой системой. *Tribunale* конкурируют с *Judecatorii*. Это важно для проведения судебной реформы: конкуренция внутри судебной системы может повысить эффективность системы в целом, даже если она не разрешена действующей правовой концепцией.

- Фирмы учитывают вероятность успеха в апелляционном суде, но в основном в случаях с непатримониальными делами. Вероятно, дела о неплатежах являются более прозрачными и понятными и создают меньше возможностей для сознательных или случайных ошибок.
- С ростом экономической активности число патримониальных исков сокращается. Следовательно, спрос на судебные услуги выше в тех регионах, которые прошли через глубокий посткоммунистический спад. Более крупные фирмы создают относительно меньшую нагрузку на судебную систему, чем мелкие.

Таким образом, в результате проведенного исследования авторами были получены следующие общие выводы:

- Необходимо использовать статистические методы, применимые для одновременного определения спроса и предложения. Лишь в этом случае можно получить корректные результаты.
- Формальная правовая теория не всегда может предложить правильные рекомендации относительно поведения агентов и, следовательно, проведения реформы. Существует опасность ухудшить институциональную среду, если не принимать во внимание результаты эмпирического анализа, который позволяет проследить, каким образом агенты используют некоторые элементы системы.
- При выборе суда фирмы принимают во внимание вероятность удачной апелляции (опцион). Это связано с непредсказуемостью решений суда в связи с непрофессионализмом судей и высоким уровнем коррупции.

Выводы статьи были опубликованы почти одновременно с окончанием разработки судебной реформы в Румынии, целями которой было снижение уровня загрузки коммерческих судов и задержек в их работе. Но в соответствии с полученными в статье результатами возникает опасение, что в ходе проведения реформы будут упразднены именно те элементы, которые ценят фирмы, на-

пример, элементы конкуренции внутри судебной системы. Также сужаются возможности для подачи апелляции. Хотя это ускорит разрешение судебных споров, но, по-видимому, не компенсирует потери от возможности апеллирования.

Многие элементы судебной системы Румынии никогда не являлись частью формальной правовой системы, а иногда даже противоречили ее философии. Поэтому реформы, отталкивающиеся от теории, не принимали их во внимание. Эмпирические исследования, наоборот, выдвигают их на передний план. Необходимо лишь составить нужные базы данных и применять корректные статистические методы.

В статье «*The CEDR Civil Justice Audit*» проводится оценка эффективности новых гражданских процессуальных норм, которые вступили в действие 26 апреля 1999 года в Англии и Уэльсе. Эти поправки правительство использует в своей деятельности, направленной на реформирование британской системы правосудия, с целью сокращения проволочек, издержек, неопределенности, несправедливости, ее характеризующих. В ходе проведения исследования были проведены телефонный опрос 100 юристов, 5 фокус-групп, в которых приняли участие 42 юриста, анкетирование 10 судей из 6 округов. Среди юристов были выделены две группы: «внешние» (работающие в юридических фирмах) и «внутренние» (работающие в корпорациях). В целом статья скорее передает настроение правового сообщества в оценке реформ и не является полным и окончательным исследованием.

Изучение мнения опытных практикующих юристов позволяло выяснить, какое влияние оказали новые нормы на издержки и скорость урегулирования дел. Вопросы были составлены таким образом, чтобы оценить, насколько удалось выполнить задачи, поставленные автором реформ. Эти задачи сводились к следующим:

- результаты работы правовой системы должны быть беспристрастными;
- система должна:
 - быть справедливой и честной в отношении сторон в судебном процессе;
 - порождать разумные издержки функционирования;
 - быть в состоянии разбирать дела с приемлемой скоростью;
 - быть понятной тем, кто ее использует;
 - соответствовать потребностям тех, кто ее использует;

- быть хорошо организованной;
- быть хорошо обеспеченной необходимыми ресурсами;
- быть эффективной.

По результатам исследования реакция трех из четырех респондентов на новые гражданские процессуальные нормы (ГПН) положительна. Есть четкая точка зрения, что с момента вступления в силу новых правил эффективность функционирования системы повысилась. Но нет однозначной позиции по поводу того, какие именно пункты реформы этому способствовали.

Общий уровень удовлетворенности новыми ГПН составил 80%. «Внутренние» юристы показывают более высокий уровень удовлетворенности (82%) по сравнению с «внешними» юристами (78%). И те, и другие разделяют точку зрения о влиянии новых ГПН на скорость урегулирования споров, справедливость решения и о том, кто скорее выиграл от введения новых ГПН (37% считают, что они составлены скорее в интересах истца, 9% – ответчика).

В то же время по некоторым вопросам оценки «внутренних» и «внешних» юристов расходятся достаточно сильно. Например, значительно большее количество «внешних» юристов (44%) считают, что с введением новых ГПН издержки возросли (по сравнению с 26% «внутренних» юристов).

Относительно реакции судей нельзя сделать статистически обоснованных выводов, так как количество опрошенных судей было значительно меньше. Приведена лишь общая картина их предпочтений.

В приложении к статье приведены вопросы анкеты и интервью, которые представляют несомненный интерес для проведения исследований, направленных на анализ эффективности деятельности судебной системы или оценки проводимых реформ.

Статья *«County-Based Juvenile Justice Alternatives: Financing Options»* посвящена направлениям в реформировании системы правосудия по делам несовершеннолетних и возможным способам финансирования преобразований.

В штате Иллинойс все больше подростков предстают перед судами по делам несовершеннолетних, что свидетельствует о серьезных поведенческих проблемах. Психическое здоровье подростков также создает предпосылки для дальнейшего развития подобной тенденции. В связи с этим повышается спрос на и без того ограниченные фонды округа.

Тем не менее уже известны решения такой проблемы. Исследования в области правосудия по делам несовершеннолетних описывают структуры, методы, клинические способы, которые позволяют успешно справляться с несовершеннолетними правонарушителями. Для финансирования этой системы доступны федеральные фонды.

Штат Иллинойс, на примере которого проводится исследование, обладает всем необходимым для осуществления финансовой стратегии, заключающейся в сочетании окружных и федеральных фондов, что позволяет обеспечивать судебные органы дополнительными услугами. Такое решение не приведет к увеличению налогового бремени на налогоплательщиков Иллинойса. В статье рассматриваются текущее состояние дел в этой области, действующие на данный момент законы, описываются доступные федеральные программы и последовательность их осуществления.

Несмотря на существование и осознание потребности в подобных изменениях и наличие способов эффективного решения проблемы, выбор альтернатив сильно ограничен. В соответствии с законами Иллинойса у судей по делам несовершеннолетних существует достаточно много возможностей. Но на практике выбор судьи ограничен многими факторами, например, в некоторых случаях контроль за ребенком в домашних условиях невозможен из-за занятости или ненадежности родителей. Возникает вопрос социальной справедливости, поскольку дети из бедных семей содержатся под стражей, тогда как дети из более экономически привилегированных семей оказываются в менее жестких условиях. Выбор может быть ограничен из-за отсутствия доступных и подходящих структур, например, клиник, в которых есть места для содержания подростков. Подросток, у которого нет страховки, также не сможет получить доступ к этим услугам. К тому же размещение подростков вне дома ограничено финансовыми возможностями округа.

Использование внешних посредников (например, фондов) позволит решить эти проблемы и сделает возможным выбор из многих альтернатив для судей, так как округа смогут обеспечить содержание и контроль подростков дома и вне дома и создать необходимую структуру услуг. Увеличится и число поставщиков услуг, знающих требования суда и потребности системы правосудия по делам несовершеннолетних, и большее число подростков получит медицинскую страховку.

Таким образом, существуют определенные методы и стратегии, которые дают положительные результаты в работе с проблемными подростками. Хотя, конечно, предпочтение отдается таким способам, которые позволяют достичь хороших результатов с наименьшими затратами. Подобные действия имеют долгосрочный эффект и для правительства штата, так что такие инвестиции оправданны и с экономической, и с социальной точек зрения.

Совершенствование судебной системы как совокупность институциональных изменений

Судебная система, как было определено выше, включает в себя организации и правила, согласно которым (а) осуществляется деятельность отдельного суда (взаимодействие как судей и участников судебного процесса, так и служащих судебного учреждения с судьями и между собой) и (б) координация деятельности всей судебной системы. Важно отметить, что состав организационной составляющей судебной системы определяется содержанием компонента (б) системы правил, включая Конституцию страны, законы и подзаконные нормативные акты. Таким образом, можно утверждать, что любое совершенствование судебной системы в конечном счете представляет собой *институциональное изменение*, то есть изменение какого-либо из компонентов правил из числа упомянутых выше.

Одно из наиболее важных мест в системе правил, конституирующих структуру и поведение судебной системы и ее отдельных элементов, занимают *процедурные правила улаживания конфликтов*, которыми руководствуются суды, рассматривая дела по существу и принимая соответствующие решения. Их значимость определяется, в первую очередь, тем, что от них во многом зависит *доступность* правосудия, которая, в свою очередь, влияет на масштабы экономических последствий функционирования судебной системы²⁴.

Упомянутые правила (равно как и другие, действующие в судебной системе) по своей природе представляют полноценные

²⁴ Механизм влияния заключается в том, что от этих правил зависит число обращений граждан в суд, а от этого – частота «срабатывания» судебной системы, что обуславливает масштабы сдерживания.

институты, то есть правила, существующие в единстве со специально созданными механизмами принуждения их к исполнению. Как всякий институт, процедурные правила улаживания конфликтов имеют координационные, ограничительные и распределительные последствия.

Координационные последствия правил заключаются в том, что экономические агенты, действующие в соответствии с ними, находятся в ситуации большей определенности, располагая возможностями более точного предвидения действий других агентов без осуществления дополнительных затрат на прогнозирование.

Ограничительные последствия состоят в том, что, действуя в соответствии с определенным правилом, экономический агент ограничен в возможностях выбора иных направлений действий, кроме тех, которые установлены данным правилом. Такое ограничение, экономя усилия агента на изучение последствий выбора запрещенных направлений, одновременно может отсекал способы действий, ведущие к более эффективному (с частной точки зрения) использованию ограниченных ресурсов индивида. Таким образом, ограничительные последствия существования и действия правил могут быть как положительными, так и отрицательными – с точки зрения воздействия на эффективность использования ресурсов.

Распределительные последствия выражаются во влиянии на распределение издержек и выгод между экономическими агентами. Такое влияние может быть прямым (например, правила, устанавливающие размеры гонорара судебных представителей) и косвенным (например, слишком высокая величина судебных пошлин может повлиять на решение индивида относительно подачи судебного иска, то есть на распределение его будущих издержек и выгод).

Названные виды последствий одного и того же правила могут существенно различаться для разных экономических агентов. Правило может создавать односторонние преимущества для каких-то его адресатов или же дополнительные издержки для других, хотя для общества в целом оно может быть эффективным, способствуя созданию стоимости в масштабах всей экономики²⁵.

Неравномерность и противоречивость экономических последствий действия правил создает у субъектов, оказывающихся в *про-*

²⁵ Более подробно о вариантах соотношения частных и общественных выгод и издержек см.: Административные барьеры в экономике: институциональный анализ / Под ред. А.А. Аузана, П.В. Крючковой. М.: «СПРОС»; КонфОП, 2002.

игрыше (относительном или абсолютном) от их существования, более или менее значительные *стимулы* к изменению правил, то есть к инициированию *институциональных изменений*. В качестве таких субъектов можно рассматривать как отдельных индивидов (экономических агентов), так и их различные группы, а также общество в целом. Вместе с тем, причисляя общество к числу субъектов институциональных изменений, необходимо отчетливо осознавать условность такого отнесения. Ведь общество не может действовать как целостность – действуют всегда отдельные индивиды, причем обычно в своих собственных интересах, которые лишь при определенных условиях могут совпасть с интересами тех широких совокупностей людей, которые и понимаются обычно под обществом.

В этой связи важно отметить существование ряда *ограничений* на возможные институциональные изменения, среди которых наиболее значимы *эффект блокировки, проблема коллективного действия и зависимость от предшествующего развития*.

Эффектом блокировки, согласно Дугласу Норту²⁶, принято называть ситуации, в которых выгоды, получаемые одной из групп в рамках существующего института, столь велики, что позволяют ей блокировать его изменения – прежде всего, посредством действий на политическом рынке. Другими словами, даже если какой-то существующий институт является неэффективным, то есть приводит к непроизводительному расходованию ресурсов в масштабах всей экономики, но при этом *выгоден* некоторой влиятельной группе, он будет существовать до тех пор, пока эта группа по какой-либо причине не утратит своих позиций либо оппозиционная ей группа не усилится до такой степени, чтобы преодолеть сопротивление первой.

Существование эффекта блокировки определяет важные моменты политической экономии судебной реформы, поскольку позволяет связать вопросы ее содержания и динамики с вопросом о заинтересованных лицах и движущих силах возможных изменений. Применительно к гражданскому судебному процессу можно выделить следующие группы лиц, потенциально заинтересованных в изменении правил, в соответствии с которыми он осуществляется:

²⁶ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.

- А. стороны конфликта;
- Б. судьи и персонал судебных учреждений;
- В. представители сторон (адвокаты, эксперты);
- Г. заинтересованные лица, связанные со сторонами конфликта;
- Д. общество (экономика) в целом.

Если индивиды, входящие в состав первых четырех групп, способны сами выражать и представлять свои интересы, а также выступать в качестве непосредственных субъектов действий, то вопрос о том, кто выражает интересы общества и экономики в целом, в значительной мере является открытым. Естественное предположение о том, что их выражает совокупность индивидов, входящих в группы А–Г, не может быть принято по причине существования значительных препятствий для выработки согласованной позиции не только всеми ими в совокупности, но даже внутри каждой отдельной группы. Эти препятствия принято обозначать как проблемному коллективному действию.

Суть *проблемы коллективного действия* заключается в том, что в ситуациях, когда перед многими различными индивидами стоят схожие трудности, которые легче было бы преодолеть совместными усилиями, для каждого из них существуют очень слабые стимулы к осуществлению таких усилий. Ведь решение проблемы в целом будет означать и ее решение для каждого индивида, так что если ее решат другие, то для любого отдельного индивида это будет означать чистый выигрыш без каких-либо усилий с его стороны. Поэтому *рациональной стратегией* для каждого индивида в такой ситуации будет не действие, а ожидание того, что действовать будут другие индивиды, сталкивающиеся с теми же трудностями²⁷.

Данная ситуация достаточно легко преодолевается тогда, когда сама группа достаточно компактна, а ее участники соединены различными устойчивыми связями. Если же группа обширна и дисперсна, то есть ее участники никак не связаны друг с другом, издержки ведения переговоров и заключения договоренности оказываются запретительно высокими, так что совместное действие остается практически неосуществимым.

С этой точки зрения задача выработки согласованных действий, необходимых для инициирования и осуществления институциональных изменений, возможна для таких групп участников гражд-

²⁷ Описанную ситуацию часто называют также проблемой «безбилетника» (*free-rider problem*).

данского судебного процесса, как Б и В. В то же время для групп А и Г она практически неразрешима²⁸. Следовательно, проблематично и достижение согласия относительно интересов общества и экономики в целом.

Вместе с тем, на практике проблема коллективного действия зачастую решается. Средствами ее решения чаще всего оказываются, во-первых, так называемое *социальное предпринимательство*, а во-вторых, – деятельность граждан в рамках организаций *гражданского общества*.

Под социальным предпринимательством, если отвлечься от некоторых различий в определениях, принято понимать деятельность отдельных граждан, направленную на достижение их частных интересов посредством *взятия на себя* издержек организации коллективного действия. Как правило, в роли социального предпринимателя выступают либо начинающие *политики*, стремящиеся к получению электоральной поддержки тех граждан, чьи интересы не находят адекватного выражения в существующих программах, либо же уже действующие политики, стремящиеся к расширению электоральной поддержки в ходе предвыборной борьбы.

Организации гражданского общества способны интегрировать интересы индивидов, так же, как и политики, принимая на себя издержки координации. Источниками финансирования соответствующих затрат являются благотворительные пожертвования, собственная коммерческая деятельность. Стимулами для подобной деятельности, в отличие от феномена социального предпринимательства, выступают альтруистические мотивы создания общественных благ.

Таким образом, можно заключить: чем разнообразнее политическая жизнь, шире спектр политических партий и чем более развито гражданское общество, тем выше вероятность того, что у общественного (общеекономического) интереса в институциональных изменениях найдется его конкретный выразитель. Это общее положение относится, разумеется, и к институциональным изменениям в сфере гражданского судопроизводства.

Третье возможное ограничение на осуществление институциональных изменений – это так называемая *зависимость от предыдущего развития (path dependence)*. Суть ее заключается в том, что ранее принятые решения относительно установления формальных институтов, а также сложившиеся неформальные

²⁸ Речь идет о группах, указанных выше при обсуждении эффекта блокировки.

институты *сужают рамки*, в которых могут быть созданы новые институты или изменены уже действующие. Природа такого сужения состоит в *дополнительных издержках*, возникающих в связи с попыткой введения институционального изменения, не соответствующего упомянутым рамкам: затраты необходимо будет нести не только на само подобное изменение, но и на изменение ранее существовавших институтов для приведения их в соответствие с вновь устанавливаемым. Соответственно совокупные издержки могут оказаться запретительно высокими. Если же не принимать в расчет необходимость изменения уже существующих институтов, результатом введения нового института может оказаться *рост неопределенности* (и затрат для адресатов правила), поскольку новое и старые правила будут требовать от адресатов различных линий поведения, предусматривая наказание за нарушение соответствующих требований.

Для системы гражданского судопроизводства в Российской Федерации и ее возможных изменений ограничениями на осуществимость альтернатив, в большей мере отвечающих интересам участников судопроизводства, выступают:

- тип правовой системы;
- Конституция России;
- традиции, обычаи, неформальные нормы;
- ресурсные ограничения;
- действующие законы.

Порядок, в котором приведены перечисленные факторы, приблизительно отражает «жесткость» накладываемых ими ограничений на варианты возможных изменений в системе гражданского судопроизводства, а также трудность их изменения. При этом под ресурсными ограничениями мы понимаем наличие или отсутствие тех или иных ресурсов, необходимых для воплощения в жизнь намечаемых изменений.

Обсуждаемые вероятные изменения в правилах (институтах) гражданского судопроизводства по своему характеру являются *целенаправленно планируемыми* изменениями. Иными словами, они представляют собой результаты особой сознательной деятельности – институционального проектирования.

Институциональное проектирование в технологическом плане может быть охарактеризовано как процесс выбора (принятия решений) такой конструкции будущего правила, которая позволила бы его адресатам реализовывать цели субъекта проектирования.

Процесс разработки институционального проекта, который действительно позволил бы реализовать цели его «заказчика», целесообразно организовать в соответствии с рядом принципов, таких как полнота проекта, защищенность от девиантного поведения, соучастие и другие²⁹. Применительно к случаю проектирования изменений в системе гражданского судопроизводства особую важность среди них имеет требование *осуществимости изменения*, то есть возможности прохождения проекта через процесс формализации, утверждения в качестве официального документа нормативно-правового характера.

Понятие осуществимости институционального изменения означает, что *конечные выгоды* для *каждой* из групп, способных повлиять на его осуществление, оказываются *выше*, чем те *издержки* (или потери по сравнению с фактическим положением дел), которые они вынуждены будут нести после введения изменения. Указание на *конечные выгоды* является в этом определении существенным: если какая-то влиятельная группа непосредственно будет проигрывать от осуществления планируемого изменения, ее негативное отношение к нему можно изменить, предусмотрев ее участникам адекватные *компенсации*, делающие будущий баланс выгод и убытков если не строго положительным, то хотя бы неотрицательным.

Если такие компенсации не будут предусмотрены в проекте, то с большой степенью вероятности он будет тормозиться соответствующими влиятельными группами в процессе прохождения по этапам официального утверждения. Если же, несмотря на ожидаемое ухудшение положения таких групп, проект будет официально принят, значительной остается вероятность того, что фактически он не будет исполняться или же будет исполняться в искаженном виде.

Основные гипотезы исследования

Приведенные выше теоретические положения, с одной стороны, и охарактеризованные результаты осуществленных ранее эмпирических исследований – с другой, позволили сформулировать несколько гипотез, проверке которых и была посвящена прикладная часть данного проекта.

²⁹ См. подробнее: Тамбовцев В. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3.

Базовая гипотеза. *Сложившиеся в настоящий момент в России правила функционирования судебной системы таковы, что они не создают стимулов к такому поведению участников гражданского судебного процесса, которое обеспечивало бы действенное выполнение этой системой ее основной экономической функции – сдерживания правонарушений.*

Именно этим, с нашей точки зрения, объясняются те критические суждения относительно отечественного судопроизводства, которые в большом количестве представлены как в широкой печати, так и в суждениях российских политиков и официальных лиц.

Эта достаточно общая и абстрактная гипотеза была конкретизирована для различных участников гражданского судебного процесса в форме нескольких более частных гипотез.

Гипотеза 1. Реально сложившиеся в настоящий момент правила регулирования и материального обеспечения судопроизводства таковы, что стимулы к коррупционному или иному нелегитимному поведению и соответствующие выгоды зачастую превышают как вероятные издержки неправомерного поведения, так и выгоды обращения к полностью легитимным процедурам.

Гипотеза 2. Судебный процесс может быть рассмотрен как многоступенчатый процесс принятия решений с учетом ожидаемых выгод и издержек. Участники принимают решение об участии или неучастии в судебном процессе на одних и тех же значимых этапах. Именно в этот момент они соотносят свои представления о максимально допустимом объеме издержек и минимально приемлемом результате судебного процесса.

Гипотеза 3. В издержках и выгодах могут быть выделены:

- легальная часть (легитимные издержки и выгоды участников процесса);
- нелегальная часть (издержки коррупционных и иных теневых схем, в том числе издержки и выгоды государственного бюджетного обеспечения, препятствующие реальной независимости судьи, а также выгоды участников коррупционных отношений);
- издержки сторон, признаваемые и не признаваемые таковыми в условиях действующих правил гражданского судопроизводства.

Гипотеза 4. Существуют и могут быть выявлены транзакционные издержки, возникающие в связи или вследствие административных барьеров в судопроизводстве, как являющиеся, так и не являющиеся чьими-либо доходами.

Гипотеза 5. В оценке удовлетворенности участника от судебного процесса могут быть выделены значимые факторы:

- разные ожидания от судебного процесса;
- разные представления о критериях результативности работы судьи и суда как учреждения;
- не совпадающие запросы на простоту и понятность среды, процедур и языка судебного производства;
- готовность к использованию существующих альтернатив рассмотрению конфликта в гражданском судопроизводстве.

Общая характеристика полевого исследования

На начальном этапе, как отмечено выше, были сформулированы несколько исходных гипотез. В ходе исследования некоторые из них подтвердились лишь частично, ряд результатов оказался неожиданным и непредвиденным при формулировании исходных гипотез.

На этапе планирования и начальном этапе исследования представлялось, что судебный процесс может быть рассмотрен как многоступенчатый процесс принятия решений с учетом ожидаемых выгод и издержек. В рамках и тех и других существуют:

- *легальная часть* – легитимные издержки и выгоды участников процесса;
- *нелегальная часть* – издержки коррупционных и иных теневых схем, в том числе возникающие из-за слабой фактической независимости судьи, а также выгоды участников коррупционных отношений.

Основная проверявшаяся гипотеза исследования состояла в том, что реально сложившиеся в настоящий момент правила регулирования и обеспечения судопроизводства таковы, что стимулы к коррупционному или иному нелегитимному поведению и соответствующие выгоды зачастую превышают как вероятные издержки такого поведения, так и выгоды обращения к полностью легитимным процедурам. Кроме того, проверялись и другие гипотезы, упомянутые выше.

Основная цель полевого исследования заключается в выявлении опыта и интересов участников судебного процесса, в том числе через установление значимых для субъектов процесса факторов, влияющих на их оценку судопроизводства, а также идентификации влияния условий, в которых протекает судебный процесс, на его результативность в соответствии с предпочтениями и ожиданиями всех участников.

Предмет исследования. В фокусе исследования находится видение участниками судебного производства значимых характеристик судопроизводства, которые влияют на оценку экономической эффективности участия в судебном процессе каждой из заинтересованных сторон и, прежде всего, на принятие решений в ситуациях выбора того или иного поведения в судебном процессе. Принципиальное внимание было обращено на выявление следующих категорий мнений:

- об издержках и выгодах участников судебного процесса, которые вытекают из их личного опыта и ожиданий;
- об условиях и практике экономики суда как учреждения, включая представления о желаемом уровне условий;
- об объемах разных групп интересов, принимаемых во внимание участниками судопроизводства;
- о транзакционных издержках, возникающих в результате действия существующих административных барьеров.

Использованный инструментарий. Основными методами получения информации были углубленное и групповое интервью (фокус-группа). Опросы субъектов и заинтересованных участников судебного процесса проводились с ограничениями, вытекающими из следующих принципов:

- фокусирование на процедурных вопросах и функциональных характеристиках интересов, затрат и выгод; отсеечение содержательных мнений в отношении справедливости, законности и обоснованности;
- часть вопросов была сформулирована таким образом, что подталкивала респондента к формулированию оценки того или иного суждения;
- информация о понесенных затратах и приобретенных выгодах, полученная от респондента, не сопоставлялась с иными источниками информации в отношении данного респондента.

Для получения информации о предпочтениях и ожиданиях участников судебного процесса допускалось и приветствовалось использование открытых вопросов, позволяющих получить агрегированную и обобщенную информацию не только о личном опыте, но и об ожиданиях в отношении эффективности судебного процесса, которые дополняют предмет исследования. Другими словами, предметом изучения являлось и то, как субъекты представляют себе удовлетворительную «услугу» судебного органа, на что они реально рассчитывают. Ответы на эти вопросы позволили выявить

предпочтения нынешних и будущих участников судебного производства. При этом учитывалось, что данные представления могут формироваться как исходя из имеющегося собственного опыта, так и из других источников.

Сценарий *углубленного интервью* для участников судебного производства имеет структурированный характер, содержит перечень вопросов и примерную их последовательность. Сценарии варьировались в зависимости от респондента (истцы, судьи, другие работники суда, адвокаты). Максимально свободный характер беседы предполагал возможность получения дополнительной специфической информации. Поскольку респонденты могли уделить интервьюерам разное время (от 45 минут до 2 часов) и не были одинаково заинтересованы и компетентны во всем круге вопросов, содержание каждого отдельного интервью определялось применительно к конкретной ситуации.

Групповое интервью (фокус-группа) строилось по следующей схеме: вводный блок («разогрев» аудитории) и два основных, посвященные выявлению опыта участников в отношении судебного процесса и обсуждению параметров факторов, обозначенных в качестве значимых для изучения экономики судебного процесса.

Первый блок строился на свободном обсуждении индивидуального опыта участников с выделением каждым из них значимых факторов, влияющих на формирование оценки эффективности судебного процесса и рассматриваемых комплексов затрат и выгод. Второй блок был ориентирован на групповое обсуждение приемлемости тех или иных факторов, выделенных и зафиксированных в первом «раунде» дискуссии, включая обсуждение участниками мотивов предпочтений и выборов.

При организации групповых интервью исследователи придерживались следующих принципов:

- Участники представляют основные целевые группы «потребителей услуг» судебной системы: а) истцы и ответчики – физические лица, б) истцы и ответчики – предприниматели и представители юридических лиц, в) адвокаты.
- Приглашение к участию в интервью происходило через связанные экспертные круги. Например, представители адвокатского сообщества и различных правозащитных общественных организаций рекомендовали к участию истцов и ответчиков – граждан. Предпринимательские ассоциации и консалтинговая фирма предложила кандидатуры предпринимателей – участ-

ников судебных процессов. Представители научного юридического и экспертного сообщества сформировали гипотетический лист адвокатов-практиков (со средней адвокатской практикой) для приглашения на групповое интервью адвокатов.

- Субъекты, изъявившие желание участвовать, получали окончательное приглашение после краткого телефонного собеседования с представителями команды исследователей, в ходе которых уточнялись цели и условия работы, а также формировалась композиция группы.

Всего было проведено три фокус-группы: две – в Москве, одна – в регионе России. Размер фокус-группы – 7–11 человек.

Основные результаты полевого исследования и их интерпретация

В ходе проведения полевых исследований было выявлено несколько ключевых областей, где происходит генерирование издержек, потенциально ведущих к образованию административных барьеров. В конечном счете этими проблемными областями определяются ключевые характеристики судебной системы. К ним можно отнести следующее:

- 1) Асимметрия информации – отсутствие возможности объективно оценить все издержки и соотнести их с выгодами на этапе принятия решения об обращении в суд.
- 2) Судебные процедуры и качество их исполнения (включая квалификацию судей и критерии оценки их деятельности).
- 3) Независимость судопроизводства.
- 4) Условия осуществления судопроизводства, технические, организационные, морально-этические стороны.

Асимметрия информации. Первая из перечисленных областей является наиболее сложной, поскольку именно здесь, как показало исследование, истцы и представители юридического сообщества (включая адвокатов) существенным образом расходятся в оценке ситуации. При этом представления о реальной и идеальной ситуации также существенно отличаются. Здесь можно отметить несколько основных суждений:

- *Мнение юридического сообщества:* в суде должны общаться профессионалы (юристы), что предполагает участие адвокатов либо квалифицированных представителей со стороны истцов;

для простых дел введен институт мировых судей. Однако при этом часть того же сообщества и подавляющее число истцов утверждают, что квалификация многих судей в судах общей юрисдикции, а в некоторых случаях – и в арбитраже является крайне низкой, причем независимо от инстанции.

- *Мнение большинства истцов и части юридического сообщества*: должны существовать механизмы информирования населения о судебных процедурах, задачах судов, порядке обращения в суд и так далее для создания более адекватного представления о деятельности судов у населения. При этом подавляющее большинство респондентов признало, что судебные процедуры зачастую нарушаются, не существует реальных механизмов контроля за их исполнением и мер воздействия для улучшения ситуации.

Иная проблема, которая была отмечена в ходе исследования, состоит в том, что *фактически не существует общеизвестной и доступной информации о практике правоприменения* для той или иной категории дел, а также *прозрачных критериев установления размеров компенсации ущерба или возмещения судебных издержек*. Это, в свою очередь, затрудняет оценку издержек сторонами при их вступлении в судебный процесс.

Большинство истцов (среди физических лиц) утверждают, что в судебной системе сложились «обычаи делового оборота», которые поддерживаются, в том числе и адвокатами. Во многом поэтому истцы *не считают*, что обращение к помощи адвоката в значительной степени *облегчает* взаимодействие с судебной системой. Например, размер материального ущерба или компенсации расходов на защиту назначается судьей по принципу «*чтобы другая сторона не апеллировала и вы получили хоть что-то*» и не соответствует реальным расходам. При этом адвокаты не готовы отстаивать интересы истцов, а скорее склонны разъяснять сложившиеся в судебной системе традиции и неформальные правила.

Сложившееся в обществе мнение о высоком уровне коррупции в судебной системе, по оценкам респондентов, явно не соответствует действительности, но в поддержании такого мнения заинтересованы недобросовестные представители юридического сообщества. При этом «*неявная коррупция*», выраженная в зависимости судей от вышестоящих руководителей и местных властей, то есть «*политическая зависимость*», по оценкам экспертов, за последнее десятилетие *существенно возросла*. Данный фактор также затрудняет оценку издержек и ведет к увеличению асимметрии информации.

Судебные процедуры. Изначально жесткость судебных процедур была призвана обеспечить равноправие граждан перед судебной системой, однако в настоящее время очень многие требования и ограничения противоречат реальной ситуации и здравому смыслу (как, например, сроки рассмотрения дел, порядок подачи документов и апелляций и так далее). Ситуация усложняется из-за отсутствия реального контроля за качеством исполнения этих процедур, низкой квалификации части судей, незнания гражданами норм и процедур. В этой области возникают такие административные барьеры, которые с точки зрения общественного мнения делают судебную систему высоко бюрократизированной, запутанной и полужакрытой. В ходе исследования были приведены некоторые примеры того, как неудачное сочетание факторов по этому вопросу приводит к ситуации, неразрешимой в принципе (судья вынес неквалифицированное решение, прошли сроки обжалования).

При этом отсутствие четких и адекватных критериев оценки качества работы судебной системы – в частности в вопросах исполнения процедур и вынесения квалифицированных решений – ведет к тому, что механизмы снижения административных барьеров просто отсутствуют. Например, в настоящее время нет ни одного научного института, который квалифицированно занимался бы исследованием и разработкой адекватных критериев оценки работы судебной системы в целом, а не отдельных ее показателей³⁰.

Независимость судопроизводства является одним из наиболее непрозрачных полей. В ходе исследования было выявлено, что существующая система материально-технического обеспечения судопроизводства ведет к тому, что судьи всецело зависимы от вышестоящего руководства³¹ (руководителя суда) и суды связаны материальными отношениями с местными властями. Это ведет к возникновению сложностей и непредвиденных ситуаций для истцов (как физических, так и юридических лиц) при рассмотрении споров против чиновников

³⁰ Необходимо заметить, впрочем, что в данном вопросе отечественная практика не слишком «отстала» от мировой, где вопросы количественной оценки деятельности судов только в последние годы стали предметом активной дискуссии, прежде всего, в связи с переходом к бюджетному планированию, ориентированному на конечные результаты. См., например: *McGovern I.* Quality in an Age of Measurement // *Quadrant Magazine*. 2002. Vol. XLVI. № 3; *Spigelman J.J.* Judicial Accountability and Performance Indicators. Paper presented at the Conference «The 300th Anniversary of the Act of Settlement. Vancouver, Canada. 10 May 2001; *Idem.* Quality in an Age of Measurement: The Limitations of Performance Indicators. Sydney Leadership Alumni Lecture. 28 November 2001.

³¹ Особенно на этапе окончания испытательного срока и принятия решения о присвоении категории.

и государственных органов. Возможность для генерирования административных барьеров в данном случае заложена в сам механизм материально-технического обеспечения судопроизводства (например, льготы судьям в виде жилья, а не денежной компенсации, отсутствие свободных помещений для судов в крупных городах, где решение о фонде недвижимости принимает местная администрация).

Наиболее простая для изучения область – *условия обеспечения судопроизводства* – относительно легко поддается измерению с точки зрения возникающих издержек. Здесь уже разработаны нормативы материально-технического обеспечения (количество судей и работников суда, площадь помещений, наличие специальных помещений), однако общая ситуация с бюджетным финансированием и механизм реализации, связанный с взаимодействием с местными органами власти, не позволяет снизить административные барьеры даже в этой области. В целом это ведет к снижению культуры судопроизводства: ухудшению организационных аспектов ведения дел и координации подразделений внутри суда.

Все это вместе усложняет задачу измерения реальных издержек судопроизводства и приведения их к «общему знаменателю» для сравнения с получаемой выгодой и оценкой общей экономической эффективности процесса судопроизводства.

Этапы судопроизводства и издержки для истца

Для получения картины о факторах, влияющих на принятие решений истцом в процессе судопроизводства, можно выделить этапы, в рамках которых определить ключевые факторы как подающиеся оценкам и измерению, так и проблемные – из разряда описанных выше.

Этапы, на которые можно разделить взаимодействие граждан с судом:

- 1) Решение об обращении в суд.
- 2) Прием документов в суд.
- 3) Судебный процесс, вынесение судебного решения.
- 4) Апелляция, кассационная жалоба.
- 5) Исполнение судебного решения.

В представленной ниже таблице 1 издержки приведены в трех категориях, которые рассматриваются в гипотезе исследования: легитимные (белый фон), теневые (серый фон) и скрытые, не рассматриваемые респондентами в качестве издержек (темно-серый фон).

Таблица 1

	Фаза процесса	Издержки, факторы, влияющие на принятие решения	Общая характеристика этапа и результата
1	Решение об обращении в суд.	Плата за информацию (консультации у юристов, справочная литература). Поиск различных способов разрешения спорной ситуации. Время и усилия на получение информации; повышение собственной квалификации как истца.	Человек обращается в суд, если не остается иных способов разрешения ситуации. Заранее оценить соотношение издержек и результата невозможно даже после консультаций.
2	Подача документов в суд.	Официальные платежи; ксерокопирование документов, плата за получение документов для обоснования иска. В ряде случаев – плата за возможность попасть к нужному судье; либо сбор информации о возможной позиции судьи в рассматриваемом вопросе. Время и усилия на получение информации; повышение собственной квалификации как истца; моральные издержки от несоответствия ожиданий от самого суда и действительности. Существуют сложные дела, которые судья не хочет рассматривать, и адвокаты не хотят за них браться.	Ключевой этап: все издержки максимально сконцентрированы по времени и практически полностью лежат на потенциальном истце. Как показало исследование, если человек проходит данный этап (начинается судебный процесс), в дальнейшем он выходит из процесса лишь в крайних случаях.
3	Судебный процесс.	Оплата услуг адвоката либо представителя, плата за формирование дополнительных материалов по делу.	Как правило, данный этап сильно растянут во времени, поэтому истцы менее чувствительны к издержкам, нежели на предыдущем этапе. При этом чем дольше длится разбирательство, тем ниже вероятность, что истец прекратит процесс.

Окончание таблицы 1

	Фаза процесса	Исдержки, факторы, влияющие на принятие решения	Общая характеристика этапа и результата
		Частичное обеспечение судебного процесса (доставка повесток, обеспечение явки ответчика, свидетелей). Возможность давления на судью со стороны руководства либо местных властей. Недобросовестность адвокатов (утверждение о необходимости взятка судье). Время и усилия на получение информации, повышение собственной квалификации как истца, моральные издержки общения в суде. Низкая квалификация судей. Недостаток кадров и помещений в суде.	Случаи прекращения процесса: ● необходимость больших затрат (экспертиза); ● потеря актуальности вопроса (изменение условий); ● очевидность необоснованности иска; ● мировое соглашение; ● вынесение решения инстанцией.
4	Апелляция, кассационная жалоба.	Схожи с этапом 2, плюс необходимость учитывать сроки судебных процедур (приобретение истцом дополнительной информации и навыков). В ряде случаев (в регионах) – сложности с тем, чтобы добраться до центра, где существует суд следующей инстанции.	Даже в случае судебной ошибки далеко не все истцы вступают в данную фазу процесса. Это связано с приобретением некоторого опыта, который позволяет соотносить все личные издержки (включая временные и моральные) с возможной выгодой от изменения решения.
5	Исполнение судебного решения.	Оплата установленных расходов (для проигравшей стороны). Официальные платежи в связи с исполнением судебного решения. Неофициальные платежи судебным приставам. Необходимость добиваться исполнения решения дополнительными мерами. Моральные издержки: выиграв дело, можно не получить положенной компенсации. Время, усилия для исполнения судебных решений.	Большинство опрошенных из тех, кто прошел, либо попытался пройти, данный этап, утверждают, что никогда не обратились бы в суд, если бы «знали, как это все будет и чем закончиться».

Таким образом, ключевым для истца является решение о вступлении в судебный процесс, поскольку на данном этапе сконцентрированы наиболее явные с его точки зрения издержки.

Неявные издержки возникают уже в ходе судебного процесса, однако для истца они являются приемлемыми, так как рассредоточены во времени, а также соответствуют сложившемуся в обществе мнению о судебной системе. Подобная ситуация не создает стимулов для снижения либо устранения административных барьеров, поскольку сами «клиенты» судебной системы заведомо с ними согласны.

Итоги экспертных опросов судей и работников судебной системы

Результаты экспертных опросов судей и работников судебной системы позволяют заключить, что принцип организации судебной системы не соответствует реальным потребностям со стороны граждан и юридических лиц. Фактическое количество судей рассчитывалось исходя из числа населения в конкретном районе, вследствие чего загруженность судей и работников судов крайне неравномерна. Исполнение обязательств по выплате заработной платы производится в полном объеме, но размеры материального и социального обеспечения судей и работников судов, установленные нормативными актами, не являются достаточными, чтобы гарантировать независимость судей и укомплектовать суды работниками необходимой квалификации. Практически все респонденты отметили, что уровень обеспечения судей ниже необходимого. Недостаток финансирования судебной системы ведет к тому, что потребности судов в материально-техническом обеспечении и поддержании помещений в удовлетворительном состоянии обеспечиваются лишь на 30–50%. Респонденты разошлись в оценках того, насколько это влияет на качество судебного процесса. Единственный фактор, касающийся условий ведения судопроизводства, который указали практически все опрошенные, – недостаток помещений и несоответствие площадей количеству посетителей.

Перераспределение средств из федерального бюджета осуществляется через судебный департамент, который, по мнению ряда

опрошенных, является избыточным звеном; высказывались предложения организовать финансирование судов напрямую из федерального бюджета.

По поводу возможности введения в судах платных услуг, а также отнесения государственной пошлины не в общий бюджет, а в специальный – судебный, мнения опрошенных разошлись: некоторые считают эти меры необходимыми и возможными, другие – недопустимыми. Как показало интервью с сотрудниками судебного департамента, организация платных услуг в суде *«не приходит в голову, поскольку существует много других, более актуальных, проблем»*. Часть судей и работников суда считают недопустимым получение денег самими судами либо их аффилированными структурами.

Респонденты единодушно отмечают проблему нехватки времени у работников суда, в первую очередь, на повышение квалификации. Судьи, как правило, считают, что не должны вести прием населения, консультации необходимо вести через помощников либо секретарей, поскольку это сказывается на загруженности судей и дает поводы для домыслов, если какая-либо из сторон обращается к судье вне процесса чаще, чем другая. Также судьи считают правильным поручить подготовку статистических отчетов канцелярии либо помощникам. Часть судей и работников суда признала, что ситуации с назначением дел на одно и то же время может быть связана не только с высокой загруженностью судей, но и с невнимательностью. При этом большинство респондентов оценило степень скоординированности работы подразделений внутри суда на достаточно высоком уровне.

Количество дел, рассматриваемых одним судьей в месяц, колеблется в интервале от 30 до 90 в зависимости от региона, в суд которого подавался иск. Подавляющее большинство респондентов указали на неприемлемость такой ситуации, и в качестве нормального уровня были названы цифры от 20 до 40 (или в среднем до 2 дел в день).

По оценкам работников судов, количество обращений в суд за последние годы возросло. Ответы разнятся от *«на 30%»* до *«в несколько раз»*. Увеличение количества обращений граждан и юридических лиц в суды связывают с выделением круга проблем, для которых в настоящее время не существует альтернативных механизмов разрешения споров. Рекомендации по обращению в суд

следуют как со стороны чиновников, так и со стороны потенциальных ответчиков, рассматривающих это как способ уйти от ответственности или отложить расходы на неопределенный срок.

Отчасти ситуация с резким увеличением количества рассматриваемых дел и отстающим ростом штата судов компенсируется введением института *мировых судей*, которые рассматривают часть дел, связанных с имущественными спорами, разводами, некоторые административные дела. Пример Москвы показывает, что это является серьезной помощью для судебной системы: на долю мировых судей в 2003 году приходилось 30–50% рассмотренных в районе дел. Данная практика позволяет отделять дела, в которых существуют правовые проблемы, от дел, где спор основан на формальностях. В регионах некоторые респонденты указывали, что мировые судьи забирают на себя до 40% формальных споров.

Что касается иных форм разрешения споров, то, по оценкам сотрудников судов общей юрисдикции, растет количество дел в *третейских судах*. При этом там отсутствует практика назначения процессов на одно и то же время, рассмотрение споров в большей степени ведется по существу (то есть процесс заключается не только в установлении фактов на предмет соответствия законам). Однако издержки участия в альтернативном процессе в настоящее время, по словам истцов, существенно выше.

Большинство респондентов высказалось одобрительно по поводу практики закрепления за судьями конкретных типов дел, отметив одновременно, что она ведет к деградации судей. В качестве варианта решения этой проблемы один из респондентов предложил ввести периодическую ротацию судей, признав невозможность этого в нынешней ситуации.

В вопросе компенсации морального вреда большинство судей указали на отсутствие ограничений или четко выработанных стандартов. В отдельных случаях респонденты говорили, что ориентируются на общую экономическую ситуацию в регионе, на уровень цен. Один из респондентов признался, что судьи стараются при общении между собой выработать какие-то рамки, исходя из различных ситуаций (степени вреда, вины и так далее).

Что касается судебных издержек, то, согласно утверждениям респондентов, судьи помимо прочего ориентируются на поведение и профессионализм адвоката. Поскольку, по мнению опрошенных, в задачи суда не входит поиск доказательств, то уровень и разнообразие представленных фактов является одним из критериев оценки

работы адвоката. В качестве других критериев указывалось число заседаний, на которых присутствовал адвокат, и на его поведение в ходе процесса, другой подход состоит в том, что компенсация назначается исходя из «реальной ситуации» – сколько проигравшая сторона сможет заплатить.

Судьям и работникам суда был предложен блок вопросов о доступности судопроизводства с попыткой посмотреть на процесс со стороны потенциального истца. Мнение граждан о полузакрытости судебных учреждений работники судов связывают, в первую очередь, с «низкой правовой культурой граждан». По мнению большинства судей, можно заранее оценить издержки, которые возникнут в ходе судебного процесса, они будут расходиться максимум на 20% с фактическими. При этом в большинстве случаев речь идет именно о денежных издержках. Оценка ожиданий людей со стороны судей укладывается в следующие рамки: завышенные ожидания от судебного процесса существуют у 30–60% истцов. Что касается эффективности судопроизводства, судьи считают, что по итогам судебного разбирательства ситуация улучшается у 60–80% истцов. Уровень коррупции, по единодушным оценкам опрошенных, ниже оценок сторонних наблюдателей, а общественное мнение, как считают респонденты, формируется из-за недовольства судебными решениями.

Для повышения общественной значимости суда, по мнению участников опроса, необходимо информировать население о правилах и требованиях судебного процесса как в самих судах, так и через средства массовой информации, гарантируя при этом исполнение судебных решений. При этом сотрудники некоторых судов утверждают, что у них уже налажены схемы информирования населения: этим занимается либо канцелярия, либо непосредственно секретари судей.

Для арбитражного суда проблема доступности правосудия чуть менее актуальна, поскольку большинство юридических лиц имеют возможность тем или иным образом обратиться к специалистам. Однако в практике деятельности арбитражных судов не существует аналогов мировых судей, поэтому рассмотрение большого количества «формальных» дел о банкротствах, ликвидации, штрафах, налогах, пенях занимает до 40% рабочего времени судей. В целом более четкие процедуры и наличие большего числа специалистов в качестве представителей истцов и ответчиков делают работу арбитражных судов более упорядоченной, нежели судов общей юрисдикции.

Основные издержки предпринимателя в арбитражном суде выражаются в затраченном времени, что, в свою очередь, выливается в денежные потери, различные в каждой конкретной ситуации. При этом в арбитражном суде не предусмотрено возмещение издержек, если предприниматель судится самостоятельно (например, имея юридическое образование). Истцы утверждают, что применение постановлений Высшего арбитражного суда иногда сказывается негативно на исходе дела, так как в выносимых решениях используется терминология, не имеющая четких определений в законодательстве (например, «публичный правовой элемент»).

На основании материалов проведенных интервью можно описать черты «идеальной» судебной системы. Такая модель, по мнению экспертов, должна иметь следующий вид:

- материальное обеспечение судей находится на уровне, когда они могут самостоятельно приобрести себе квартиру на рынке, а также все необходимое, минуя начальство и местные власти;
- руководитель суда назначается путем выборов (голосования) из числа судей в конкретном суде на ограниченный и относительно небольшой срок (например, на год). Это обеспечит ротацию и даст некоторые гарантии снижения зависимости судей от руководства;
- при судах организуются бесплатные консультации, где гражданам будут разъясняться процедуры подачи иска, их права и обязанности, принципы работы судебной системы и так далее;
- финансирование судов осуществляется напрямую из федерального бюджета;
- дела, где не существует правовых проблем, рассматриваются через мировые суды по упрощенной процедуре;
- нормативы работы судей рассчитываются на основе качественных показателей (например, «карта рабочего времени среднестатистического судьи», анализ конкретных судебных решений);
- существуют адекватные механизмы контроля качества работы судей и методы повышения эффективности работы судебной системы (например, дела, рассматриваемые повторно в судах более высокой инстанции, являются источником разъяснений для судей и истцов, а не наказания).

Подытоживая все сказанное, следует, во-первых, оценить уровень подтверждения гипотез, сформулированных выше (см. таблицу 2), а во-вторых, отметить те коррективы в формулировках, которые могут быть сделаны исходя из анализа ситуации.

Таблица 2

	Гипотеза	Проверка гипотезы	Результаты
1.	Судебный процесс может быть рассмотрен как многоступенчатый процесс принятия решений с учетом ожидаемых выгод и издержек. Участники процесса принимают решение об участии или неучастии в судебном процессе на одних и тех же значимых этапах. Именно в этот момент они соотносят свои представления о максимально допустимом объеме издержек и минимально приемлемом результате судебного процесса.	В ходе проведения фокус-групп и экспертных интервью участникам были заданы вопросы: • о решениях, принимаемых на этапе вступления в процесс и в ходе процесса; • о составе издержек, которые они несут в связи с процессом; • об ожиданиях относительно самого процесса и результата процесса.	Гипотеза подтвердилась частично. Были построены схемы этапов судебного процесса и варианты альтернатив поведения участников применительно к нескольким <i>case-study</i>. Все участники (истцы, адвокаты, судьи) выделяют этап вступления в судебный процесс и собственно весь процесс в целом. Выход из процесса – относительно редкий случай. Оценка издержек и соотношение их с ожидаемыми выгодами производится на этапе вступления в процесс и по окончании процесса. Внутри самого судебного процесса принятие решений в связи с издержками происходит в исключительных случаях (например, нет средств на экспертизу).
2.	В издержках и выгодах могут быть выделены: • легальная часть (легитимные издержки и выгоды участников процесса);	В ходе проведения фокус-групп и экспертных интервью участникам были заданы вопросы: • о составе издержек, которые они несут при вступлении в процесс и в ходе самого процесса;	Гипотеза подтвердилась частично. Участники могут выделять легальные издержки и оценивать их количественно, качественно и по иным параметрам (приемлемость, издержки других сторон).

Продолжение таблицы 2

	Гипотеза	Проверка гипотезы	Результаты
	• нелегальная часть (издержки коррупционных и иных теневых схем, в том числе издержки и выгоды государственного бюджетного обеспечения, препятствующие реальной независимости судьи, а также выгоды участников коррупционных отношений); • издержки сторон, признаваемые и не признаваемые таковыми в условиях действующих правил гражданского судопроизводства.	• о количественных и качественных оценках издержек в связи с судебным процессом; • об их собственных оценках приемлемости тех или иных издержек; • об их оценках издержек, которые могут нести в связи с процессом другие стороны; • об оценках уровня коррупции в судебной системе; • об оценках иных факторов, влияющих на выгоды и издержки в ходе судебного процесса.	Нелегальная часть признается участниками, но количественные оценки затруднились дать все эксперты. Лишь некоторые эксперты высказали мнение о теневых и коррупционных схемах. Мнение об уровне денежной коррупции в обществе завышено. Было выявлено, что существуют иные факторы зависимости судей, которые часть опрошенных также относит к разновидности коррупции. Что касается третьей части издержек, она, безусловно, существует, но проблема гораздо шире. Существенную часть издержек сами стороны не считают издержками в ходе процесса, истцы могут оценить ее лишь в ретроспективе. Это касается преимущественно хода судебного процесса. По сумме эта часть неявных издержек является наиболее значительной.
3.	Существуют и могут быть выявлены трансакционные издержки, возникающие в связи или вследствие административных барьеров в судопроизводстве, как являющиеся, так и не являющиеся чьими-либо доходами.	В ходе проведения фокус-групп и экспертных интервью участникам были заданы вопросы: • о внутреннем устройстве суда как учреждения;	Выявлен ряд правил, на которых происходит генерирование издержек участников судебного производства. Специально расчет издержек не проводился.

Продолжение таблицы 2

	Гипотеза	Проверка гипотезы	Результаты
		- о распределении функций среди работников судебной системы; - об уровне и механизмах финансирования и материально-технического обеспечения судов и судей; - о влиянии перечисленного выше на качество судебного процесса; - о наличии правил и процедур, регламентирующих судебные процессы и вступление в судебный процесс; - об оценке доступности судопроизводства для граждан; - об оценке прозрачности судебных процессов и механизмов вынесения решений.	
4.	Реально сложившиеся в настоящий момент правила регулирования и обеспечения судопроизводства таковы, что стимулы к коррупционному или иному нелегитимному поведению и соответствующие выгоды зачастую превышают как вероятные издержки неправомерного поведения, так и выгоды обращения к полностью легитимным процедурам.	В ходе проведения фокус-групп и экспертных интервью участникам были заданы вопросы: - об оценке уровня и механизмов коррупции в судебной системе; - об оценке общественной значимости выносимых решений; - об оценке качества судопроизводства; - о возможности обращения к нелегитимным процедурам.	Гипотеза подтвердилась частично. В наибольшей мере данное утверждение справедливо для судей и государственных органов, вовлеченных в качестве одной из сторон в судебный процесс. В некоторой мере гипотеза подтвердилась для структур, аффилированных с государственными органами, и недобросовестных адвокатов.

Продолжение таблицы 2

	Гипотеза	Проверка гипотезы	Результаты
			Что касается истцов, для них данное утверждение справедливо отчасти: многие хотели бы воспользоваться коррупционными или нелегитимными схемами, но не смогли найти такую возможность. Полностью легитимные процедуры – данный термин фактически не имеет смысла, поскольку в исследовании было отмечено массовое нарушение легитимных процедур.
5.	В оценке удовлетворенности участника от судебного процесса для участника могут быть выделены значимые факторы: • разные ожидания от судебного процесса; • разные представления о критериях результативности работы судьи и суда как учреждения; • несовпадающие запросы на простоту и понятность среды, процедур и языка судебного производства;	В ходе проведения фокус-групп и экспертных интервью участникам были заданы вопросы: • об ожиданиях относительно судебного процесса и результатов; • о субъективных критериях качества работы судей и судебного учреждения в целом; • о возможных критериях оценки качества и результативности работы судьи и судов; • об оценке доступности суда и процесса судопроизводства;	Значимость всех указанных факторов для исследуемых групп подтвердилась. Получены материалы, позволяющие судить о различных уровнях запросов разных групп участников судебного производства в отношении одинаковых факторов.

Окончание таблицы 2

	Гипотеза	Проверка гипотезы	Результаты
	• готовность к использованию существующих альтернатив рассмотрению конфликта в гражданском судопроизводстве. Изучение предпочтений участников судебного производства в отношении таких факторов может увеличить эффективность суда для заинтересованных групп и общества в целом.	• об оценке понимания происходящего неподготовленным участником; • мнение об утверждении «суд – для профессионалов» и его обоснованность; • о возможных альтернативах гражданскому судопроизводству; • об оценке опыта использования альтернатив; • мнение о способах повышения эффективности работы судебной системы.	

Что касается *модификации* сформулированных первоначально гипотез, то здесь были сделаны следующие уточнения. Было сформулировано предположение о том, что участники процесса принимают решение об участии или неучастии в судебном процессе на одних и тех же значимых этапах. Именно в эти моменты они соотносят свои представления о максимально допустимом объеме издержек и минимально приемлемом результате судебного процесса. Представляется, что в оценке удовлетворенности от судебного процесса для участника могут быть выделены следующие значимые факторы:

- разные ожидания от судебного процесса;
- разные представления о критериях результативности работы судьи и суда как учреждения;
- несовпадающие запросы на простоту и понятность среды, процедур и языка судебного производства;
- готовность к использованию существующих альтернатив рассмотрению конфликта в гражданском судопроизводстве.

Изучение предпочтений участников судебного производства в отношении таких факторов может увеличить эффективность суда для заинтересованных групп и общества в целом.

Эффективность гражданского судопроизводства с юридической точки зрения

Правосудие по гражданским делам представляет собой деятельность суда в установленной законом процессуальной форме по рассмотрению и разрешению гражданско-правовых споров независимым и беспристрастным судьей. Основными принципами данной деятельности являются законность, недействительность отказа от права на обращение в суд, осуществление правосудия только судом, равенство всех участников судебного процесса перед законом и судом, независимость судей и беспристрастность суда, гласность и состязательность, обязательность судебных постановлений, проверка состоявшихся судебных постановлений вышестоящими судами.

Экономические реформы 1990–2000-х выдвинули судебную систему России на кардинально иной уровень значимости. До конца 1980-х годов суд использовался как дополнительный (к партий-

ным и советским органам) инструмент разрешения гражданских конфликтов. В суд попадали лишь те дела, для которых судебный механизм был единственно возможной процедурой разрешения спорных ситуаций (расторжение брака, раздел наследства, трудовые споры, хозяйственные споры между организациями и так далее).

После того как партийные органы прекратили свое существование, произошло реальное разделение властей на федеральные и местные, граждане получили возможность приобретать имущество в собственность, суд оказался единственным государственным институтом, деятельность которого по-прежнему была направлена на разрешение возникающих конфликтов. Несмотря на это, резкого увеличения числа обращений не произошло: вероятно, сказывалось выработанное годами негативно-настороженное отношение к суду. Потребовалось около пяти лет, чтобы обращение в суд стало инструментом реализации прав. С середины 1990-х большинство конфликтов, возникавших не только в экономической сфере, но и в сфере взаимоотношений граждан между собой и с государственными органами, стали разбираться в судебном порядке.

Задачами правосудия по гражданским делам, решаемыми посредством гражданского судопроизводства, согласно официальным документам являются своевременное и правильное рассмотрение и разрешение гражданских (в широком смысле этого слова) дел, укрепление законности и правопорядка, предупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду, правовое воспитание³².

Целью правосудия по гражданским делам является защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений.

Делу достижения правосудия по гражданским делам служат выполнение указанных выше задач на основе неукоснительного соблюдения принципов гражданского правосудия, а также обеспечение реальной исполнимости судебных постановлений. Цель правосудия также достигается посредством учета судебной прак-

³² Эти задачи сформулированы в Гражданском процессуальном кодексе России (ст. 2) и Арбитражном процессуальном кодексе (ст. 2).

тики в законотворческой деятельности. Судебное усмотрение, являясь процессуальным инструментом рассмотрения конкретного спора, позволяет охранять и защищать права и интересы участников гражданских правоотношений, если основывается на общих принципах законодательства, общепризнанных нормах и обычаях, не противоречит духу и букве российского и международного права.

С юридической точки зрения качественной характеристикой правосудия по гражданским делам является его эффективность, то есть способность обеспечивать при определенных условиях достижение социально значимых целей, характеризующаяся соотношением фактически достигнутого результата рассмотрения гражданско-правового спора и нормативно установленного законом уровня охраны и защиты прав и интересов участников гражданских правоотношений.

Важно отметить, что вопросы реализации судопроизводством поставленных перед ним задач редко становятся предметом специального изучения и обсуждения. Последнее масштабное исследование в области эффективности правосудия было проведено в середине 1970-х годов³³.

В контексте обсуждения эффективности системы гражданского судопроизводства и по результатам проведенного исследования следует рассмотреть актуальные проблемы, существующие на сегодняшний день и влияющие на эффективность правосудия по гражданским делам.

Сначала охарактеризуем эти проблемы в соответствии с различными аспектами рассмотрения судов.

Суд как «учреждение»

Основная проблема, которая выявилась в ходе исследования, состоит в том, что профессиональное сообщество не отделяет процесс отправления правосудия от иных видов деятельности суда. Исследование подтвердило гипотезу о том, что государство и общество рассматривают суд как некий специальный тип организа-

³³ Эффективность правосудия и проблема устранения судебных ошибок / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М.: Институт государства и права Академии наук СССР, 1975.

ции, который занят выполнением социально значимой функции и не подчиняется общим правилам и принципам функционирования. Придание суду такой специфики не позволяет применить к нему правила, которые относятся к любому другому типу государственного учреждения, занятого производством государственных властных услуг.

Здания судов не всегда приспособлены к длительному нахождению людей: нет или недостаточно мест для ожидания, отсутствуют доступные для посетителей санитарно-гигиенические помещения, нет вентиляции в местах ожидания, освещенность коридоров не соответствует санитарным требованиям.

Деятельность судов планируется от собственных потребностей, а не от запросов посетителей. График работы суда (по рабочим дням с 9.00 до 18.00) не предусматривает возможности для доступа в суд работающего человека. Канцелярия в большинстве судов работает в те же часы, в которые принимают судьи, то есть в период наибольшего наплыва посетителей. В это время сталкиваются те посетители, которые в суде впервые и нуждаются в информации, а также те, кто пришел реализовать свои процессуальные права: познакомиться с делом, подать ходатайство или жалобу. Действия последних, как правило, ограничены процессуальными сроками, что вынуждает их искать неформальные способы реализации своих прав (договариваться с секретарями, работниками аппарата). Даты судебных заседаний назначаются исходя из загруженности судьи и не учитывают интересы других участников процесса (занятость адвокатов, отпуска или рабочие графики истцов), хотя перенос заседания на полтора–два месяца из-за отпуска судьи является допустимым. При этом уважительность причины отсутствия стороны в судебном заседании определяется на основе судебского усмотрения. Не является основанием для отложения дела неявка адвоката или другого представителя истца. Кроме того, законодательство в явном виде не содержит нормы, позволяющей истцу уйти с работы для участия в судебном заседании вопреки воле руководителя предприятия, на котором он работает.

Наконец, судебное учреждение зачастую само является источником нарушения прав граждан. При этом большинство нарушений не фиксируются и/или не имеют правовых последствий. Так, в большинстве случаев судебные заседания начинаются существенно позже назначенного срока. Время ожидания иногда доходит до

5–6 часов³⁴. При этом в протоколе судебного разбирательства отсутствует графа «время начала судебного заседания». Таким образом, факт нарушения просто не фиксируется. Очень часто секретари судов «забывают» направить извещения всем участникам процесса. Судебное заседание из-за отсутствия извещений может откладываться многократно. Никакой ответственности за свою халатность работники суда не несут. Порой суд предоставляет сторонам неверную информацию о дате и времени судебного разбирательства, о наличии или отсутствии жалобы, что увеличивает издержки сторон, но не влечет никаких последствий для суда.

Суд как «процесс отправления правосудия»

Исследование выявило существенное различие между ожиданиями от процесса правосудия у профессионального сообщества и участников процесса. Первые считают, что задача разрешения дела достигнута, если судом правильно применены нормы права к сформулированным сторонами требованиям. Вторые полагают, что задача суда – разрешить дело таким образом, чтобы конфликт, лежащий в основе спора, был завершен. Особенно явно это противоречие проявляется в судах общей юрисдикции. Обращаясь в суд, истец формулирует свои требования исходя из собственных представлений о сути конфликта. Суд рассматривает не конфликт, а сформулированные истцом требования. В результате вместо разрешения спора истец получает решение, из которого следует, что он «избрал неправильный способ защиты нарушенного права».

Действия суда, даже косвенно связанные с отправлением правосудия, всегда рассматриваются им через призму формальных правил. При этом суд не учитывает, каким образом эти формальные правила повлияют на возникший конфликт либо скажутся на имущественном положении сторон.

При отправлении правосудия суд очень часто сам нарушает установленные процедуры. Протоколы судебного заседания изготавливаются позже установленного срока, мотивированные решения суда оформляются месяцами. Как показало исследование,

³⁴ Известен случай, когда начало судебного заседания в Верховном суде РФ стороны ожидали в течение пяти часов. Задержка процесса на 30–60 минут считаетсяординарной ситуацией.

одна из причин такой ситуации в том, что в рабочем графике судьи просто отсутствует время на подготовку судебных решений по рассмотренным делам. Это необходимо учитывать при разработке норм судебной нагрузки.

Действующее законодательство содержит очень много норм, позволяющих судам каждый раз принимать эксклюзивное решение. Это нормы, связанные с взысканием неустойки, установлением размеров морального вреда, определением «разумности» того или иного срока или «добросовестности» действий сторон. Такая ситуация была бы допустимой, если бы поддерживалась формальными критериями мотивированности судебного акта. Сегодня же вопрос о мотивированности решения тоже отнесен на усмотрение суда вышестоящей инстанции. Отсюда возникает ситуация: истец привел пять доводов, обосновывающих его позицию. Суд выбрал из пяти два, на основе которых сделал выводы о разумности и добросовестности действий ответчика. Формально судебное решение содержит мотивы, по которым оно вынесено. Однако три довода истца, которые, по его мнению, существенны, остались без рассмотрения.

Для большинства посетителей суд – «закрытая корпорация», требующая от желающих принять участие в судебном процессе специальных знаний. При этом, как показывают опросы, около 70% посетителей обращаются в суд *без адвоката*. Возникает проблема «перевода» профессиональных правил на доступный для посетителей язык. Такая проблема на сегодняшний день никак не решается. Предусмотренное законодательством разъяснение сторонам из прав и обязанностей превращается в формальное цитирование закрепленных в законе прав. Что обозначает каждое право и каковы последствия тех или иных действий сторон (например, отказа от предоставления документов на экспертизу, участия или неучастия в судебных прениях и так далее), суд не разъясняет.

Суд как элемент профессионального сообщества

В ходе исследования выявились и проблемы взаимоотношений между клиентами суда и профессиональным сообществом. Прежде всего, посетителям непонятно, как устроены взаимоотношения внутри профессионального сообщества, хотя и всем очевидно,

что существует большое количество неформальных правил вокруг отношений судей, адвокатов, прокуроров, нотариусов. Это поддерживает миф о высоком уровне коррупции в судебной власти³⁵, который очень негативно сказывается на ее авторитете и создает в обществе убеждение, что любые вопросы могут быть решены в суде за деньги, а также стимулируют недоверие потенциальных участников судебных разбирательств к суду.

Профессиональное сообщество не обладает знаниями и навыками, которые необходимы для эффективного отправления правосудия. Так, всем профессиональным участникам процесса приходится принимать управленческие решения (выстраивать работу персонала, планировать рабочее время и так далее), однако в программах профессиональной подготовки юристов, равно как и в квалификационных требованиях к должности судьи или адвоката, такие навыки отсутствуют.

Профессиональное сообщество конкурирует внутри себя, однако не заинтересовано ни в наличии внешних конкурентов, ни внешней оценки своей деятельности. Именно поэтому в квалификационные коллегии судейских и адвокатских сообществ не допускаются лица, не обладающие профессиональными знаниями.

Представим теперь отдельные проблемы, упомянутые выше.

1. Недостаточная обеспеченность судов помещениями и непригодность многих помещений судов для совершения правосудия

В подавляющем большинстве случаев обеспеченность судей, помощников, секретарей и других сотрудников суда служебными помещениями не соответствует необходимым нормам³⁶. Так, количество залов судебных заседаний значительно меньше необходимого, во многих судах отсутствуют должным образом оборудованные места для ожидания начала судебного разбирательства, места общественного пользования отсутствуют или закрыты.

Данные обстоятельства, во-первых, создают очень напряженную обстановку в суде и способствуют ее постоянному нагнета-

³⁵ Мы не утверждаем, что коррупции в судах нет, однако, как подтверждают исследования, уровень коррупции гораздо ниже, чем слухи о ней. Судебная власть больше зависима от неденежных форм воздействия (отсутствия реальной независимости, имущественных давлений со стороны власти), чем от денег, предлагаемых участниками процесса.

³⁶ В первую очередь, это относится к судам общей юрисдикции.

нию среди посетителей, провоцируют агрессию сотрудников суда. Во-вторых, приводят к умалению авторитета судебной власти, в частности, превращая сам судебный процесс в неформальное мероприятие, когда заседание проводится в кабинете судьи, где могут поместиться два-три человека. В-третьих, судья, вынужденный работать в подобных условиях, объективно обречен на совершение ошибок как процессуально-правового, так и материально-правового характера.

2. Недостаточная материальная обеспеченность судов в первую очередь компьютерами и оргтехникой, канцелярскими принадлежностями

Данное обстоятельство приводит к нерациональному распределению рабочего времени судьи и персонала суда, отсутствию компьютерной обработки имеющихся в суде материалов, перегруженности судей и сотрудников суда, вынужденных выполнять рутинную работу, время на выполнение которой было бы значительно сокращено при должной технической обеспеченности суда. Кроме того, подобная ситуация вынуждает посетителей суда выстраивать неформальные (нелегитимные) формы взаимоотношений с персоналом суда для решения технических задач: ознакомления с материалами дела, получения копий документов, уточнения и согласования времени рассмотрения дела. Суд также вынужден выдвигать неформализованные (нелегитимные) требования технического характера: о предоставлении конвертов, направлении повесток и запросов.

3. Недостаточная финансовая обеспеченность судов

Отсутствие достаточного финансирования не позволяет своевременно и адекватно решать указанные выше проблемы, а также отталкивает от работы в судах в должностях помощников судей, секретарей и других (а в крупных промышленных и деловых центрах – даже от работы в качестве судей) квалифицированных людей. Все вместе это обуславливает наличие в судах некомпетентных сотрудников, деятельность которых приводит к снижению авторитета суда, затягиванию судебных разбирательств, нарушению прав и интересов участников процесса, возрастанию нагрузки на судей и других сотрудников и в итоге к снижению качества правосудия.

Недостаточность финансовой обеспеченности провоцирует также устойчивые слухи о высокой коррупционности судебной системы. Реальный уровень коррупции в судах гораздо ниже, однако слухи очень негативно сказываются на авторитете судебной власти и создают в обществе убеждение, что любые вопросы могут быть решены в суде за деньги, а также стимулируют недоверие потенциальных участников судебных разбирательств к суду.

4. Загруженность судов формальными делами

В данном случае речь идет о делах, связанных, например, с разводами, делах об установлении фактов, имеющих юридическое значение, и прочих, требующих лишь формального решения суда о констатации факта. Однако загруженность подобными делами не дает возможности судам с должным вниманием и ответственностью относиться к другим делам, суть которых действительно требует их судебного рассмотрения. От этого страдает качество судебных решений.

5. Невозможность ознакомления с судебными практиками

Отсутствие возможности беспрепятственного ознакомления с существующей практикой рассмотрения дел в конкретном суде препятствует выполнению задачи правового воспитания населения и способствует увеличению нагрузки судов. С одной стороны, это обстоятельство затрудняет ознакомление потенциального участника судебного спора с правовой позицией суда по конкретному вопросу и определение им своей правовой позиции до принятия решения об обращении в суд (определение позиции по предъявленным требованиям). С другой – предоставляет возможность получения неоправданных гонораров недобросовестным лицам, оказывающим юридическую помощь, одновременно создавая необоснованные трудности в защите прав и интересов участников гражданских правоотношений.

6. Несоответствие реальных сроков рассмотрения дел в судах их законодательно определенной продолжительности

Данное обстоятельство обусловлено загруженностью судов и недоработками процессуального законодательства. Значительное превышение количества дел, находящихся в производстве каждого

конкретного судьи, над допустимыми показателями ведет не только к затягиванию процессов, но и к снижению качества судебных решений.

7. Недостаточная специализация судей

Данная проблема заключается в том, что судья вынужден рассматривать дела различных категорий, подпадающие под регулирования разных отраслей права. Это ведет к снижению качества принимаемых судебных решений, а также снижает потребность судьи в повышении квалификации, поскольку, рассмотрев дело одной категории, он может столкнуться с ним в следующий раз через очень большой срок, и есть вероятность, что к тому времени законодательство вновь изменится. На практике быть действительно квалифицированным специалистом в очень широком спектре российского законодательства объективно невозможно.

8. Закрытость судебной системы

В современной ситуации общественный контроль деятельности суда практически невозможен. Это создает условия для возникновения и поддержания атмосферы всеобщего недоверия как внутри системы, так и общества к ней. Иногда в результате закрытости создаются условия, когда отдельные действия и решения судей, демонстрирующие их самостоятельность и независимость, расцениваются судебским сообществом как угроза системе, следствием чего становится лишение неуправляемого судьи его статуса.

9. Зависимость судебной власти

Декларируемая в законодательстве независимость суда на деле далека от идеала. Судья уже со стадии назначения на должность полностью зависим от органов исполнительной власти. Первый этап своей деятельности³⁷ судья вынужден «закрепляться в должности», то есть не совершать действий, которые поставили бы под сомнение его последующее назначение на эту должность. В результате возникает приоритет целесообразности над законностью, доминирование интересов государства (в понимании исполнительной власти) над интересами гражданина и общества. Все вместе

³⁷ Федеральный судья первоначально назначается на трехлетний срок, мировой судья – на пятилетний срок деятельности.

это не способствует повышению беспристрастности в работе судьи и качества выносимых решений.

10. Информационная закрытость суда, сложность судебных процедур

На фоне невысокой платежеспособности основной массы населения России такие факторы, как информационная закрытость суда и сложность судебных процедур, основанные не только на нормах закона, но и на обычаях правоприменения, сложности, неоднозначности и декларативности российского законодательства, являются непреодолимыми препятствиями для защиты прав и интересов граждан.

11. Слабая исполнимость судебных решений

С одной стороны, данное обстоятельство обусловлено непосредственно качеством самих решений, с другой – качеством работы системы службы судебных приставов, а также – качеством законодательства, регламентирующего исполнительное производство. И хотя данная проблема не полностью зависит от работы суда, именно по качественному показателю исполнения судебных постановлений можно говорить об эффективности правосудия по гражданским делам.

Неэффективность системы и потенциальные возможности ее снижения: юридический подход

Перечисленный комплекс проблем, равно как и отзывы людей, близко столкнувшихся с судебной системой, позволяют говорить о неэффективности системы и как следствие слабой реализации задач, стоящих перед гражданским судопроизводством.

Формирование уважительного отношения к закону и суду. На наш взгляд, в современных условиях эта задача нереализуема, и какие-то изменения могут произойти только в случае серьезных системных преобразований. Уважительное отношение к закону и суду формируется в том случае, если закон и суд уважительно относятся к контрагентам.

Не обладая профессиональными знаниями, человек не может реализовать свою потребность в судебной защите. Приняв решение

об обращении в суд, непрофессионал должен затратить существенное время на поиск информации, столкнуться с недоброжелательностью персонала суда, испытать неудобства от ожидания приема в удобное для суда время и в неудобных условиях. При этом, как показывают результаты опросов, члены судейского корпуса считают закрытость судебной системы одним из способов уменьшения необоснованных исков. Такой подход представляется неверным. Невнимание судебной власти к потребностям людей может привести к возникновению криминальных альтернатив суду.

Действующее законодательство рассматривает гражданское судопроизводство только как процесс рассмотрения спора, устраняя из него все действия, прямо с этим не связанные. Такой подход реализован в действующем процессуальном законодательстве, которое регламентирует только процессуальные действия, то есть действия, относящиеся к порядку обращения в суд, рассмотрения дела и обжалования вынесенных судебных актов. Иные вопросы (требование к помещению, срок ожидания в очереди, стандарты предоставления информации) законом не регулируются, в результате чего возникает «судейское усмотрение», следствиями которого являются субъективность и коррупциогенность.

Решение этой проблемы может заключаться в четком отделении функции «отправления правосудия» от других, реализуемых судом как учреждением. В настоящее время судьи первой инстанции судов общей юрисдикции организуют и проводят прием исковых заявлений, организуют и обеспечивают проведение судебного процесса, контролируют и несут ответственность за работу секретарей. Не свойственная судьям работа отнимает от 30% до 60% рабочего времени. Так, в Москве только прием населения отнимает два рабочих дня в неделю, после которых судья психологически и физически не способен адекватно осуществлять руководство судебным процессом. На стадии приема документов часто возникает конфликт между судьей и сторонами по делу, что, безусловно, сказывается на объективности поведения судьи при разрешении спора.

Опыт арбитражных судов показывает, что эта проблема успешно решается путем организации приема документов через канцелярию суда. Сотрудник канцелярии, не вникая в существо спора, проверяет комплектность подаваемых в суд документов, передает их судье, который либо возбуждает судебное производство, либо возвращает эти документы, письменно мотивировав свой отказ.

Правильное и своевременное рассмотрение дел. Согласно требованиям Совета Европы³⁸ суд должен играть активную роль в обеспечении *быстрого* судебного разбирательства. Как показывает практика, именно длительность рассмотрения судебных споров в российских судах является одной из частых причин обращения граждан в Европейский суд по правам человека.

Несмотря на то, что законодательство устанавливает сроки в отношении практически каждого процессуального действия, ситуация с длительностью рассмотрения споров не меняется. Основная причина заключается в отсутствии ответственности суда и участников процесса за несоблюдение процессуальных сроков.

Помимо этого, существует достаточно много возможностей для легального затягивания установленных законом сроков (перерывы, приостановление, восстановление и прочие). Такая ситуация приводит к тому, что к завершению судебного разбирательства вынесенное решение может потерять всякую ценность для гражданина.

Решение данной проблемы возможно не только путем численного увеличения судейского корпуса, освобождения судей от функций организационного характера, но и путем повышения ответственности судей за своевременность принимаемых ими решений. Так, например, для изменения сложившейся ситуации можно пойти по пути установления реального максимального срока для рассмотрения и разрешения любых гражданских дел, который являлся бы пределом, с последующим наступлением серьезной дисциплинарной ответственности для судьи.

Также необходимо установить ответственность за нарушение промежуточных сроков (несвоевременную сдачу протокола, нарушение сроков подготовки определений или решений суда). Как следует из опроса судей, эффективность своей деятельности они оценивают по количеству отмененных решений. Если бы нарушение срока было включено в число формальных нарушений, влекущих отмену судебного акта независимо от его содержания, многие судьи нашли бы возможность «укладываться» в установленный законодательством двухмесячный срок рассмотрения дел.

Еще одним возможным способом сокращения сроков рассмотрения дел является развитие особых процедур, направленных на

³⁸ Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Ст. 6.

обеспечение быстрого судебного разбирательства. В российском законодательстве необходимо закрепить правила, ускоряющие разрешение спора в случаях, а) не терпящих отлагательства; б) связанных с исками на небольшие суммы; в) связанных с трудовыми спорами и некоторыми вопросами семейного права.

Обеспечение доступности судебной власти. В настоящее время в России сняты любые ограничения на обращение в суд, что в полной мере соответствует международным стандартам Совета Европы. Установленная законодательством государственная пошлина не является препятствием для обращения, поскольку существуют разнообразные механизмы, позволяющие реализовать право на судебную защиту в тех случаях, когда необходимых для уплаты пошлины денег нет или их недостаточно.

В то же время расширение сферы судебной защиты нередко приводит к перегрузкам в работе судейского корпуса, что в целом негативно сказывается на эффективности осуществления правосудия. Решение этой проблемы, как уже отмечалось ранее, возможно как в организационной плоскости, так и в процессуальной путем исключения из судебной юрисдикции некоторых категорий мало-значительных дел бесспорного характера при условии сохранения механизма последующего судебного контроля. Отчасти эта проблема решена путем создания института мировых судей, однако недостаточный уровень профессионализма является очень серьезной проблемой этого направления. Система обучения мировых судей работает сегодня неудовлетворительно, в силу неопытности недостаточная квалификация становится очевидной участникам процесса, что, помимо прочего, не способствует уважительному отношению к суду как к институту власти.

Доступность судебной власти не исчерпывается только процедурными категориями. Здания судов должны располагаться в транспортнодоступных местах, иметь подъезды и подходы, учитывающие специальные потребности людей с ограниченными возможностями. График работы должен учитывать возможности и потребности работающего населения, информация о работе судов и правилах оформления документов должна находиться не только в здании суда. Подобная доступность может быть обеспечена путем принятия стандартов обслуживания граждан в суде как учреждений.

Независимость суда. Этот вопрос является наиболее дискуссионным и отчасти был рассмотрен выше. Отметим здесь, что большинство реализованных в рамках судебной реформы мер привели, на наш взгляд, к обратному эффекту: столь управляемой судебной системы в России не было, пожалуй, даже в позднесоветский период. Судьи «привязаны» к председателю суда, который распределяет дела, к местной власти, которая обеспечивает квартирами и предоставляет льготы, к вышестоящему суду, который пересматривает решения и может направить материалы в квалификационную коллегия, а также к федеральной власти, которая может не продлить полномочия неугодного судьи.

В такой ситуации независимость суда полностью «реализуется» на участниках процесса. Судья может рассмотреть дело или отложить его, принять документы или отправить их обратно, разрешить использование диктофона или запретить, начать заседание вовремя или опоздать на работу. При этом большинство действий судьи невозможно обжаловать, поскольку они не носят процессуального характера. Кроме того, при общении судьи с участниками процесса, как правило, присутствует секретарь, который в любом конфликте будет на стороне судьи. В результате большинство жалоб в квалификационные коллегии не удовлетворяются.

Другая причина проблемы независимости заключается в закрытости (непрозрачности) судебной системы. Закрытость суда существует даже там, где формальная открытость декларируется процессуальными нормами: речь идет о таком фундаментальном институте, как *открытость* или *гласность судебного разбирательства*. Понятие открытости (гласности) в российском законодательстве не дифференцировано, установлено лишь общее правило: разбирательство дел во всех судах является открытым, и лишь в строго определенных случаях судебное заседание может проводиться в закрытом режиме. В то же время в законодательстве никак не раскрывается понятие открытости процесса. Например, в некоторых судах установлен *пропускной режим*, исключающий возможность прохода в суд людей, желающих присутствовать на судебном заседании, но не относящихся ни к одной из сторон. Присутствие на процессе представителей средств массовой информации также регулируется лишь в общем виде, за исключением специальных правил использования видео-, аудио-, кино- и иной техники.

Иные формы открытости, связанные с обеспечением доступности залов судебных заседаний: доступности информации о будущих судебных процессах; возможности ознакомления с материалами судебных процессов, архивными материалами, а также представления о возможных пределах ограничения открытости пока [в 2005 году. – *Примеч. сост.*] не имеют своего законодательного решения.

Основные направления повышения эффективности гражданского судопроизводства: экономический подход

Одной из «внутренних», методологических задач исследования, результаты которого представлены здесь, была задача *практической проверки совместимости юридического и экономического подходов к прикладному и практически ориентированному* изучению проблематики функционирования судебной системы.

Действительно, если на уровне *теории* исследования права и его отдельных компонентов развиваются уже почти полвека³⁹, то прикладные исследования, нацеленные на решение конкретных задач совершенствования судебной системы, немногочисленны, а в нашей стране их имеются просто единицы. Поэтому важно сравнить те выводы и рекомендации по совершенствованию российской судебной системы, которые следуют из *юридической интерпретации* результатов проведенного полевого исследования, с выводами из их *экономической интерпретации*.

Напомним, что основные источники неудовлетворенности респондентов их опытом участия в гражданском судопроизводстве, выявившиеся непосредственно по материалам полевого исследования, были обобщены выше в форме следующих проблем:

- 1) наличие явной асимметрии информации между «клиентами» судебной системы (прежде всего, истцами) и ее «работниками» (судьями, адвокатами, консультантами), препятствующей объективной оценке всех издержек и соотносению их с выгодами на этапе принятия решения потенциальными истцами об обращении в суд;

³⁹ См., например: Познер Р. Экономический анализ права. СПб.: Экономическая школа, 2004. Первое издание этой книги, подводящей итоги предшествующего периода развития экономического анализа права, вышло в США в 1972 году.

- 2) неудовлетворенность как чрезмерной сложностью, формализованностью судебных процедур, так и качеством их исполнения (включая низкую квалификацию судей и неясные критерии оценки их деятельности);
- 3) наличие серьезных сомнений в независимости судопроизводства как от влияний со стороны исполнительной власти разных уровней, так и от «экономического» влияния со стороны ответчика;
- 4) неудовлетворенность конкретными условиями осуществления судебного производства, включая технические, организационные, бытовые и морально-этические стороны общения гражданина (прежде всего, истца) с работниками судебной системы.

С экономической точки зрения все приведенные негативные моменты могут быть рассмотрены как различные проявления одной базовой причины: *монопольного положения суда* в секторе оказания услуг по улаживанию частных конфликтов, которые стороны конфликта по какой-то причине не смогли уладить самостоятельно, не прибегая к услугам государственной судебной власти.

Именно для *монополиста* характерны такие стратегии действия в отношении потребителей его услуг, как 1) незаинтересованность в обеспечении потребителей достоверной информацией, 2) отсутствие заботы о повышении качества услуг, 3) оказание услуг в тех формах, которые удобны производителю, а не потребителю, 4) отсутствие внимания к условиям оказания услуг. Легко видеть, что приведенные выше факторы неудовлетворенности граждан работой судебной системы являются частными случаями или проявлениями указанных общих черт взаимодействия монополиста с потребителями его услуг.

Для экономиста средство преодоления перечисленных недостатков совершенно ясно: *необходимо трансформировать монопольный сектор в конкурентный* или хотя бы состязательный. Именно реальная конкуренция (или ее угроза, как в случае состязательных рынков, открытых для входа на них потенциальных конкурентов) заставляет производителей услуг заботиться и об адекватном информировании потребителей, и о качестве услуг, и о качестве условий их предоставления, и о снижении издержек для потребителей, повышении удобства получения услуги, то есть обо всем том, чем остаются неудовлетворенными респонденты, сталкивающиеся с отечественным гражданским судопроизводством.

Постановка вопроса о важности конкуренции в гражданском судопроизводстве не является чем-то принципиально новым: идеи подобного рода можно найти у Фридриха фон Хайека⁴⁰. Она обсуждается и современными исследователями⁴¹, выявляющими элементы конкуренции в судебной системе как в прошлом⁴², так и в настоящее время.

Таковыми элементами сегодня являются:

- существующая практически во всех правовых системах возможность выбора истцом места слушания дела: по месту совершения правонарушения, месту проживания (регистрации) ответчика и так далее;
- включаемые в судебную систему альтернативные формы разрешения конфликтов, разнообразие видов которых широко различается в национальных правовых системах.

С точки зрения экономической теории именно многообразие конкурентов, их число и обслуживаемые ими доли рынка той или иной услуги играют решающую роль в принуждении монополиста к конкурентному поведению. Это общее положение является верным и для услуг судебной системы (с соответствующими изменениями, отражающими природу этой ветви власти). Другими словами, чем шире выбор потребителя, чем шире его возможности найти форму разрешения конфликта, оцениваемую им как *справедливое* его улаживание, чем меньшие издержки он при этом будет нести, тем больше будет оснований для того, чтобы характеризовать соответствующую судебную систему как *эффективную*.

Исходя из сказанного, обратим внимание на то обстоятельство, что в российском гражданском судопроизводстве реально присутствует законодательно закрепленный *выбор истцом места слушания* дела (по месту пребывания ответчика, по месту причинения ущерба или по месту проживания истца), а также возможность обратиться по некоторым категориям дел к *мировому судье*. Тем

⁴⁰ См. анализ позиции Хайека по этому вопросу в работе: Williams G. Hayek's Critique of Constructivism: A Libertarian Appraisal // Economic Notes. 1999. № 85.

⁴¹ См., например: Hadfield G. Privatizing Commercial Law // Governance. 2001. Spring; Benson B. The Spontaneous Evolution of Commercial Law // Southern Economic Journal. Vol. 55; Macey J., O'Hara M. Regulating Exchanges and Alternative Trading Systems: A Law and Economics Perspective // Journal of Legal Studies. 1999. Vol. 18; и ряд других публикаций.

⁴² Greif A., Milgrom P., Weingast B. Coordination, Commitment and Enforcement: The Case of Merchant Guild // Journal of Political Economy. 1994. Vol. 102.

самым «плотность» конкуренции в секторе оказания услуг по улаживанию частных конфликтов в отечественной судебной системе может быть оценена как *невысокая*. Именно этим с экономической точки зрения можно объяснить те характерные признаки поведения монополиста на рынке, которые отмечаются респондентами – потребителями услуг суда – в нашем и других эмпирических исследованиях.

В этой связи заслуживает пристального внимания *опыт других стран* в сфере внедрения форм разрешения частных конфликтов, альтернативных стандартным судебным процедурам.

Любой частный (гражданско-правовой) конфликт, возникший между двумя или более сторонами в связи с установлением, подтверждением, обменом, распределением или перераспределением тех или иных прав, является следствием невозможности для сторон прийти к согласованному (взаимовыгодному) решению в рамках добровольных переговоров.

Причины этого могут быть достаточно разнообразными, однако с экономической точки зрения важно разделять два их типа:

- Причины, возникающие в результате действия с правами, о которых не могут договориться стороны, в ситуации, когда само действие в принципе является *производительным*, то есть положительно влияет на создание стоимости.
- Причины, возникающие в результате действия с правами, о которых не могут договориться стороны, в ситуации, когда само действие в принципе является *непроизводительным*, не увеличивает или просто уменьшает стоимость (общественное благосостояние).

Конфликты *первого типа*, как следует из их характеристики, в случае устранения причины, мешающей сторонам заключить взаимовыгодное соглашение, способны повысить общественное благосостояние. Поэтому усилия общества, направляемые на устранение препятствий к заключению соглашения, также являются *производительными*. Именно такие конфликты представляют собой основной объект судебных разбирательств, а деятельность судов по принятию соответствующих решений, как следует из теоремы Коуза, есть не что иное, как «замещение» отсутствующего добровольного соглашения (как элемента рынка – массового процесса заключения добровольных соглашений)⁴³.

⁴³ Познер Р. Указ. соч.

Что касается конфликтов *второго типа*, то одной из функций государства (в том числе его судебной системы) является защита той стороны, чьи интересы стремится ущемить другая сторона посредством перераспределения прав в свою пользу. Очевидно, что такая защита также имеет производительный характер.

В этой связи важно отметить, что суд как элемент системы государственной власти является отнюдь *не единственной* организацией (агентом), способной выполнить функцию по устранению препятствий к заключению соглашения сторон в рамках первого типа конфликтов.

В литературе, посвященной альтернативным системам разрешения частных споров в системе общего права⁴⁴, принято выделять следующие типичные способы действий:

- *переговоры с посредником*, в течение которых стороны, не способные добиться урегулирования спора в рамках прямых переговоров, обмениваются предложениями через нейтральное (незаинтересованное) лицо, опираясь на его опыт и знания;
- *арбитраж (третейский суд)*, проводимый группой лиц, привлекаемых обеими сторонами, согласившимися принять к исполнению любое решение, которое будет принято арбитрами⁴⁵;
- *сокращенное («аннотационное») судебное разбирательство (summary jury trials)*, длящееся не более половины дня, в рамках которого адвокаты сторон в течение не более одного часа каждый излагают суть дела перед жюри из шести участников, отобранных из федерального перечня присяжных заседателей. После представления доказательств судья кратко разъясняет членам жюри содержание соответствующего закона; жюри совещается и либо выносит единодушное решение, либо в анонимном порядке высказываются частные мнения участников жюри. Решение в любом случае имеет сугубо рекомендательный (с точки зрения закона) характер, хотя стороны вполне могут согласиться с ним и принять к исполнению;

⁴⁴ В англоязычной литературе для обозначения таких систем используется специальное сокращение ADR – alternative dispute resolution. См., например: Medaglia E. Alternative Dispute Resolution: An Overview. Paper presented to the Minority Corporate Counsel Association 3rd Annual CLE Expo. Chicago. 2004. April 2.

⁴⁵ Как правило, каждая из сторон предлагает своего участника «трибунала», согласованного с другой стороной, после чего оба предложенных арбитра сообща выбирают третьего участника.

- «мини-суд» (*mini-trials*) – институт, стоящий ближе к посредничеству, чем к судебному разбирательству. По соглашению сторон, представление доказательств и выступления свидетелей в его рамках может быть значительно сокращено, а роль судьи выполняет то или иное нейтральное лицо (обычно один из руководителей какой-либо крупной компании). Если исходя из суждения «судьи» стороны не приходят к мировому соглашению, нейтральное лицо может дать им рекомендации и советы относительно того, как разобранный случай может трактоваться судьей.

Разумеется, конкретные формы реализации всех перечисленных альтернативных способов улаживания частных конфликтов могут быть весьма разнообразными. Например, в регламенте Верховного суда штата Индиана, в разделе «Правила использования альтернативных способов разрешения споров» (*Rules For Alternative Dispute Resolution*), в составе правила 1.1 перечисляются следующие методы⁴⁶:

- мировые переговоры (*settlement negotiation*);
- арбитраж (*arbitration*);
- переговоры с посредником (*mediation*);
- примирительная процедура (*conciliation*);
- налаживание отношений (*facilitation*);
- «мини-суд» (*mini-trials*);
- сокращенное («аннотационное») судебное разбирательство (*summary jury trials*);
- частное судейство (*private judges and judging*);
- коллективное оценивание конфликта (*conflict assessment*);
- незаинтересованное оценивание конфликта (*neutral evaluation and fact-finding*);
- вариантный подбор прецедентов (*multi-door case allocations*);
- согласованное установление правил (*negotiated rulemaking*).

Часть из них имеет достаточно универсальный характер, другие – применяются лишь для частных случаев споров, например, только в рамках разрешения конфликтов, возникающих в пределах контрактных отношений сторон.

⁴⁶ Indiana Rules of Court. Rules For Alternative Dispute Resolution (www.in.gov/judiciary/rules/adr).

К преимуществам альтернативных способов разрешения споров обычно относят:

- снижение юридических издержек (стороны не тратят средства на оплату адвокатов, экспертов, а также на оплату судебных издержек);
- сокращение времени, которое тратят стороны на разрешение спора (если судебные разбирательства могут продолжаться месяцами, то альтернативные способы дают результат в течение дней или даже часов);
- повышение степени зависимости результата решения конфликта от интересов сторон (поскольку значительная часть альтернативных способов предполагает активное участие сторон в процессах улаживания конфликтов, а не просто следование решению судьи, получаемое решение лучше отвечает интересам сторон);
- сохранение нормальных отношений между сторонами (поскольку значительная часть альтернативных способов предполагает согласие сторон при выборе арбитров, помогающих им найти взаимоприемлемое решение, а сами способы менее состязательны и жестки, чем судебное разбирательство);
- повышение степени удовлетворенности сторон (это является следствием как более высокой степени зависимости результата решения спора от позиций сторон, так и повышенной вероятности сохранения нормальных отношений, а также результатом настроенности альтернативных методов на внимательное отношение к сторонам);
- улучшение отношений между сторонами и их юридическими советниками (адвокатами) (в рамках альтернативных способов разрешения споров юридические советники выполняют функции именно советников, а не адвокатов, заинтересованных в собственном гонораре).

К этому перечню, с нашей точки зрения, следует добавить также и такой позитивный эффект, как *повышение уровня конкурентности* сектора услуг по разрешению частных конфликтов. Более того, все перечисленные выше положительные последствия развития альтернативных способов, по существу, оказываются *следствиями* этого общего эффекта.

Здесь важно подчеркнуть, что применение перечисленных методов либо приводит к успеху, то есть заключению добровольного соглашения, либо оставляет свободной возможность обращения в суд за окончательным решением. Если хотя бы часть споров будет улажена в рамках альтернативных процедур, в обществе уменьшится нагрузка на суды, что позволит улучшить качество судебных разбирательств.

Экономическая интерпретация результатов проведенного полевого исследования дает возможность оценить осуществимость и тех направлений совершенствования системы гражданского судопроизводства, которые сформулированы на базе юридического подхода.

Речь идет о *стимулах государства* к проведению судебной реформы, которая позволила бы устранить упомянутые выше основные недостатки отечественного гражданского судопроизводства, об оценке заинтересованности исполнительной власти в проведении такого рода реформы.

Как отмечалось в начале этой главы, выводы исследования Эндрю Ханссена, связывающие стимулы исполнительной власти к созданию независимой от политических влияний судебной системы с особенностями политической ситуации, не имеют *абсолютного* или *нормативного характера*. Скорее их следует трактовать как указания на вероятные препятствия к проведению подобных реформ, которые *могут* чинить государственные служащие на разных уровнях исполнительной власти. Поэтому вопрос о реформировании гражданской судебной системы, обеспечивающем существенное повышение ее независимости (в том числе и экономической) – это вопрос о политической воле руководства страны к такому реформированию.

С нашей точки зрения, вероятность ее проявления существенно связана с намечаемыми перспективами развития российской экономики, с той *стратегией* ее развития, которая будет выбрана в обозримом будущем. Дело в том, что успешное осуществление стратегии постиндустриального развития, предполагающей ускорение формирования наукоемкого сектора производства, базирующегося на современных информационных и иных «тонких» технологиях, о которой достаточно много говорится в различных официальных документах, немыслимо без резких перемен в сфере обеспечения защиты прав собственности.

Для «сырьевого» развития экономики страны, сложившегося в последние десятилетия, вполне достаточно имеющейся системы защиты прав собственности («точками роста» станут несколько добывающих компаний, которые легко могут быть национализированы). Именно эти несколько компаний будут обеспечивать динамику роста, и контроль их взаимодействий с прочими агентами может осуществляться как непосредственно исполнительной властью, так и зависимой от нее судебной системой.

Динамика же «новой», наукоемкой экономики, как показывает опыт стран, уже успешно идущих по этому пути, предполагает высокий уровень инновационной активности десятков и сотен тысяч малых и средних фирм, действующих методом проб и ошибок. Такая деятельность предполагает *самостоятельность* фирм, то есть независимость их от прямых предписаний исполнительной власти, защищенность их прав собственности во взаимодействиях с множеством других экономических агентов. Как представляется, обеспечить подобные условия без независимой и доступной судебной системы практически невозможно.

В заключение обратимся к вопросу об осуществимости мер по развитию судебной реформы, предложенных ранее. *Политическая* осуществимость, как было показано, зависит от выбранной стратегии развития российской экономики. С точки зрения *юридической*, то есть с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации, все предложенные действия вполне осуществимы. Рассмотрим более подробно экономические ограничения, прежде всего, с точки зрения стимулов для участников процесса реформирования гражданского судопроизводства.

Работники судебной системы. Как показывают результаты полевого исследования, меры, направленные на *повышение независимости суда* от воздействий на него как «сверху», так и «снизу», будут восприняты данным контингентом без значительного сопротивления. Ведь и о недостаточности финансирования, и о перегруженности, и о «бытовой» зависимости от местных властей как о негативных факторах говорили сами респонденты. Вместе с тем, усиление *подотчетности* обществу (а это – неотъемлемый «противовес» усилению независимости судебной власти) может вызвать негативный отклик со стороны судейского корпуса. Поэтому реализуемость обсуждаемых мер зависит от того, в какой мере

улучшение экономического положения судей компенсирует, на их взгляд, расширение прозрачности их деятельности.

Меры по *повышению уровня конкуренции* в сфере улаживания конфликтов также не должны, по нашей оценке, столкнуться с резким сопротивлением. Ведь более широкое использование различных альтернативных форм разрешения конфликтов означает, прежде всего, *сокращение нагрузки* на судей. Значительное сокращение такой нагрузки, если оно действительно произойдет вследствие широкого использования альтернативных способов, может привести к постановке вопроса о сокращении численности персонала судов, однако такая перспектива представляется очень отдаленной и вряд ли ощутимо может повлиять на позиции судейского корпуса.

Государственные служащие органов исполнительной власти. Как уже отмечалось, именно в этой среде можно ожидать наибольшего сопротивления усилению независимости судов от политического влияния. Противобойствующим фактором ему может послужить лишь ясно проявленная и последовательно реализуемая стратегическая линия инициаторов реформ, соединенная с вероятным сопротивлением попыткам влияния со стороны судейского корпуса, обусловленным усилением независимости судов.

Истцы, ответчики и их юридические консультанты и представители. В целом со стороны данной группы агентов можно ожидать позитивного восприятия обсуждаемых мер, за исключением той ее части, которая привыкла к решению конфликтов за счет оказания воздействия на судебные решения. Поскольку, как отмечалось в начале главы, организация коллективного действия данной группы сопряжена с запретительно высокими транзакционными издержками, с этой стороны вряд ли последуют какие-либо акции, направленные против развития судебной реформы.

Таким образом, в случае принятия *политического решения* о развитии судебной реформы, направленной на существенное повышение независимости судов и развитие альтернативных форм улаживания гражданских конфликтов, перспективы ее осуществления представляются в целом скорее благоприятными, чем неблагоприятными.

2.3. Личная безопасность как экономическое благо

Данная глава представляет фрагменты из одноименной книги, выпущенной ИМП «Общественный договор» в 2006 году под редакцией Виталия Тамбовцева. В коллектив авторов вошли Александр Аузан, Елена Водопьянова, Денис Галицкий, Григорий Калягин, Евгения Лисовская, Светлана Маковецкая, Анастасия Овсянникова, Диана Сорок и Виталий Тамбовцев.

В книге подробно анализируется процесс производства безопасности как экономического блага, приводятся результаты эмпирических исследований практики обеспечения личной безопасности и предпочтений россиян в отношении преодоления актуальных опасностей, формулируются рекомендации для политики в этой сфере, осуществляемой прежде всего органами местного самоуправления и региональным уровнем государственной власти.

Открывающий главу текст, написанный Александром Аузаном, представляет собой выдержку из монографии «Институциональные ограничения экономической динамики», изданной в 2009 году под редакцией Виталия Тамбовцева и воспроизводимой здесь с любезного разрешения издательства «ТЕИС».

Безопасность как объект общественного договора

Исследование конституционных институтов в современной институциональной экономической теории опирается на понятие *общественного договора* (или *социального контракта*), то есть договоренность (обмен ожиданиями) по поводу основных прав собственности и свобод, общественных благ и, тем самым, характера и структуры государства. Общественный договор нередко выражается упрощенной формулой «безопасность и правосудие в обмен на налоги». В этой главе приводятся основные результаты эмпирических исследований состояния конкретного конституционного института в России – безопасности как объекта социального контракта.

После теракта в Беслане в сентябре 2004 года «Левада-центром» был проведен опрос, который показал, что 59% наших соотечественников согласны на принципиальное ограничение своих свобод и прав (например отмену судебной санкции на арест, ограничение выезда из страны и так далее) ради обеспечения безопасности. Фактически схема социального контракта, которая стала складываться после бесланского теракта, означала, что безопасность получают в обмен на свободу. Однако, во-первых, это не единственно возможная схема и, во-вторых, она не оптимальна.

Почему она не оптимальна? Если принять во внимание, что война с терроризмом не является войной между государствами,

а представляет собой борьбу с организованной преступностью, то к этому случаю следует применить положения экономической теории «преступления и наказания»¹. Эти положения гласят, что решающим фактором, регулирующим предложение преступных услуг на рынке, является соотношение санкций и вероятности их применения. Но в нашей стране санкции, равно как и усилия по обеспечению неотвратимости наказания, для одних субъектов являются издержками, а для других – доходом. В контексте договора «безопасность в обмен на свободу» это означает, что в нем начинают доминировать *частные интересы государства*. Более точно и строго, исходя из принципа методологического индивидуализма, следует, конечно, говорить о *частных интересах* различных *государственных служащих*, бюрократов – работников тех государственных организаций, которые заняты правоохранительной деятельностью.

К чему приводит доминирование частных интересов правоохранителей? Во-первых, издержки, связанные с соблюдением прав человека, с доказательством преступной деятельности, правоохранительные органы, с точки зрения соотношения их частных выгод и издержек, конечно, стремятся сокращать, а не увеличивать. Во-вторых, санкции, которые предполагаются законом, могут представлять разную ценность с точки зрения частных интересов государства. Мы видим либерализацию Уголовного кодекса, когда длительные сроки заключения сокращаются, зато вводятся большие штрафы. Такая схема социального контракта чревата доходами для одной стороны и издержками для другой. Снижение стандартов свобод как следствие сокращения издержек на их защиту приводит к отсутствию гарантии, что наказывается именно то лицо, которое является источником преступного поведения.

Какие иные варианты контракта существуют? Для того чтобы ответить на этот вопрос, ИНП «Общественный договор» было проведено комплексное исследование, которое включало опросы, теоретический анализ, анализ кейсов по поводу безопасности в подъездах жилых домов и школах. Подробное описание представлено ниже, здесь же приведем основные заключения.

Теоретическая схема выглядит следующим образом. Мы рассматриваем безопасность как благо, на которое предъявляется

¹ См.: Polinsky A., Shavell S. The optimal trade-off between the probability and magnitude of fines // American Economic Review. 1979. Vol. 69. № 5. P. 880–891.

определенный спрос и у которого есть субъекты предложения на экономических и политических рынках. Если говорить о предложении безопасности, то выясняется, что она может выступать не только как *общественное*, но и как *клубное* и *частное* благо. И, следовательно, субъектами предложения могут быть не только государство, но и бизнес, и самоорганизованные объединения. Одновременно с этим безопасность может выступать (и довольно часто выступает) как *опытное*, а еще чаще как *доверительное* благо, качество которого потребитель может оценить только *после* ее приобретения. Это создает возможности для оппортунистического поведения тех, кто предлагает такого рода услуги, и создает реальную проблему выбора для потребителя.

Говоря о спросе на безопасность, следует понимать, что должна существовать некоторая иерархия потребностей в ней: опасности бывают разными, они по-разному оцениваются различными субъектами. В частности, не только терроризм выступает угрозой безопасности, но и сама деятельность правоохранительных органов может составлять такую угрозу. Если говорить о способе оплаты такой услуги, как безопасность, то за нее можно платить не только свободой, но и деньгами, причем как налогами, так и покупками на рынке, пожертвованиями, добровольными самоограничениями, затратами на самоорганизацию и многим другим.

В чем заключается преимущество примененного нами подхода? Начиная рассматривать спрос и предложение на безопасность на экономических и политических рынках, мы можем говорить о разных схемах общественного договора, об адекватности формы оплаты этой услуги и степени удовлетворения потребностей. Понятно при этом, что разные схемы общественного договора, которые являются в эмпирическом исследовании, могут существовать иногда параллельно, рядом друг с другом, а иногда последовательно.

По результатам эмпирических исследований выяснилось, что в массовом сознании представлены разные интересы и различное понимание средств их удовлетворения. Например, социологический опрос показал, что люди безусловно признают значение государства как агента по обеспечению безопасности, но в гораздо большей степени (примерно в два с половиной раза) доверяют сообществам, которые окружают конкретного человека: прежде всего, семье, друзьям, коллегам по работе (именно как субъектам, способным оказать помощь в обеспечении безопасности). Люди

осознают, что угрозы могут быть разными. Скажем, войну как наиболее серьезную угрозу фиксируют более 40% опрошенных, и спрос на защиту в данном случае предъявляется государству; 28,3% боится гражданской войны, национальной розни, и опять же обращается к государству. Но, скажем, угрозу терроризма считает существенной 29,3% граждан, а нападение «обычных» преступников и хулиганов – 33,1% опрошенных. Примерно на том же уровне демонстрируется страх перед произволом органов власти и милиции (25,8%), страх отторжения имущества, квартиры, дачного участка испытывает 23,7%.

Соответственно, спрос на институты, которые осуществляют защиту, в общественном сознании дифференцирован: так, на президента рассчитывает 34,1%, на общественные организации – 13%, но больше всего (68%) – на семью и друзей (данный вопрос допускал выбор нескольких вариантов ответа). Резюмируя полученные данные, социологи «Левада-центра» выделили три типа стратегий реализации спроса на безопасность.

Первый тип социологи назвали *традиционным*, или общинно-родовым. Выяснилось, что к такому поведению склонны 80% опрошенных, а 72% его реализуют. Это люди, которые рассчитывают на *взаимопомощь* в обеспечении безопасности, и, как правило, это либо самые необеспеченные социальные группы (например жители села), либо, напротив, самые успешные, у которых сформировалась опора на свое окружение.

Второй тип стратегии – материальный – предпочитают 66% опрошенных, но только 46% – реализуют, расходуя собственные средства на приобретение разного рода индивидуальных средств защиты (от установки железной двери и домофона до покупки собаки и оружия). С точки зрения опрошенных, это самая эффективная модель поведения, но она связана с существенным ограничителем – объемом необходимых средств, – и потому в большей степени характерна для крупных и отчасти средних городов.

Наконец, *третий тип* – «социальный» – привлекателен менее чем для 50% респондентов. Речь идет о гражданской активности, о разных способах воздействия на общественную ситуацию, государство с целью обеспечения безопасности. Причем какие-либо реальные действия предпринимает всего 23%, как правило, молодые люди, образованные, с хорошим имущественным достатком.

С экономической точки зрения просматривающиеся схемы общественного договора можно описать следующим образом.

Первый тип договора – *локальный* – опирается на взаимопомощь, которая «оплачивается» личным временем индивида, заботой друг о друге, а приобретаемая функция – это компенсация или реабилитация, в случае, когда та или иная опасность уже реализовалась. Такая схема низкоэффективна (что ее сторонники прекрасно понимают), но при этом очень доступна и потому наиболее широко распространена.

Второй тип контракта – *рыночный* – подразумевает денежные отношения, а сама услуга связана уже не с компенсацией, а с определенной *профилактикой* опасности. Эта схема более эффективна, но пределы ее распространения связаны с бюджетными ограничениями индивидов, а государственное регулирование способствует появлению *провалов рынка* и *рентоориентированного поведения*, о чем свидетельствуют выполненные в рамках исследования кейсы.

Третий тип договора – *политический* – неоднороден, поскольку связан с привлечением государства, подразумевает готовность индивидов с ним сотрудничать. Больше 35% респондентов готовы сообщать о подозрительных предметах и людях, правда, только 14% это делают. При этом в данный тип контракта допускает как авторитарные, так и демократические черты.

Исследование показало, что наиболее мощная основа авторитарного подхода схемы заключается в неверных представлениях о доступности и дешевизне услуги по обеспечению безопасности. К примеру, 22% опрошенных считает необходимым высылать «чужаков» и «нерусских», ограничивать их во въезде в страну (реально же что-то делает в этом отношении 2,4%). При этом выясняется, что такого рода действия (депортации, ограничения въезда) требуют запретительно высоких издержек от *самого государства*, также создаются значительные *отрицательные внешние эффекты*, связанные в том числе с доминированием частных интересов государства. Меньшее число людей готово к демократическому подходу, демонстрируя в то же время более высокий уровень активности. *Барьеры входа* в «демократический вариант» контракта о безопасности выше, чем в авторитарный, но авторитарный подход создает значительные *последующие издержки* для индивидов и государства.

Как действует логика частных интересов государства? Войсковая операция нередко дешевле, чем полицейская, – и тогда начинают проводиться войсковые операции там, где могут (и должны) быть полицейские. Дипломатические операции, если говорить о международных проблемах дороже войсковых – и мы видим, что не только Россия, но и США, и Израиль нередко открывают военную операцию там, где было бы нужно (но очень сложно и дорого) провести дипломатическую. Это нормальная логика частных интересов государства. Но что это означает для людей? В мирном городе Благовещенске проводится зачистка методами, которые ОМОН отработал в районах локальных конфликтов. Правоохранительным органам так дешевле и удобнее работать, но это создает многочисленные, очень неприятные последствия для людей. Заметим, что люди – как в Благовещенске, так и в Беслане – прекрасно понимают и формулируют один факт: проникновение террористов связано не столько с чрезмерно высоким уровнем прав и свобод, сколько с той *легкостью прохождения любых полицейских барьеров*, которая создается *коррупцией*.

Таким образом, вопрос, что же эффективнее для безопасности: тотальный контроль правоохранительных служб (в том числе и гражданского общества) или контроль гражданского общества за всем, включая правоохранительные службы, — более чем актуален для современной повестки дня.

В заключение можно сформулировать некоторые рекомендации. Само исследование, само знание есть *инструмент воздействия* на частный и общественный выбор на рынках, где предоставляются услуги по обеспечению безопасности. Функциональная ограниченность локального типа договора может быть преодолена путем интеграции в более крупные системы обеспечения безопасности. Потери от провалов рынка и рентоориентированного поведения могут быть снижены за счет введения соответствующих регулирующих правил и процедур. Распространение знаний, информации о возможных типах общественного договора существенно и для отдельного индивида, которому, исходя из принципа ограниченной рациональности, запретительно дорого добывать эти сведения самостоятельно. Обладая же этой информацией, он может корректировать, менять свои решения в сфере общественного выбора, на политических рынках.

Экономика личной безопасности: основные понятия

С начала 2000-х годов в российской экономике наблюдается явное отставание динамики инвестиций от динамики сбережений, что неизбежно сдерживает темпы роста экономики. Одновременно отмечается постоянный, хотя и неустойчивый, отток капиталов за рубеж. Как представляется, эти явления – следствие недостаточной защищенности прав собственности и контрактных прав, которая снижает ценность имущества, расположенного на территории страны. Отсутствие стимулов к инвестированию усугубляется также и наличием *угроз личной безопасности граждан*, то есть недостаточно высокого уровня защищенности их жизни и здоровья. Это обстоятельство снижает ценность инвестиций в человеческий капитал, что также не улучшает инвестиционный климат в стране.

Одновременно в средствах массовой информации, на различных форумах (в значительной мере по инициативе властных структур) часто звучит идея об *обязательном обмене безопасности на ограничения прав и свобод гражданина*. Такая постановка вопроса, несмотря на актуальность задачи повышения уровня безопасности российских граждан и общества в целом, представляется неверной.

Причины ее некорректности обусловлены тем, что, во-первых, существуют различные *виды безопасности*, во-вторых – различные *технологии* обеспечения безопасности, а тем самым и иные размены: безопасность можно оплатить, можно осуществлять собственную или групповую деятельность для уменьшения опасности и так далее.

Для граждан наиболее значимой является *безопасность их жизни*, то есть защищенность от насилия со стороны любых субъектов. Вместе с тем, разные заинтересованные группы, стремящиеся повысить свою значимость и влияние за счет отнесения их деятельности к сфере безопасности, предлагают различные *расширения* понятия безопасности, оперируя такими ее видами, как продовольственная, информационная, коммерческая безопасность, хотя по существу речь идет о тех или иных мерах защиты от различных угроз, не являющихся непосредственными угрозами жизни и здоровью граждан. Поэтому упомянутая идея связи безопасности и ограничения прав и свобод *без уточнения* того, о какой безопасно-

сти идет речь, рискует привести к тотальному ограничению прав и свобод граждан.

Вот почему *первая составная часть предлагаемой постановки проблемы* заключается в разграничении вопросов безопасности «вообще» от вопросов *безопасности жизни граждан* (включая состояние их здоровья, которое может ухудшиться под воздействием покушений на их жизнь).

Существование различных *технологий обеспечения безопасности жизни*, характеризующихся как не совпадающими результатами (обеспечиваемыми уровнями безопасности), так и сильно различающимися издержками (включая последствия для прав и свобод граждан), позволяет сформулировать и *вторую часть проблемы*. Безопасность представляет собой *экономическое благо*, которое может быть предоставлено гражданам широким кругом «продавцов», причем применяемые ими технологии обеспечения безопасности вовсе не обязательно затрагивают уровень существующих прав и свобод граждан.

Общая постановка проблемы может быть сформулирована следующим образом. **Отсутствие детализированных представлений о безопасности жизни граждан как об экономическом благе (особого рода услуге), включая отсутствие комплексных оценок как стороны спроса, так и стороны предложения на рынке этой услуги, не позволяет сформировать адекватную политику в данной сфере, не вступающую в противоречие с задачами экономического роста и развития человеческого капитала граждан.**

* * *

В современной экономической теории считается вполне доказанным на уровне и логического объяснения, и эмпирических подтверждений, что одним из основных условий создания действенных стимулов к эффективному использованию ресурсов являются четкая спецификация и надежная защита прав собственности как на эти ресурсы, так и на результаты их использования.

Отнюдь не подвергая какому-либо сомнению эти положения, необходимо отметить, однако, что такие стимулы возникают только у тех индивидов (экономических агентов), которые *в принципе* способны использовать ресурсы, права собственности на которые специфицированы и защищены. Иными словами, эти стимулы возникают у *живых и здоровых* индивидов, оценивающих вероят-

ность утраты жизни и здоровья как весьма низкую. Кроме того, естественно, предпосылкой эффективного использования ресурсов таким индивидом является и наличие у него соответствующих *знаний, навыков и умений*, которые, конечно же, могут быть только у живых индивидов. Таким образом, *высокая защищенность жизни и здоровья* индивидов, то есть их высокая *личная безопасность*, как раз и означающая низкую вероятность их утраты, может рассматриваться как базовая предпосылка, при соблюдении которой *хорошо защищенные права собственности на активы создают действенные стимулы к их эффективному использованию*.

Понятие *личной безопасности* индивида, введенное выше, можно более точно определить, воспользовавшись тем понятием *права (правомочия)*², которое предложено в новой институциональной теории. В соответствии с ее положениями, отдельные правомочия представляют собой *следствия* существования и действия *правил*. Под правилами в данном случае понимаются как формальные правила, такие как Конституция страны, законы, указы, декреты, распоряжения правительства, так и неформальные – обычаи, традиции, внутригрупповые нормы. Изменение правил влечет за собой обычно и изменения в правомочиях.

Каждое правило характеризует:

- *адресата* правила (кто именно должен следовать данному правилу);
- *условия применения* (в каких случаях адресат должен следовать правилу);
- *содержание* правила (что именно должен или может делать или не делать адресат в соответствующих условиях);
- *гаранта* правила (кто определяет, следует ли адресат правилу, и в случае нарушения применяет к нему санкции);
- *санкции* за нарушение требований правила.

² В русском языке термин «право» имеет как минимум два значения. В *широком смысле* право означает совокупность формальных и неформальных правил, существующих в том или ином обществе и охватывающих различные стороны его жизнедеятельности. Именно в этом смысле говорят, например, о гражданском или уголовном праве, об общем и кодифицированном праве, об обычном праве и так далее. В *узком смысле* право – это предоставляемая обществом или отдельной группой (организацией) возможность индивиду или другой группе осуществлять какие-либо действия (или бездействовать). Именно в этом смысле говорят, например, о праве граждан на бесплатное общее образование, о правах потребителей, о правах собственности. Далее, для того чтобы не смешивать эти два смысла термина «право», для прав в *узком смысле* мы будем здесь использовать термин «*правомочие*».

Легко видеть, что *содержание правила* как раз и определяет *права* *адресата* – разрешенные или предписываемые действия (или бездействие), выполняя которые, индивид *не рискует столкнуться с санкциями* со стороны гаранта. Поэтому разнообразию правил, действующих в экономике, соответствует и разнообразие правомочий, которыми обладают адресаты этих правил.

Некоторые из правил, действующих в экономике и обществе, определяют долгосрочное или вообще бессрочное наделение индивида правами, другие правила определяют права, существующие в течение строго определенных промежутков времени. Правила, определяющие правомочие *личной безопасности*, с различными модификациями существуют во всех жизнеспособных обществах и группах. Их общий смысл заключается в *запретах причинения ущерба жизни и здоровью индивидов* другими индивидами, гарантом исполнения которых выступают государство и общество.

Такие запреты определяют две группы правомочий: во-первых, «позитивное» правомочие *сохранения* естественного, ранее сложившегося физического состояния индивида, а во-вторых – «негативное» правомочие «не причинять ущерба другим индивидам», существующие для каждого члена общества. Следствием (или составной частью) первого правомочия часто является правомочие *противодействия* попыткам или угрозам других индивидов целенаправленно изменить это физическое состояние, то есть противодействия причинению ущерба. Нарушение позитивного правомочия личной безопасности индивида со стороны других представляет собой *нанесенный ущерб* его жизни и/или здоровью, а нарушение негативного правомочия – *насилие*, осуществленное одним индивидом (индивидами) по отношению к другому (другим).

Важно отметить, что обе эти группы правомочий имеют условный характер, то есть являются социально оправдываемыми и признаваемыми лишь при определенных условиях. Наиболее часто повторяющимися условиями, в которых эти правомочия не действуют, являются условия а) вооруженных конфликтов и б) самообороны, то есть силовой защиты одного субъекта от попыток нарушить его позитивные правомочия личной безопасности со стороны другого субъекта или группы субъектов. Кроме того, негативные правомочия отменяются для *гарантов* соответствующих правил в периоды или моменты осуществления ими *наказания нарушителей* этих правил.

Возможное (потенциально осуществимое) *нарушение* позитивного правомочия личной безопасности какого-либо индивида со стороны другого, определенного или неопределенного (неизвестного ему), индивида или их группы представляет собой *угрозу* его личной безопасности. Здесь важно разграничить *объективную* и *субъективную* стороны любой угрозы. Рассмотрим угрозу индивиду А, которая представляет собой потенциально осуществимое действие Д индивида В, снижающее уровень полезности индивида А.

Во-первых, В, намереваясь совершить Д, может не знать или не принимать в расчет его будущие негативные последствия для А. В этом случае угрожающий характер Д для А имеет характер внешнего эффекта, заранее не планировавшегося индивидом В. Соответствующие ситуации с экономической точки зрения хорошо изучены в рамках экономического анализа права, а именно – в исследованиях законодательства о непреднамеренном причинении ущерба (*tort law*)³. Угрозы для А, возникающие в подобных ситуациях, имеют *объективный* характер, но, поскольку А может не знать об их существовании, они могут и не влиять на его поведение (принятие мер предосторожности). В данном случае *нарушаются позитивные правомочия* личной безопасности индивида А и *не реализуются* его соответствующие *негативные правомочия*.

Во-вторых, индивид В может планировать совершить вредоносное для А действие Д *сознательно и целенаправленно*, скрывая при этом информацию о своих приготовлениях от А. Эти ситуации также изучены в рамках экономического анализа права, точнее, экономического анализа преступлений (*criminal law*)⁴. Для А подобная угроза также имеет *объективный* характер, хотя субъективно, не располагая знанием о намерениях и приготовлениях В, он может не подозревать о существовании угрозы его жизни и здоровью и не предпринимать каких-либо мер предосторожности и защиты. В данном случае тоже *нарушаются позитивные* правомочия А и *не реализуются негативные*.

В обоих рассмотренных случаях реальная (объективная) угроза из-за отсутствия информации о ней у А не становится для него актуальной (субъективной) угрозой.

³ См., например: Познер Р. Экономический анализ права. СПб.: Экономическая школа, 2004.

⁴ Там же.

В-третьих, непреднамеренно вредоносное действие Диндивида В может с большей или меньшей точностью *предвидеть* индивид А, что порождает у него *стимулы к принятию мер предосторожности*. Соответственно, *реальная*, объективная угроза становится для него также и *актуальной*, субъективной угрозой. Меры предосторожности, которые будет предпринимать рационально ведущий себя А, требуют, очевидно, тех или иных издержек, выражающихся либо в *прямом расходовании* располагаемых им времени, усилий и ресурсов, либо в установлении им для себя дополнительных *ограничений* поведения (издержки утраченных возможностей).

Экономический подход к определению *величины* таких издержек позволяет установить *принцип оценки их оптимальных размеров*: увеличение затрат на защиту от ожидаемой угрозы личной безопасности оправданно до тех пор, пока они не сравниваются с величиной ожидаемого ущерба. Трудности практической реализации этого принципа связаны с двумя базовыми моментами:

- Для случая угроз жизни и здоровью достаточно сложно рассчитать величину ущерба. Если для оценки экономического ущерба *здоровью* существуют достаточно общепринятые методики (по величине затрат на лечение и восстановление утраченной работоспособности, недополученного дохода в период сниженной работоспособности, средних страховых выплат и так далее), то экономический ущерб от утраты индивидом жизни *для него самого* какого-либо смысла не имеет. Оценка же экономической составляющей утраты жизни индивидом со стороны общества, общественного благосостояния, конечно, может быть получена⁵, однако она имеет смысл лишь при определении оптимальных затрат со стороны общества (государства) на предотвращение соответствующих угроз (если, разумеется, государство стремится именно *оптимизировать* это показатель);
- вероятность совершения вредоносного действия, фигурирующая в величине *ожидаемого* ущерба, имеет субъективный характер и может быть как *преувеличена*, так и *преуменьшена*.

В-четвертых, индивид А, располагая неадекватной информацией о своей внешней среде, может видеть угрозу своей личной

⁵ См., например: Subramanian U., Cropper M. Public Choice Between Life Saving Programs: The Trade-off Between Qualitative Factors and Lives Saved // Journal of Risk and Uncertainty. 2000. Vol. 21. № 1. P. 117–149.

безопасности там, где ее в действительности нет. Такие угрозы имеют чисто *субъективный* характер, однако вполне способны порождать реальные издержки индивида А на их предотвращение.

Очевидно, такого рода затраты будут вести к снижению его благосостояния, хотя общественное благосостояние может и не измениться (даже возрасти, если конкретные действия А, порожденные его ложными оценками угроз, будут выражаться в приобретении на рынке тех или иных товаров и услуг, способных, по его мнению, снизить воображаемую угрозу). В этой связи важно отметить, что продавцы соответствующих товаров и услуг будут заинтересованы в создании у А *неадекватной «картины мира»*, которая стимулировала бы его к выходу на такой рынок в качестве покупателя.

Правомочия могут иметь как формальный, так и неформальный характер. *Формальные правомочия* определяются в рамках правовой системы государства, неформальные правомочия опираются на традиции, обычаи, неформальные договоренности индивидов или организаций. Все сказанное выше относительно правомочий личной безопасности, конкретизируется применительно к названным разновидностям. Так, формальные правомочия личной безопасности фиксируются уголовным законодательством, в основных чертах в данном отношении близком в различных странах, неформальные – разветвленной системой традиций и обычаев, регулирующих «физические силовые» взаимодействия граждан, элементы которых могут сильно варьировать от страны к стране, от группы к группе, а также претерпевать значительную эволюцию во времени (например, традиции дуэлей в разных странах или кулачных боев, хождения «стенкой на стенку» и тому подобное).

Важнейшей характеристикой *любых правомочий* является степень их *исключительности*. Под исключительностью какого-либо правомочия принято понимать возможность *исключения других субъектов* из процесса принятия решений относительно совершения действий, составляющих содержание правомочия. Например, в рамках совместного владения каким-либо имуществом двумя индивидами *каждый* из владельцев по отдельности *не располагает исключительным* правомочием, однако *совместно* их правомочие является *исключительным*, поскольку никто третий не может *легально* вмешаться в их действия по использованию имущества (если, разумеется, не существует правила, предполагающего иное). Однако при этом нелегальное вмешательство может оказаться вполне возможным.

От *исключительности* того или иного правомочия следует отличать его *защищенность*. Под защищенностью правомочия понимается *наличие препятствий* для не разрешенных его субъектом действий, осуществляемых другими субъектами в сфере содержания рассматриваемого правомочия. Например, правомочие на владение земельным участком у какого-то гражданина может быть *исключительным*, то есть формально принадлежать *только ему*; однако оно окажется *незащищенным*, если другие граждане будут беспрепятственно, не подвергаясь наказанию или его угрозе, собирать плоды, выращенные на этом участке.

Состав и источники возможных препятствий для несанкционированного вмешательства в осуществление какого-либо правомочия определяются в ходе процедуры, которую можно назвать *спецификацией правомочия*. В соответствующей литературе наиболее хорошо изучен случай *спецификации правомочий собственности*, поэтому в дальнейшем изложении мы будем ориентироваться именно на эти разработки, обобщая их для «правомочий вообще».

Специфицировать какое-либо *правомочие* – значит определить, кто, с какими объектами, что именно, при каких условиях и ограничениях может беспрепятственно делать (или не делать), какой гарант (или гаранты) и каким образом будет препятствовать вмешательству других субъектов в осуществление своего правомочия данным субъектом.

Наибольший интерес представляет компонент спецификации правомочия, связанный с *гарантом* и *его действиями*. В общем случае функции гаранта правила и обусловливаемых им правомочий могут выполнять: 1) индивид, принявший решение следовать правилу; 2) партнер(ы) индивида, следующего правилу, если это правило определяет способы взаимодействия индивидов; 3) третья (частная) сторона – отдельный индивид или организация, специализирующиеся на исполнении функций гаранта, то есть наблюдении за поведением адресатов правила, выявлении ими нарушений правила, назначении и исполнении наказания за выявленные нарушения; 4) традиция, обычай, то есть *любой* из индивидов, разделяющий применяемое правило и заметивший отклонение от его предписаний; 5) государство как особый тип организации, обладающей сравнительными преимуществами в осуществлении легального насилия⁶.

⁶ Для случая правил *обмена* эти виды гарантов были предложены в статье: Тамбовцев В.Л. К типологии экономических систем // Экономика и математические методы. 1994. Т. 30. Вып. 2.

Как легко видеть, первый, второй и четвертый типы гарантов *не специализируются* на функции гарантирования правил, они исполняют эти функции в отдельных случаях, *ad hoc*, в то время как третий и пятый виды *специализируются* на исполнении названных функций. Из этого различия непосредственно следует, что специализированные гаранты правил и правомочий, с одной стороны, заинтересованы в повышении своих знаний и навыков выполнения функций гарантирования, а с другой – как всякие специализированные агенты, *обменивающие* результаты своей деятельности на другие, нужные им, блага⁷, неизбежно будут демонстрировать широкое разнообразие форм *оппортунистического поведения*⁸.

Таким образом, *специализация* какого-либо агента на выполнении *функций гаранта* влечет за собой противоречивые последствия: повышение уровня навыков и умений вместе с эффектом экономии на масштабе, безусловно, *повышает* общую *эффективность* использования ресурсов, выделяемых обществом на спецификацию (и защиту) правомочий, в то время как возникающий оппортунизм *снижает* эту эффективность, стимулируя гарантов к изысканию ренты. Какая из названных составляющих общего влияния специализации может стать преобладающей, однозначно, без учета других факторов, сказать нельзя. Вместе с тем, анализируя это соотношение, необходимо учитывать то важное обстоятельство, что речь идет не о специализации вообще, а о специализации на функции *гаранта*, исполнение которой непосредственно сопряжено с осуществлением *насилия* (или как минимум с созданием достоверной *угрозы насилия*). Иначе говоря, для гаранта, развившего значительный потенциал *насилия*, рано или поздно может возникнуть вопрос о выборе направления его использования: применять ли этот потенциал для 1) защиты правил и правомочий, получая в обмен тот или иной объем вознаграждения, либо для 2) непосредственного перераспределения (изъятия) в свою пользу активов других экономических агентов?

⁷ Напомним, что специализация *эффективна* в единстве с обменом.

⁸ Оливер Уильямсон определяет оппортунистическое поведение как «следование своим интересам, в том числе обманом путем, включая такие явные формы обмана, как ложь, воровство, мошенничество, но едва ли ограничиваясь ими. Намного чаще оппортунизм подразумевает более тонкие формы обмана, которые могут принимать активную и пассивную формы, проявляться *ex ante* и *ex post*» (Уильямсон О. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // THESIS. 1993. Т. 1. Вып. 3. С. 43).

С точки зрения роста общественного благосостояния первое направление обладает очевидным преимуществом, поскольку в его рамках происходит создание стоимости, увеличение общественного богатства, в то время как в рамках второго богатство только перераспределяется (а с учетом «технологических» затрат на осуществление насилия – и просто снижается). Однако с точки зрения гаранта, развившего значительный потенциал насилия, такие соображения вовсе не обязательно станут решающими, возобладать может сугубо *частная* точка зрения, в соответствии с которой прямое изъятие чужого богатства может оказаться гораздо более привлекательным. Эти вопросы, включая условия, при которых выбор гарантом первого направления становится более вероятным, анализируются в литературе, посвященной экономической теории государства⁹.

Спецификация правомочия *личной безопасности* для отдельно *го индивида* или группы индивидов в соответствии с приведенной общей «формулой» означает определение следующих моментов:

- какие типы индивидов обладают (могут или должны обладать) правом на личную безопасность;
- в чем конкретно заключается это правомочие, то есть от каких угроз и ущербов данные типы индивидов могут или должны защищаться самостоятельно, от каких будут защищены гарантом;
- на каких условиях (рыночная оплата, льготная оплата, бесплатно) и при каких ограничениях (на поведение индивида, на ситуацию в стране) будет осуществляться защита от угроз и ущербов из установленного перечня;
- кто именно выступает в качестве гаранта правомочия (гарантов отдельных составных частей правомочия).

Поскольку каждое *правомочие*, как отмечалось выше, есть следствие некоторого *правила* или *правил*, то на практике определение перечисленных моментов требует обращения к совокупно-

⁹ Назовем только некоторые, наиболее значимые работы в этой области: Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии // Бьюкенен Дж. Сочинения. М.: Таурис Альфа, 1997; Олсон М. Возвышение и упадок народов. Новосибирск: ЭКОР, 1998; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997; North D.C., Weingast B.R. Constitutions and Commitments: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England // Journal of Economic History. 1989. Vol. 49. P. 803–832.

сти нормативных документов, неформальных обычаев и традиций, регулирующих как позитивную, так и негативную составляющие правомочия личной безопасности. Общие положения, касающиеся *правил спецификации* правомочия личной безопасности граждан, даются обычно в Конституции страны, детализируются в кодексах и законах, а технологические моменты спецификации часто отражаются в подзаконных нормативно-правовых актах, судебных решениях (прецедентах).

Спецификация того или иного правомочия как *конкретное действие* может иметь как *формальный*, так и *неформальный* характер. В случае формальной спецификации она осуществляется государством, органами его *исполнительной* или *судебной* власти. В этом случае гарантом специфицированного правомочия выступает государство в лице правоохранительных органов. Неформальная спецификация осуществляется и реализуется обычно членами той или иной группы: семьи, соседской общины и так далее.

На первый взгляд может показаться, что *формальная спецификация всегда надежнее, чем неформальная*, то есть уровень защиты любого правомочия, обеспечиваемый государством, всегда выше, чем уровень защиты, обеспечиваемый неформальными средствами. В действительности это *не всегда так*: ведь конкретные действия, из которых складывается спецификация, выполняются в реальности не абстрактным «государством вообще», а вполне конкретными *государственными служащими*, для которых эти действия выступают всего лишь *средством* для получения дохода. Тем самым они заинтересованы в обеспечении высокого *качества своих действий* только в той мере, в какой оно влияет на уровень оплаты их труда. Если связь между уровнем их усилий по обеспечению качественной спецификации какого-либо правомочия и уровнем оплаты труда *слаба* или просто *отсутствует*, можно ожидать, что государственный служащий будет выполнять требуемые от него действия с минимально допустимым уровнем качества, который может оказаться и ниже, чем при неформальной спецификации правомочия¹⁰.

Однако у неформальной спецификации и защиты правомочий есть свои естественные *пределы*, связанные с *ограниченностью потенциала насилия* ее гаранта в сравнении с потенциалами насилия,

¹⁰ Заметим, что такое соотношение качества имеет место и при сопоставлении формальной и неформальной *защиты* правомочий.

которыми располагают потенциальные *нарушители* специфицированного правомочия. Как правило, неформальная спецификация и защита правомочия личной безопасности действенна в случае возникновения угроз со стороны отдельных индивидов, однако в случае действия таких угроз со стороны формальных или неформальных организаций ситуация может стать весьма неопределенной.

Процессом, противоположным спецификации правомочий, является их размывание. Под *размыванием правомочия* мы понимаем *сознательное введение неопределенности и нечеткости* в те или иные компоненты специфицированного правомочия. *Субъектом размывания* правомочия выступает *тот же субъект*, который выполняет функцию его спецификации, то есть гарант. В этом *размывание* правомочия отличается от его *нарушения*: нарушителем правомочия обычно является некоторая третья сторона, отличная и от субъекта правомочия, и от его гаранта.

Общей причиной размывания ранее специфицированных правомочий является *оппортунизм их гаранта*, стремящегося либо снизить издержки выполнения своих функций за счет снижения качества, либо изымать ренту из своего монопольного положения. Особой причиной, существующей преимущественно для государственных гарантов, можно считать *недофинансирование* из бюджета исполнения функций гаранта, связанное либо с низкими приоритетами этих функций, либо «просто» с неучетом того, что недостаток «производственных мощностей», необходимых для качественной спецификации и защиты правомочия, неизбежно ведет к снижению качества и усилению избирательности в выполнении функций гаранта.

В заключение заметим, что обсужденное выше правомочие личной безопасности можно трактовать не как особое правомочие, а как разновидность *правомочий собственности*, имея в виду, что *объектом* правомочия выступает один из компонентов человеческого капитала индивида — *физическое здоровье* как актив, взаимодополнительный к знаниям, навыкам, умениям и мотивациям индивида, составляющим в совокупности его человеческий капитал. Такая трактовка представляется вполне возможной и не сталкивается с какими-либо логическими затруднениями, но лишь для *дееспособных (трудоспособных)* индивидов, ведь понятие человеческого капитала содержательно вряд ли применимо, например, к детям или недееспособным взрослым, хотя правомочие личной безопасности на них, безусловно, распространяется.

Стратегии обеспечения личной безопасности

Обеспечить личную безопасность индивида, то есть не допустить возникновения ущерба его жизни и здоровью вследствие «срабатывания» угроз, можно двумя различными путями, используя две альтернативные стратегии:

- А) *предупредительную* (предотвращение или устранение угрозы, недопущение ее реализации);
- Б) *защитительную* (пассивное или активное отражение угрозы после ее фактической реализации)¹¹.

В рамках *предупредительной стратегии*, в свою очередь, можно выделить два ее варианта:

- A1) *исключение опасности*, то есть собственно устранение угрозы;
- A2) *избегание опасных ситуаций*, то есть предотвращение воздействия сохраняющейся угрозы на конкретного субъекта или субъектов.

Выбор и реализация стратегии А предполагает, что индивиду *известно* о существовании угрозы и его действия направлены на то, чтобы угроза исчезла.

Если речь идет о потенциальном ущербе от непреднамеренных действий других индивидов (дорожно-транспортные происшествия, пожары, несчастные случаи на производстве), в состав возможных действий могут войти такие разные меры, как улучшение регулирования дорожного движения, улучшение конструкции автомобилей, предписание использовать в строительных конструкциях только негорючие материалы, установление ограждений вокруг движущихся деталей станков.

Если речь идет об умышленных посягательствах на жизнь и здоровье и потенциальный причинитель ущерба *известен*, с ним можно попытаться договориться лично, можно постараться запу-

¹¹ В статье: Тамбовцев В.Л. Экономическая безопасность хозяйственных систем: структура проблемы // Вестник МГУ. 1995. Сер. 6. «Экономика». № 3; была выделена также и *третья* «чистая» стратегия обеспечения безопасности, а именно – *компенсаторная*, суть которой заключается в том, чтобы создать механизмы и резервы для *компенсации* уже понесенного ущерба. Очевидно, такая стратегия реализуема только для восполнимых ущербов (в нашем случае – для некоторых типов ущербов *здоровью*), однако для невосполнимых ущербов (утрата жизни) она не имеет смысла. Для того чтобы не терять общности обсуждения, в дальнейшем мы будем рассматривать только *первые две* стратегии.

гать его, создав «встречную» угрозу, можно обратиться к услугам посредника, наконец, физически устранить этого потенциального причинителя ущерба опять-таки лично либо с помощью друзей, знакомых, нанятых исполнителей.

Очевидно, *характер известной угрозы*, с одной стороны, и *ресурсные возможности* – с другой, определяют условия выбора тех конкретных действий (мер), посредством которых может быть реализована стратегия А.

В рамках защитительной стратегии Б возможны следующие ее варианты:

Б1) *ограждение от опасности* (сама угроза сохраняется, однако субъект недоступен для ее воздействия);

Б2) *отражение угрозы* (активное взаимодействие с «производителем» угрозы).

Выбор и реализация стратегии Б предполагает, что индивид, зная о существовании угрозы, оценивает свои *ресурсные возможности* как *недостаточные для ее устранения* (исключения или избегания), в силу чего принимает меры по «отгораживанию» от нее или по противостоянию ей, то есть по недопущению того, чтобы реализовавшаяся угроза нанесла ему ущерб. Подобное «выстраивание барьера» между угрозой и ее объектом для разных типов угроз может иметь самое различное содержание: от использования водяных фильтров (если угроза здоровью исходит от водопроводной воды плохой очистки) до найма телохранителей (в случае угрозы, например, заказного убийства).

Обе названные стратегии могут реализоваться как в чистом виде, так и в различных сочетаниях, имея в виду типичную *множественность угроз* личной безопасности практически каждого индивида. Поэтому для дальнейшей конкретизации обсуждения целесообразно ввести некоторую *типологию* угроз личной безопасности, сформировав ее, исходя из прикладных задач данного исследования.

По нашему мнению, с позиций институционального экономического анализа, касающегося проблематики обеспечения личной безопасности, значимыми представляются следующие частные классификации угроз:

- по субъекту (источнику);
- по характеру вредоносного воздействия;
- по степени определенности объекта (степени целенаправленности).

В рамках *первой классификации* можно выделить следующие градации:

- A. частное лицо;
- B. неорганизованная группа частных лиц;
- C. неформальная организация;
- D. формальная (частная) организация;
- E. государство (государственная организация);
- F. другое государство.

В рамках *второй классификации* можно выделить следующие градации:

- 1. физическое воздействие;
- 2. химическое воздействие;
- 3. биологическое воздействие;
- 4. психологическое воздействие;
- 5. комплексное воздействие (два и более вредоносных факторов).

В рамках *третьей классификации* можно выделить следующие градации:

- 1. непредумышленное (в частности природное) воздействие;
- 2. умышленное нецеленаправленное воздействие;
- 3. умышленное целенаправленное воздействие.

Как представляется, *вторая* классификация важна с точки зрения оценки конкретных *технических* средств обеспечения личной безопасности, в то время как с точки зрения *организационно-экономической* значимы *первая* и *третья*. Именно на их основе получается следующая теоретическая типология угроз (таблица 1).

Таблица 1. Типология угроз личной безопасности (организационный аспект)

Целенаправленность	Субъекты (источники) угроз					
	A	B	C	D	E	F
1	1A	1B	1C	1D	1E	1F
2	2A	2B	2C	2D	2E	2F
3	3A	3B	3C	3D	3E	3F

Рассмотрим подробнее получившиеся типы угроз.

- 1A. Этому случаю соответствуют такие явления, как ДТП и другие формы неумышленного нанесения ущерба одним

лицом другому. Сюда же относятся и различного рода угрозы со стороны природных явлений (землетрясения, ураганы, выход на дорогу диких животных и так далее). Соответствующие угрозы – *единичные*, и поэтому трудно прогнозируемы, хотя оценка их *вероятности* вполне возможна. Источником сведений могут служить, например, данные наблюдений за природными явлениями, ведомственные статистики (статистика правонарушений по видам, медицинская статистика), а также статистики страховых компаний.

- 1В. Фактически это частный случай предыдущей ситуации, когда непредумышленный ущерб индивиду наносится *совместными* (но предварительно *не согласованными*) действиями нескольких лиц (групповые ДТП, например).
- 1С. Под данную категорию угроз подпадают, к примеру, возможности нанесения ущерба здоровью и жизни потреблением некачественных продуктов питания, произведенных теневыми фирмами.
- 1D. По аналогии с предыдущим типом примером является возможность нанесения ущерба здоровью и жизни потреблением некачественной продукции частной фирмы.
- 1Е. Под эту категорию угроз подпадают две группы: а) риски ущерба здоровью и жизни от продукции государственных предприятий и б) риски здоровью и жизни от прохождения государственной службы (например службы в армии).
- 1F. К этой группе относятся риски ущерба здоровью и жизни гражданина от действий иностранного государства: например, из-за трансграничного переноса вредных выбросов, техногенных катастроф на сопредельной территории и тому подобного.

Поскольку умышленное, но не направленное на конкретного, известного, индивида вредоносное воздействие есть не что иное, как *террор*, вся группа угроз 2А–2F, по сути, представляет *террористические угрозы*, создаваемые:

- 2А. Террористом-одиночкой.
- 2В. Несколькими, независимо действующими, террористами-одиночками.
- 2С. Нелегальной террористической организацией.

- 2D. Террористической организацией, имеющей *де факто* формализованный статус (как в ряде стран и непризнанных государств на Ближнем Востоке).
- 2E. Государственными спецслужбами (например в странах с диктаторскими режимами).
- 2F. Нападением одной страны на другую (военная угроза).

- 3A. К этой группе относятся угрозы нанесения ущерба здоровью и жизни одним лицом другому (угрозы насилия и убийства).
- 3B. То же, но в результате действий неорганизованной группы лиц (массовые драки, например).
- 3C. Угрозы жизни и здоровью гражданина со стороны организованных преступных групп.
- 3D. Угрозы жизни и здоровью гражданина со стороны какой-либо фирмы, частного охранного агентства и тому подобного.
- 3E. Угрозы жизни и здоровью гражданина со стороны государственных организаций (например, правоохранительных органов).
- 3F. Угрозы жизни и здоровью гражданина со стороны иностранных спецслужб.

Каждая из указанных выше двух типов стратегий обеспечения личной безопасности с учетом приведенных 18 типов угроз может реализоваться совокупностью различных *технологий*. При характеристике последних, имея в виду получение их *экономических* оценок, важно различать *субъектов*, обеспечивающих их функционирование. В числе таких субъектов экономически значимо разграничивать:

- а) самого индивида А, безопасность которого оказалась под угрозой (индивидуальное самообеспечение безопасности);
- б) группу индивидов, безопасность каждого из которых оказалась под схожими угрозами (коллективное самообеспечение безопасности);
- в) частное лицо или организацию, готовых осуществить защиту другого лица или группы лиц;
- г) государственную организацию, выполняющую свою задачу, определенную ей в системе государственного устройства.

Важность выделения для последующего экономического анализа именно *субъектов*, способных применять различные технологии обеспечения личной безопасности, обусловлена той ролью, которую играет этот компонент технологий в формировании уровня и структуры *издержек* их функционирования. *Компонентом технологий* мы будем называть тип ресурса, взаимодополняющий другие типы и в совокупности с ними образующий целостную систему, результатом функционирования которой выступает некоторый желаемый результат. Анализ показывает¹², что с этой точки зрения в составе любой технологии могут быть выделены следующие компоненты:

1. Объект воздействия (на изменение чего направлена технология).
2. Субъект воздействия (кто с помощью технологии изменяет объект).
3. Средства воздействия (что влияет на объект).
4. Технологические знания (как с помощью средств изменять объект).
5. Цели, мотивы и стимулы (ради чего субъект использует средства, чтобы изменить объект).
6. Материально-вещественные условия (то, без чего средства воздействия не могут быть использованы субъектом для изменения объекта).
7. Организационно-экономические условия (формы и способы соединения в единое целое всех прежде названных компонентов).

Легко показать, что если какой-то из перечисленных компонентов отсутствует или не соответствует по своим параметрам остальным, то желаемый результат – изменение объекта воздействия – не будет получен.

Значимость для структуры и величины издержек типа *субъекта* технологии обусловлена тем, что именно субъект определяет содержание компонентов 5 и 7, то есть *стимулы* к эффективному или неэффективному использованию ресурсов и *варианты соединения* компонентов технологии.

Так, если индивид выбирает тип технологии индивидуального самообеспечения личной безопасности, он должен не только са-

¹² Тамбовцев В.Л. Пятый рынок: экономические проблемы производства информации. М.: Издательство МГУ, 1993.

мостоятельно приобретать все необходимые для этого ресурсы, но и затрачивать свое время и усилия на сбор информации, поиск ресурсов, планирование системы самозащиты и так далее. Выбор технологии коллективного самообеспечения безопасности приводит к необходимости *решения проблемы коллективного действия*, то есть преодоления так называемой проблемы «безбилетника»¹³. Если же индивид *приобретает услугу* обеспечения его личной безопасности у частного лица или специализированной частной организации, субъект ее оказания может существенно сэкономить как на трансакционных издержках, так и масштабах производства услуги. Обращение за соответствующей услугой к государственной специализированной организации, обеспечивая экономию на масштабе, оставляет открытым вопрос об экономии трансакционной составляющей издержек, точнее, той ее части, которая представляет собой издержки оппортунистического поведения. Дело в том, что рынок формирует мощные стимулы для его агентов, которые для разных типов производимых благ могут по-разному трансформироваться в те или иные формы оппортунистического поведения¹⁴. Поэтому для корректного анализа ситуаций альтернативного предложения услуг личной безопасности важно проанализировать их особенности как экономических благ.

Таким образом, повторим, для каждого из указанных выше четырех видов субъектов обеспечение желаемого уровня личной безопасности индивида А, достигаемое посредством той или иной конкретной технологии, сопряжено с разными *издержками*, относимыми как на самого А, так и на другие источники (особенно для субъектов группы в)).

Хотя получающаяся итоговая типология технологий обеспечения личной безопасности индивида А, формируемая с учетом как разных стратегий ее обеспечения, так и разнообразия типов угроз, слишком объемна для ее описания здесь в явном виде ($2 \times 18 \times 4 = 144$ градации; при этом не исключено, что некоторые из возникающих сочетаний признаков окажутся пустыми, то есть не будет со-

¹³ Суть ее, как известно, заключается в том, что рациональный индивид, которому предлагается понести некоторые издержки на производство блага, из потребления которого его нельзя исключить, не станет нести такие издержки, резонно полагая, что если благо произведут другие, он станет им пользоваться без упомнутых издержек.

¹⁴ Acemoglu D., Kremer M., Mian A. Incentives in Markets, Firms and Governments. NBER Working Paper 9802. June 2003.

ответствовать ни одной из реально осуществимых конкретных технологий обеспечения личной безопасности), сама *возможность* ее построения представляется принципиально важной.

Дело в том, что *множественность альтернативных* способов достижения некоторой цели означает наличие *ситуации выбора*, которая, в свою очередь, в сочетании со *свободой выбора* и наличием ресурсных (бюджетных) ограничений у потребителя дает все основания для того, чтобы говорить о существовании здесь *рынка*, где торгуется некоторое *экономическое благо*, имеющее в данном случае форму *услуги* по обеспечению личной безопасности индивида.

Обеспечение личной безопасности как услуга

Услугой, как известно, принято называть *действие*, направленное на изменение или сохранение тех или иных свойств индивида или его имущества. Услуги, торгуемые на рынке, как и всякие экономические блага, могут быть охарактеризованы с нескольких точек зрения.

Во-первых, важным является деление благ на *исследуемые, опытные и доверительные*¹⁵. Знания о существенных для покупателя свойствах *исследуемых* благ потребитель может получить без специальных издержек *до* момента покупки. Знания об *опытных* благах приобретаются до их покупки только с определенными *издержками* (без издержек их можно получить лишь *в ходе приобретения опыта* использования таких благ). Достоверные сведения о *доверительных* благах становятся доступны обычно лишь спустя значительное время после их получения. Приведенные характеристики относятся к благам как некоторым *целостностям*, однако вполне возможно анализировать исследуемые, опытные и доверительные *свойства*, присущие в различных сочетаниях различным конкретным благам. Далее для простоты мы будем говорить только о соответствующих благах, а не об упомянутых свойствах.

На рынках *исследуемым благам*, исходя из приведенных положений, продавец и покупатель обладают *одинаковой информацией*

¹⁵ Nelson P. Information and consumer behavior // Journal of Political Economy. 1970. № 78. P. 311–329; Darby M.R., Kami E. Free competition and the optimal amount of fraud // Journal of Law and Economics. 1973. № 16. P. 67–88.

(строго говоря, продавец знает также об издержках производства этих благ, однако такие знания не влияют на поведение агентов рынка). В то же время рынки *опытных* и *доверительных* благ характеризуются значительной *информационной* асимметрией.

Информационная асимметрия, то есть отсутствие у покупателя знаний о свойствах товара, которые имеются у продавца, начиная с классического исследования Джорджа Акерлофа¹⁶, рассматривается как одна из важнейших характеристик рынков, обуславливающая возникновение несостоятельств или провалов рынков, устранение которых требует государственного вмешательства¹⁷.

Механизм возникновения провала рынка товара, качество которого неизвестно покупателю, заключается в следующем. Покупатель знает, что на рынке присутствуют неотличимые на глаз товары с существенно неодинаковым качеством и разной ценой, назначаемой продавцом, но не уверен, что более высокая цена назначается на товары с более высоким качеством. Поэтому покупатель готов заплатить за единицу товара лишь среднюю (средневзвешенную) цену, величину которой он оценивает, исходя из своих представлений о распределении единиц товара на рынке по параметру качества. Такая цена покрывает издержки производства товара с низким качеством, но не покрывает этих издержек для товаров с высоким качеством. Поскольку продавец не может убедить покупателя в своей правдивости, у него не будет стимулов производить высококачественные товары вообще, так что на рынке останутся только низкокачественные товары, спрос на которые может снизиться до нуля, что и означает исчезновение («схлопывание») соответствующего рынка.

Чтобы избежать подобной ситуации, продавцы могут вводить на таком рынке *частные гарантии качества*¹⁸, а государство может ввести законодательное требование обеспечения продавцом

¹⁶ Akerlof G. The Market for «Lemons»: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism // Quarterly Journal of Economics. 1970. Vol. 84. P. 488–500 (рус. перев.: Акерлоф Дж. Рынок «лимонов»: неопределенность качества и рыночный механизм // THESIS. 1994. № 5. С. 91–104).

¹⁷ Hirshleifer J., Riley J.G. The Analytics of Uncertainty and Information // Journal of Economic Literature. 1979. Vol. 17. P. 1375–1421; Stiglitz J.E. Information and Economic Analysis // Parkin J., Nobay A. (Eds.). Current Economic Problems, Cambridge: Cambridge University Press, 1975. P. 27–52.

¹⁸ Например, в виде обещания принять назад или бесплатно починить изделие в течение какого-то промежутка времени, если покупатель столкнется с несоответствием уплаченной цены и фактически обнаруженного качества товара.

минимального стандарта качества торгуемого товара, так что потребитель, вступающий на подобный регулируемый рынок, будет уверен в том, что приобретенный товар не окажется полностью непригодным к использованию¹⁹. Подобный минимальный стандарт качества может получить, например, форму *лицензии* на оказание какой-то конкретной услуги, выдаваемой организацией, способной компетентно оценить ее качество *до* непосредственного ее производства-потребления.

Добровольное дополнение продавцом товара, обладающего опытными или доверительными характеристиками, гарантией его качества является, как легко видеть, инициативным, *творческим ответом рынка* на возникающие трудности в процессе его функционирования. Стимулом к выработке подобного ответа служит, очевидно, *конкуренция* между продавцами. Однако неверно было бы считать, что конкуренция на рынке создает стимулы только к «позитивному» преодолению трудностей в обеспечении товарообмена, то есть к изобретению и внедрению инноваций, содействующих созданию стоимости. Массово распространенным явлением на практике оказывается и *недобросовестная конкуренция*, представляющая собой разновидность *оппортунистического поведения* конкурентов, то есть использование ими ложной информации, хитрости и коварства для достижения своих экономических интересов²⁰.

Оппортунистическое поведение экономических агентов в целом ведет к перераспределению создаваемой стоимости, а не к ее производству. Соответственно, издержки на осуществление недобросовестных конкурентных действий оказываются прямым вычетом из доступных ресурсов, так что с точки зрения *максимизации общественного благосостояния* оппортунистическое поведение оказывается *неэффективным*. Вместе с тем, *с точки зрения экономического агента*, осуществляющего оппортунистические действия, они *для него* чаще всего оказываются *наиболее эффективными* (по крайней мере, в краткосрочном периоде). Поэтому чем сильнее стимулы, создаваемые той или иной формой координации действий и взаимодействия экономических агентов, тем более ве-

¹⁹ Leland H. Quacks, Lemons and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards // Journal of Political Economy. 1979. Vol. 87. P. 1328–1346.

²⁰ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С. 97.

роятно проявление именно оппортунистического поведения как способа достижения экономических интересов. Одновременно чем выше уровень информационной асимметрии в упомянутых взаимодействиях, тем шире возможности для стратегического сокрытия и/или искажения информации, то есть для недобросовестной конкуренции и других форм оппортунистического поведения более информированной стороны.

Детальный анализ относительной силы стимулов (в том числе и стимулов к оппортунистическому поведению у наемных работников) на рынке, в фирмах и правительственных учреждениях²¹ показал, что целесообразность использования перечисленных форм координации, рассматриваемых как формы организации производства и предоставления различных благ, существенно зависит от типа производимого блага. Чем выше *издержки измерения качества* блага, тем в большей степени стимулы к эффективному использованию ресурсов трансформируются в стимулы к *оппортунистическому поведению*, прежде всего, в форме сигнализации, то есть создания *видимости* высокого качества²².

Поскольку наиболее мощные стимулы создаются рынком, а наименее мощные действуют в государственных учреждениях, последние могут получать сравнительные преимущества (с точки зрения максимизации общественного благосостояния) даже при производстве некоторых *частных* благ, в то время как при производстве некоторых *общественных* благ такие преимущества могут иметь место у частных фирм, действующих на рынке. Введение в рассмотрение такого аспекта, как *транзакционные издержки измерения качества производимым благ*, позволило авторам указанной работы предложить новое объяснение «нарушений» в традиционной связке «государство – общественные блага» и показать, что в определенных условиях коммерциализация (то есть использование рыночного механизма) может позитивно сказаться на процессах производства общественных благ.

Одновременно это исследование дает убедительные аргументы в пользу того, что коммерциализация *не должна* (с точки зрения максимизации общественного благосостояния) *вводиться в секторах*, где *издержки измерения качества запретиельно высоки*, то

²¹ Acemoglu D., Kremer M., Mian A. Op. cit.

²² Spence M. Market Signaling: Informational Transfer in Hiring and Related Screening Processes. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974.

есть прежде всего при производстве *доверительных* благ, таких как образование и здравоохранение. Дело в том, что мощные стимулы, создаваемые рынком, легко могут сместить усилия производителей этих благ в сферу сигнализации, ухудшая при этом реальное качество соответствующих услуг.

С учетом сказанного попытаемся оценить с точки зрения охарактеризованной классификации услуги обеспечения личной безопасности. Как представляется, все их разновидности представляют собой *опытные* или *доверительные блага*, то есть их качество может быть надежно оценено покупателем только *в процессе* их потребления либо в течение определенного времени *после* оказания услуги. Рассмотрим различные виды таких услуг, используя их типологию, которая сочетает классификацию угроз по степени определенности их объекта (степени целенаправленности угрозы) с классификацией стратегий обеспечения личной безопасности (см. предыдущий параграф).

Таблица 2. Типология услуг обеспечения личной безопасности

Стратегия (выбор производителя)	Определенность угрозы (выбор потребителя)		
	непредумышленная	ненаправленная	направленная
Предупредительная (А)	1.1	1.2	1.3
Защитительная (Б)	2.1	2.2	2.3

Интерпретируя клетки этой таблицы, можно представить, что индивид предвидит (ожидает) возникновение угрозы того или иного типа («выбирает столбец»), а производитель услуги, оценив характер угрозы, выбирает стратегию борьбы с ней («выбирает строку» таблицы).

1.1–1.2. Устранить неопределенную угрозу силами продавца соответствующей услуги, очевидно, практически невозможно. Вместе с тем, поскольку риск возникновения ущерба для соответствующих ситуаций можно достаточно надежно оценить, а сама угроза до момента ее «срабатывания» ненаблюдаема для покупателя, у продавца возникает «эффективная» стратегия «не делать ничего» (или имитировать некоторую деятельность), рассчитывая на то, что в период действия заключенного контракта с клиентом ничего не произойдет. Клиент же может оценить эффективность

приобретенной услуги для него только в том случае, если ущерб будет все же нанесен.

1.3. В данном случае, как и в предыдущих, клиент может оценить качество предоставленной ему услуги только после того, как она оказана, то есть ожидаемая угроза (или ее субъект) ликвидирована. Здесь, однако, возникает проблема *доказательства ликвидации угрозы*: полученные *обещания* потенциального причинителя ущерба отказаться от своих замыслов не могут быть достаточно убедительными доказательствами; таковыми может стать либо изоляция его от потенциальной жертвы (от общества), либо приведение его в состояние, когда он физически не в состоянии выполнить свои намерения. В последнем случае, правда, для него всегда остается возможность найма другого индивида для причинения ущерба намеченной жертве. Поэтому качество соответствующей услуги также может быть оценено только после ее предоставления, причем иногда через длительный период времени. Следовательно, услуги данного типа приобретают черты *доверительных* благ.

2.1–2.2. Выбирая защитительную стратегию для предотвращения нанесения ущерба клиенту от непредумышленных и не направленных специально на него последствий некоторых процессов, событий или действий, производитель услуги анализирует ситуацию и рекомендует индивиду определенную линию поведения, общий смысл которой легко понять: «следует избегать таких-то и таких-то ситуаций, а оказавшись в них, действовать так-то и так-то». Насколько эти рекомендации обоснованны, то есть действительно способны «отгородить» клиента от действия вредоносных угроз, может показать только опыт пребывания в них. При этом у продавца услуги возникают широкие возможности оппортунистического поведения: например, навязывание клиенту приобретения дорогостоящих устройств у аффилированных фирм или установление чрезмерных поведенческих ограничений. Оценить эффективность таких предписаний клиент фактически не может, так как ему неизвестно, что было бы, если бы он последовал этим рекомендациям, по крайней мере, в случае однократного попадания в ситуацию «срабатывания» угрозы. Если же угроза «не срабатывает», оценить эффективность действий продавца услуги вообще невозможно, поскольку неясно, явилось ли отсутствие ущерба результатом приобретения услуги, либо иных, не зависящих от действий продавца, причин.

2.3. Неоднозначность оценки эффективности действий продавца услуги присуща и данному типу ситуации. Ведь действенное отражение «сработавшей» угрозы может быть следствием как высокого качества услуги, так и следствием низкого качества (неподготовленности) действий, предпринятых для нанесения ущерба жизни или здоровью покупателя услуги. Кроме того, нельзя исключать и элемент случайности как для одной, так и для другой стороны. В этих условиях для продавца услуги как субъекта, обладающего *специализированным знанием* о происходящих процессах, открываются широкие возможности для оппортунистического поведения.

Итак, с точки зрения информационной асимметрии продавца и покупателя *услуги* по обеспечению личной безопасности, безусловно, относятся к категории *опытных либо доверительных благ*.

Вместе с тем, *товары*, используемые как «внешними» производителями услуг, так и самими гражданами и их группами, *используемыми* способ самообеспечения своей безопасности, вполне могут быть и *исследуемыми* благами. Например, приобретая то или иное оружие либо металлическую дверь, граждане могут непосредственно оценить их качество *до* момента приобретения. Кроме того, они могут получить информацию о качестве таких товаров от знакомых или соседей, прочитать документацию, услышать или увидеть рекламу этих товаров, получить требуемые сведения каким-либо еще образом. Надо иметь в виду, что для *товаров*, используемых в качестве ресурсов для обеспечения безопасности, в отличие от услуг обеспечения личной безопасности, в полной мере может использоваться институт *гарантий* как механизм, компенсирующий информационную асимметрию между продавцом и покупателем.

Вторая важная для целей нашего исследования общая типология благ – это их деление на частные, клубные, общественные и блага свободного доступа. Эта типология формируется путем совмещения двух частных классификаций благ:

- по признаку *исключаемости* из доступа к потреблению (соответственно, выделяются исключаемые и неисключаемые блага);
- по признаку *конкурентности* потребления, то есть по признаку того, мешает ли потребление данного блага одним индивидом потреблять его другому индивиду (соответственно, выделяются конкурентные и неконкурентные блага).

Таблица 3. Типология благ по признакам исключаемости и конкурентности

	Конкурентные	Неконкурентные
Исключаемые	чистые частные блага	клубные блага
Неисключаемые	блага свободного доступа	общественные блага

Чистые частные блага в соответствии с этой типологией характеризуются тем, что их потребление имеет сугубо персонализированный характер: доступ к ним легко ограничивается, а потребление одним лицом исключает возможность потребления другим лицом (лицами). Примерами могут служить любые предметы и услуги личного потребления.

Клубные блага – это те, которые можно потреблять коллективно, не мешая друг другу, однако доступ к которым также легко ограничиваем. Примеры – дорога внутри поселка, уличное освещение в нем и так далее. Ограничение на доступ к этим благам можно установить, огорожив поселок и не пуская в него посторонних. Клубные блага часто называют локальными общественными благами.

Блага свободного доступа – это те, доступ к которым нельзя ограничить, но потребление их одним индивидом исключает потребление *другим*. Примером могут служить ягоды или грибы в лесу: вход в лес открыт каждому, однако гриб, сорванный одним человеком, не может быть сорван другим.

Общественные блага могут потребляться многими индивидами без помех друг другу, и из потребления их не может быть исключен никто. Примером могут служить услуги по повышению качества окружающей природной среды.

Экономическое значение приведенной типологии связано с тем, что производство тех типов благ, из потребления которых невозможно или хотя бы трудно исключить кого-либо, сталкивается с проблемой *покрытия издержек* производства. Действительно, если благо достается потребителю как бы даром и его доступ к нему нельзя ограничить, то потребитель *не видит необходимости добровольно платить* за такое благо. Соответственно, вопрос о финансировании производства и предоставления подобных благ начинает решаться посредством *принуждения*, например, за счет налогообложения (в рамках формирования доходов государственного или местного бюджетов). Тем самым такие блага фактически

выводятся с рынка, что создает затруднения с оценкой эффективности использования ресурсов, выделяемых на их производство и предоставление потребителям.

Сопоставление различных видов услуг по обеспечению личной безопасности с типами благ из таблицы 3 показывает, что в зависимости от содержания услуги, то есть используемой технологии обеспечения безопасности, эти виды услуг соответствуют *практически всем градациям* данной типологии.

Действительно, услуги личного телохранителя, например, являются чистым частным благом, обеспечение охраны загородного поселка – клубным, оборона территории страны от внешних угроз – общественным.

Наконец, последняя классификация экономических благ, важная для нашей темы, связана с наличием или отсутствием у благ (точнее, процесса их потребления) масштабных *внешних эффектов* (*экстерналий*). Внешним эффектом какого-либо действия, предпринимаемого субъектом *X* для достижения *своих целей*, принято называть в общем случае *влияние* данного действия на *других индивидов*, не принимавшееся во внимание *X* при принятии решения о совершении этого действия. В зависимости от того, как влияет действие на других индивидов (положительно или отрицательно), разграничивают позитивные и негативные внешние эффекты.

Теоретически *любое действие* производит внешние эффекты. Однако на практике некоторые из таких эффектов оказываются столь незначительными, что лежат вне возможностей восприятия другими индивидами либо же в силу ограниченной рациональности не осознаются индивидами как некое воздействие на них.

С этой точки зрения все множество благ можно подразделить на два класса:

- блага, производство и/или потребление которых сопровождается *значительными внешними эффектами*;
- блага, производство и/или потребление которых *не сопряжено* с возникновением значительных внешних эффектов.

Поскольку внешние эффекты могут проявлять себя на разных по численности контингентах затрагиваемых ими индивидов, для *определенности* предположим, что при выделении указанных выше видов благ имеются в виду внешние эффекты, затрагивающие *значительные группы* индивидов, тем большие, чем масштабнее потребление или производство таких благ.

Поскольку блага, в свою очередь, могут быть классифицированы как частные, клубные, свободного доступа и общественные, путем соединения этих двух классификаций можно получить следующую типологию.

Таблица 4. Типология благ с учетом внешних эффектов

	Частные	Клубные	Свободный доступ	Общественные
С внешними эффектами	1.1	1.2	1.3	1.4
Без внешних эффектов	2.1	2.2	2.3	2.4

Рассмотрим подробнее содержание клеток этой таблицы.

1.1–1.2. Частные и клубные блага со *значительными* внешними эффектами принято называть *социально значимыми* (*merit goods*). Примером могут служить услуги образования: хотя по процедуре потребления эти услуги «локальны», последствия их масштабного потребления неизбежно будут ощущать и те индивиды, которые непосредственно их не потребляли. Сами же внешние эффекты в данном случае заключаются в получении экономикой конкурентных преимуществ, относительном снижении издержек, снижении уровня преступности и тому подобном. Действия по обеспечению *личной безопасности* (как соответствующие услуги, так и действия по самообеспечению) относятся именно к этому типу благ²³.

1.3. Предоставление свободного доступа к благам, потребление которых конкурентно, возникает тогда, когда издержки ограничения такого доступа оказываются выше, чем выгоды от него. Иными словами, свободный доступ предоставляется либо к малоценным благам, либо к таким благам, в *расширении потребления* которых заинтересовано общество либо субъект, устанавливающий свободный доступ к своим частным объектам потребления. То есть в состав типа 1.3 попадут блага типов 1.1–1.2 *после и вследствие* осознания их как социально значимых. Если же благо, *фактически* являющееся социально значимым, *не признается* таковым его распорядителем, оно будет относиться к категориям 1.1–1.2 (либо даже трактоваться как 2.1–2.2 для оправдания того, что оно не передвигается в клетку 1.3).

²³ См.: Ayres I., Levin S.D. Measuring Positive Externalities from Unobservable Victim Precaution: An Empirical Analysis of LOJACK. NBER Working Paper 5928. Cambridge. February 1997.

1.4. Разграничение чистых общественных благ и внешних эффектов – не всегда простая задача. Поэтому вопрос о том, обладает ли некоторое общественное благо внешними эффектами, или же эти «внешние эффекты» в действительности и есть данное общественное благо, всякий раз требует специального исследования.

2.1–2.2. К данным типам относится большинство экономических благ, внешние эффекты производства и потребления которых столь незначительны, что не воспринимаются как таковые ни экономическими агентами, ни обществом.

2.3. Большинство благ, находящихся в свободном доступе, не порождает ощутимых внешних эффектов.

2.4. Аналогично пункту 1.4.

Итак, суммируя приведенные положения о принадлежности услуг обеспечения личной безопасности к различным типам экономических благ, можно заключить, что эти услуги являются:

- всегда *опытными*, а иногда – *доверительными* благами;
- как *частными*, так и *клубными*, и *общественными* благами;
- как правило, *социально значимыми* благами.

Рыночные стратегии производителей услуг обеспечения личной безопасности

Проведенный теоретический анализ позволяет охарактеризовать множество возможных стратегий поведения производителей, предоставляющих услуги обеспечения личной безопасности.

Поскольку речь пойдет о стратегиях предоставления услуг со стороны «внешних» организаций, а не о действиях индивидов, *самостоятельно* заботящихся о своей безопасности, мы разграничим частных и государственных поставщиков таких услуг, поскольку они находятся в разных условиях и могут демонстрировать несопадающие рыночные стратегии²⁴.

²⁴ Исследования Вадима Волкова (см.: Волков В.В. Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ. Дисс. ... д.соц.н. М., 2005) убедительно показали, что в современной России многие государственные «низовые» правоохранительные организации фактически ведут себя как частные агентства, предоставляющие услуги по обеспечению личной безопасности. Поэтому, разграничивая *частных* и *государственных* производителей соответствующих услуг, к государственным мы будем относить скорее *аппаратную часть* правоохранительных органов, чем оперативные подразделения.

В качестве основы для анализа мы используем типологию угроз личной безопасности, представленную в таблице 1, учитывая при анализе свойства соответствующих услуг как экономических благ, описанных выше. Особое внимание при этом будет уделено угрозам, отнесенным к видам «умышленное целенаправленное воздействие» и «умышленное нецеленаправленное воздействие», типичными проявлениями которых выступают, соответственно, *покушение* и *террористический акт*.

Частные поставщики услуг обеспечения личной безопасности

Покушение. Поскольку использование защитительной стратегии может быть сопряжено с возникновением ущерба для работников организации-поставщика услуги, естественно ожидать стремления применить различные варианты предупредительной стратегии, не предполагающие непосредственного силового взаимодействия с субъектом угрозы.

Для покупателя услуги реализация такой стратегии представляет собой чаще всего *ненаблюдаемое* действие, и успешность применения стратегии (а, стало быть, и эффективность понесенных издержек на оплату услуги) верифицируется только по ее конечному (непосредственно наблюдаемому) результату – отсутствию факта покушения.

В этой связи можно ожидать появления у продавца услуги *особой стратегии* – *генерации вымышленных угроз*. Не предполагая каких-либо затратных усилий с его стороны, такая стратегия способна приносить значительные доходы. Ее отличия от чистого вымогательства (рэкета) заключаются в том, что клиента не заставляют платить за отказ от ущерба, который реально может быть нанесен самим продавцом услуги, а предлагается устранить несуществующую угрозу. Разумеется, это различие имеет весьма тонкий характер, и для покупателя (в случае получения им дополнительной информации о действительной природе предлагаемой услуги) не имеет существенного значения, за одним исключением. Если цена, запрошенная создателем вымышленной угрозы, представляется покупателю чрезмерной, он может *обратиться к альтернативному поставщику* услуг обеспечения личной безопасности, вследствие чего может обнаружиться вымышленность угрозы с соответствующими *потерями для репутации* производителя услуги, оказавшегося изобретателем вымышленной угрозы. Поскольку репутация в сфере производства опытных (и особенно доверительных) благ является весьма ценным активом, можно

предположить, что к данной особой стратегии будут прибегать либо производители, являющиеся *монополистами* в области соответствующих услуг, либо те фирмы, которые не ориентированы на длительное пребывание на рынке. Тем самым вероятность выбора такой стратегии со стороны частного производителя услуг безопасности зависит от уровня конкуренции на соответствующем рынке. Чем выше здесь уровень конкуренции, тем менее вероятен выбор подобной стратегии.

Важно отметить и еще одно обстоятельство. Поскольку каждый поставщик услуг по обеспечению личной безопасности неизбежно формирует определенный *потенциал насилия*, необходимый ему как *производственный актив*, отказ покупателя от оплаты его услуг по устранению вымышленной угрозы может в принципе привести к переключению данного потенциала с деятельности по *устранению* угроз на деятельность по *созданию* угроз, например, отказавшемуся от его услуг клиенту. Подобная «взаимозаменяемость» направлений использования производственного актива «потенциал насилия» — черта, в значительной степени свойственная только ему.

Террористический акт. В отличие от угроз типа покушения, возможности частных производителей охранных услуг в данной сфере ограничиваются преимущественно реализацией *защитительной стратегии* (за исключением тех возможных случаев, когда фирма-поставщик услуг аффилирована тем или иным способом с террористической организацией).

Государственные поставщики услуг обеспечения личной безопасности

Общей чертой государственных организаций, предоставляющих населению услуги обеспечения личной безопасности, является их *некоммерческий* характер²⁵. Иными словами, производимые услуги предоставляются гражданам бесплатно как благо, находящееся в *свободном доступе* или как *общественное благо*.

Покушение. Применительно к защите от покушений эта характеристика услуг, производимых государственными поставщиками, оказывается в определенном *противоречии* с экономическим типом производимых ими услуг. Для конкретного индивида соответствующая услуга должна быть «по определению» индивидуализи-

²⁵ Работники подразделения государственной правоохранительной организации, оказывающие такие услуги на коммерческой основе, были отнесены нами выше к числу *частных субъектов* охранных услуг.

рована, в то время как деятельность правоохранительных органов нацелена на борьбу с угрозами «вообще». Иными словами, индивидуализированные действия правоохранительных органов, нацеленные на обеспечение личной безопасности конкретного индивида, *может* возникнуть лишь *по обращению* индивида *за защитой*. Начнется ли такая деятельность *фактически*, оставаясь бесплатной для обратившегося, зависит, во-первых, от той правовой среды, в которой действуют государственные правоохранительные органы.

Если закон прямо предписывает желаемую обратившимся индивидом реакцию этих органов²⁶ и в государстве имеет место «власть закона» (*rule of law*), разумеется, правоохранительные органы такой страны начнут оказывать желаемую услугу.

Если же в законе нет прямого предписания или правопорядок в стране не жесток, требуемая возможной жертве покушения услуга будет оказана лишь за дополнительную плату. Другими словами, *государственные* правоохранительные органы будут в очерченной ситуации действовать как *частные* охранные агентства. Если рынок частных услуг противостояния опасности покушения достаточно развит, то в данных условиях само обращение по такому поводу к государственной организации представляется маловероятным. Исключение могут составить лишь те случаи, когда обращающийся гражданин располагает *неформальными возможностями* повлиять на позицию правоохранительных органов.

В любом случае в области защиты от «адресных» покушений государственные организации обладают определенными сравнительными преимуществами, однако на рынке соответствующих охранных услуг они *отнюдь не являются монополистами*.

Террористический акт. По отношению к данному виду угроз ситуация радикально отличается от предыдущего случая: государственные организации здесь являются *монополистами* в деле оказания соответствующих охранных услуг. Экономическая причина возникновения такой монополии очевидна: это ощутимая экономия на масштабе, достигаемая за счет централизации и координации всего спектра действий, посредством которых можно преодолеть угрозу терроризма. Действительно, только государство может задействовать в данной сфере все разнообразие возможных контрсредств: от ведения политических переговоров до внедрения

²⁶ Такие предписания обычно присутствуют во всех законодательствах в отношении «официальных лиц»: государственных служащих и общественных деятелей достаточно высокого ранга.

агентов в террористическую среду и привлечения армии в процессе силового подавления террористических групп.

Важной особенностью технологий антитеррористической деятельности государства выступает *секретность*, то есть сознательное блокирование информации относительно намечаемых действий. Будучи безусловно оправданной с точки зрения затруднения действий террористов, не позволяя им избежать направляемых против них мер со стороны государства, секретность одновременно блокирует и контроль общества за деятельностью государства в этой сфере. В сочетании с монополизмом государства секретность создает весьма *благоприятную почву для оппортунистического поведения* спецслужб, прежде всего, в нагнетании *страха* в обществе перед террористическими угрозами для обоснования необходимости выделения спецслужбам дополнительных бюджетных средств. В терминах экономической теории такое поведение представляет собой одно из проявлений общей для всех государственных (бюрократических) организаций тенденции к «строительству империй» (*empire building*)²⁷, заключающейся в стремлении максимизировать свой бюджет. В какой мере это стремление реализуется, зависит от качества контроля общества за деятельностью власти: чем в меньшей степени развит такой контроль, тем в большей мере силовые органы государства оказываются в состоянии максимизировать свой бюджет.

Таким образом, сопоставляя возможные рыночные стратегии государственных и негосударственных организаций, поставляющих услуги по обеспечению безопасности граждан, мы видим, что они весьма существенно различаются, причем эти различия вполне объяснимы, исходя из параметров рынков, на которых они действуют.

Спрос на безопасность: некоторые выводы

Когда демократическое общество принимает решение об объеме производства (и, соответственно, о финансировании) какого-либо общественного блага, существуют четыре важнейших фактора, не позволяющие выработанному решению данного вопроса полностью удовлетворять интересам хотя бы большинства членов общества:

²⁷ Niskanen W.A. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

- 1) Решение о производстве общественных благ практически никогда не принимается по правилу единогласия, применение которого позволило бы при определенных условиях обеспечить каждого члена общества благом в том количестве (и по той цене), которое данный индивид купил бы на совершенно конкурентном рынке. Применение этого правила голосования практически во всех случаях связано с запретительно высокими издержками коллективного принятия решения.
- 2) В подавляющем большинстве случаев, решение о производстве общественных благ принимается по правилу простого большинства, что, при условии одномерности выбора и отсутствии ряда искажающих агрегирование индивидуальных предпочтений обстоятельств²⁸ приводит к принятию обществом точки идеального выбора медианного избирателя²⁹.
- 3) Кроме того, принятие решения по правилу большинства открывает перед этим большинством достаточно широкие возможности для эксплуатации меньшинства.
- 4) Решения о производстве общественных благ в подавляющем большинстве случаев принимаются не непосредственно гражданами данного общества, а их представителями в органах законодательной власти. Поэтому в данном случае имеют место все традиционные проблемы агентских отношений, связанные с имеющейся у исполнителей (в данном случае – у депутатов) возможностью вести себя оппортунистически по отношению к интересам принципала. Естественно, данная проблема обостряется с сокращением открытости и подконтрольности населению органов законодательной власти и с увеличением у политиков возможности манипулирования предпочтениями избирателей.

В случае, если решение о производстве общественных благ принимается в обществе, не являющемся демократическим, это решение, естественно, отражает предпочтения диктатора (если речь идет о диктатуре) или властной элиты (если речь идет об олигархическом обществе). В последнем случае для принятия решения характерны все те же проблемы агрегирования предпочтений (правда, в меньшей степени), что и в демократическом обществе.

²⁸ Здесь, в частности, речь идет о возможности стратегического поведения некоторых голосующих, возможности для ведущего собрания манипулировать повесткой дня, возможности логроллинга и тому подобного.

²⁹ См., в частности: *Mueller D.C. Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Ch. 4, 5.

Резюмируя результаты проведенного модельного исследования факторов [полностью представлено в книге 2006 года. – *Примеч. сост.*], определяющих размер частных, коллективных и общественных инвестиций в предотвращение реализации разного рода угроз жизни и здоровью граждан, сформулируем некоторые выводы и гипотезы:

- 1) Так как чувствительность к риску, опасности растет с ростом доходов индивидов, объем потребления безопасности как частного и клубного блага должен быть связан положительной зависимостью со средним уровнем доходов на душу населения в стране или регионе.
- 2) Рациональная неосведомленность индивидов смещает у индивидов оценки вероятности реализации угроз в пользу тех из них, которые наиболее «раскручены» в средствах массовой информации.
- 3) Размер группы (клуба) оказывает влияние на объем предоставления безопасности как клубного блага. Знак этого влияния зависит от степени конкурентности в потреблении блага.
- 4) Гетерогенность заинтересованности в благе членов группы может быть фактором, оказывающим как положительное, так и отрицательное воздействие на спрос на безопасность как на клубное благо в зависимости от силы социальных связей в группе. При положительной корреляции между заинтересованностью в благе и уровнем доходов безопасность как клубное благо практически наверняка будет предоставляться в максимально возможном объеме.
- 5) Увеличение централизации группы в большинстве случаев будет способствовать росту производства безопасности как клубного блага.
- 6) Применение избирательных стимулов, как правило, способствует увеличению производства безопасности как клубного блага, однако эффект лицемерной кооперации действует в противоположном направлении, и его мощность может быть больше мощности избирательных стимулов.
- 7) Усиление социальных связей в группе при прочих равных условиях способствует увеличению производства безопасности как клубного блага.
- 8) Чем меньше конкуренция в потреблении блага «безопасность», тем большая его доля будет предоставляться как клубное благо.

- 9) Уменьшение открытости и подконтрольности обществу бюрократических структур, занимающихся производством безопасности как общественного блага, однозначно способствует росту цены, которое общество платит за это благо. Объем производства безопасности как общественного блага может быть при этом как больше, так и меньше общественно оптимального.
- 10) Производство общественного блага «безопасность от конкретной угрозы» независимыми друг от друга бюрократическими структурами способствует избыточному, с точки зрения общества, производству данного блага.

Власть и личная безопасность граждан: результаты эмпирического исследования

Одним из наиболее общих выводов, который можно сделать на основании проведенных эмпирических исследований, является вывод о наличии в нашем обществе *острого дефицита знаний в сфере безопасности*. Это касается знаний и о *реальных* опасностях, и о *технологиях* обеспечения личной безопасности. Соответственно, и решения, принимаемые (или не принимаемые) гражданами для повышения уровня своей физической защищенности, часто оказываются неэффективными: люди готовы тратить свои средства для защиты от мнимых опасностей, не предпринимая мер предосторожности против реально существующих, но неизвестных им опасностей.

Анатомия этого дефицита может быть охарактеризована следующим образом:

- отсутствие объективной информации о значимости отдельных угроз, с точки зрения их последствий для жизни и здоровья граждан (например, редко можно встретить информацию о том, что ежегодно в ДТП гибнет во много раз больше людей, чем от террористических актов);
- частое отсутствие знаний о том, как вести себя в той или иной опасной ситуации (например, в метро нет никаких доступных всем пассажирам инструкций о том, что делать и чего не следует делать, если человек случайно упал с платформы на пути);

- внимание граждан не привлекается к тому, что действия различных контрольно-надзорных служб, воспринимаемые как «придирки», на самом деле способствуют повышению уровня личной безопасности (например, требования пожарных инспекторов; лишь после того, как где-то рядом с гражданином происходит пожар, он может задуматься над тем, правильно ли он поступает, игнорируя такие требования);
- отсутствует активная пропаганда такой эффективной технологии борьбы с угрозами, приносящими компенсируемые ущербы, как страхование (например, в Москве по инициативе городских властей в счета на оплату коммунальных услуг включены добровольные платежи за страховку жилья, однако убедительных разъяснений его условий нет; думается, что участие населения в данной технологии обеспечения безопасности жилища могло бы быть более активным, если бы, скажем, были предусмотрены оплачиваемые правительством города льготы для семей с детьми или малоимущих граждан).

При этом производители услуг по обеспечению личной безопасности, опираясь на объективную *асимметрию* информации между ними и потребителями их услуг, зачастую вносят ощутимый вклад в этот дефицит, привлекая внимание к *маловероятным* угрозам, против которых у них *есть* средства защиты, и добиваясь тем или иным способом *приобретения* гражданами и организациями таких средств. Примером может служить установка «тревожных кнопок» в школах: будучи бесполезной как средство борьбы с терроризмом (ведь ее гипотетическое срабатывание может произойти уже после того, как террористы оказались в школе), она, тем не менее, обеспечила массовый сбыт соответствующих технических устройств.

Таким образом, исследование ясно показало, что в нашей стране *отсутствует информационная инфраструктура обеспечения личной безопасности граждан.*

Если ставить вопрос о ее формировании, то на первый план выходят такие моменты, как содержание и способы подачи информации, методология ее подготовки и методы распространения, формы организаций, ответственных за разработку и передачу сообщений, подготовка кадров для этой системы. Представляется очевидным, что подобная инфраструктурная система не может быть чисто государственной, в ней активно могут и должны участвовать и негосударственные организации.

С нашей точки зрения, такого рода системы, учитывая очень широкое разнообразие конкретных условий проживания граждан на территории страны, целесообразно создавать *в регионах*, охватывая и уровень *муниципальных образований*, где, собственно говоря, и протекает жизнь людей. Здесь можно сослаться на пример Москвы, где, скажем, по телефонам службы спасения можно получить информацию и конкретный совет практически по любому жизненно важному поводу. Поэтому последующие рекомендации ориентированы преимущественно на региональный и местный уровни.

Следующий важный вывод, который можно сделать на базе проведенного исследования, заключается в том, что существующие ныне отраслевые «зоны ответственности» в обеспечении личной безопасности граждан *не покрывают все возможные источники угроз* полностью, между этими зонами остаются «зазоры», за которые никто из специализированных государственных организаций не несет ответственности. Более того, гражданам зачастую *неизвестно* распределение ответственных по сферам их влияния, поэтому в опасных ситуациях они не понимают, к кому, в какую службу им следует обращаться, с кем именно решать возникшие проблемы.

Анализ полученных эмпирических данных показывает, что сами эти «зоны ответственности» можно подразделить на те, где существует один ответственный субъект, и те, где таковых субъектов несколько. Например, в школе ответственность за безопасность детей возлагается на директора, именно с ним родители в состоянии обсуждать возникающие здесь проблемы. Между тем на дорогах таких ответственных несколько, каждый из них «работает» только со «своими» угрозами, и действия, направленные на устранение одних угроз, могут при этом вести к росту других. Так, расчистка проезжей части улиц от снега, осуществляемая путем переброски его на тротуары, уменьшая опасности для автомобилистов, повышает их для пешеходов. Аналогичные противоречивые действия имеют место и в подъездах: металлические решетки на окнах первых этажей, снижая опасности проникновения в квартиры посторонних, увеличивают риски в случае возникновения пожара и так далее. Несмотря на очевидность такого рода противоречий, необходимая координация между многими субъектами обеспечения безопасности, действующими в пределах одной функциональной зоны поселения, часто отсутствует.

Одновременно следует заметить, что установление ответственных, безусловно, содействуя психологическому спокойствию граждан, облегчая информационные взаимодействия с гражданами, далеко не всегда обеспечивает снижение уровня реальных угроз. Если в подъезде работает консьерж, граждане субъективно ощущают меньшую тревогу, однако физические возможности консьержа далеко не всегда гарантируют, что в подъезд не пройдут посторонние.

Выявление «пробелов» в покрытии территории населенного пункта «зонами ответственности» – не механическая задача, для ее успешного решения наиболее полезен может быть тот (негативный) практический опыт, который поневоле приобрели граждане, пытавшиеся найти официальное лицо, которое могло бы им помочь в решении возникших проблем.

Все отмеченные выше обстоятельства позволяют вынести общую рекомендацию для муниципальных и региональных властей о целесообразности создания *государственно-общественных советов по обеспечению безопасности граждан* на соответствующей территории. В его состав, наряду с представителями специализированных государственных служб, должны обязательно входить и представители общественности, для того чтобы у совета были все возможности для учета практического опыта граждан как в части выявления «просветов» между зонами ответственности, так и в части выявления негативных для безопасности людей последствий действий власти, предпринимаемых для решения совсем других задач³⁰.

Наконец, еще один вывод общего характера касается ситуации с *автономными действиями граждан* по обеспечению безопасности их здоровья и жизни. Здесь обращает на себя внимание, прежде всего, *правовая неурегулированность вопросов самозащиты* граждан от угрозы насилия со стороны других граждан.

Как показывает правоприменительная и судебная практика последних лет, определение *адекватности* примененных средств самозащиты еще не является настолько устоявшимся и легитимным

³⁰ Например, введение в Москве автоматических турникетов в наземном общественном транспорте, имевшее целью повышение собираемости платы за проезд, явно снизило уровень безопасности на остановках. В часы пик здесь создаются ситуации, чреватые травмами (не говоря уже о резко возросших потерях свободного времени граждан, которые скорее всего просто не были приняты в расчет при принятии решения о введении упомянутых технических устройств).

для общества, чтобы гражданин, подвергшийся насилию или его угрозе, не опасался того, что его действия по самозащите не будут сочтены чрезмерными и он сам не станет объектом уголовного преследования.

Поэтому, хотя опросы и интервью и отражают наличие достаточно широкого слоя граждан, которые предпочитают в деле обеспечения своей безопасности надеяться в основном на себя, можно утверждать, что эти намерения далеко не всегда смогут реализоваться на практике в полном объеме. Как представляется, единственная «автономная» стратегия, которая может быть реализована без возможных негативных последствий для гражданина, – это пассивная стратегия избегания опасности. Однако и здесь существующее правовое поле далеко от совершенства. Например, действующие строительные нормы и правила не поощряют создания автономных источников тепла и освещения для жилых домов, в силу чего изношенные коммунальные сети, как показал опыт зимы 2005–2006 годов, фактически становятся источником явной опасности для здоровья граждан.

Безусловно, вопросы правового обеспечения автономных стратегий, нацеленных на повышение уровня личной безопасности граждан, заслуживают специального анализа и дальнейшей проработки. Полезным здесь может оказаться опыт ряда зарубежных стран, например США, где законодательство, обеспечивающее неприкосновенность жилища, развито в гораздо большей степени. Здесь же нам важно подчеркнуть, что и данная сфера содержит значительные резервы для повышения защищенности здоровья и жизни граждан.

После формулирования этих общих выводов и рекомендаций перейдем к более подробной характеристике отдельных рекомендуемых направлений действий местных властей.

Рекомендации по результатам теоретического и эмпирического исследований

Представленные результаты теоретического и эмпирического анализа проблем производства экономического блага «личная безопасность» дают основание перейти к наиболее важной с практической точки зрения части исследования: формулированию и обо-

снованию рекомендаций региональным и муниципальным уровням управления. Эти рекомендации, с нашей точки зрения, должны помочь соответствующим властям более эффективно организовать их взаимодействие с гражданами (и организациями гражданского общества) в деле обеспечения их безопасности, прежде всего, за счет выявления тех областей, где малозатратные действия власти способны инициировать активность граждан и направить ее в русло выбора действенных способов повышения уровня их личной безопасности.

Можно очертить две основные области, где подобные действия властей способны привести к наибольшим успехам. Во-первых, это широкая сфера *информирования населения* о реальных угрозах. Во-вторых, это не менее широкая сфера *организации коллективных действий* граждан. Значимость первой из этих сфер определяется принципиальной асимметрией информации в процессах обеспечения безопасности, важность второй – потенциальной эффективностью коллективных технологий обеспечения личной безопасности, сдерживаемой объективным существованием проблемы «безбилетника».

Разумеется, эти общие выводы нуждаются в конкретизации. Речь идет не о том, чтобы сформулировать точные рекомендации для каждого населенного пункта и каждой угрозы личной безопасности его жителям, а о том, как учитывать при принятии решений о направлениях действий те конкретные, и часто уникальные, обстоятельства, которые сложились на местах. Другими словами, мы постараемся предложить некоторые инструментальные средства учета этих обстоятельств, которые могут помочь при выборе направлений действий властей (а также самих граждан), стремящихся повысить уровень личной безопасности.

Информирование населения об угрозах личной безопасности

Представления граждан об *актуальных* угрозах их безопасности могут существенно расходиться и действительно расходиться с реальными угрозами. Соответственно, и усилия по обеспечению личной безопасности, предпринимаемые гражданами самостоятельно, зачастую направлены против тех угроз, которые в действительности относительно малозначимы. Иными словами, решения граждан о распределении своих усилий и иных ресурсов, направ-

ляемых на обеспечение личной безопасности, оказываются неэффективными. Речь при этом идет как о непосредственных действиях граждан, так и о направлении их денежных средств на приобретение услуг по обеспечению безопасности.

Одна из причин такого расхождения – оппортунистическое поведение организаций, оказывающих услуги по обеспечению безопасности, базирующееся на асимметрии информации между ними и покупателями (потребителями) их услуг. В результате значимость одних угроз представляется сильно завышенной, в то время как других – сильно заниженной. Очевидно, любая организация, предоставляющая услуги по обеспечению безопасности (неважно, оказываются они непосредственно за счет прямой оплаты со стороны покупателя или за счет средств государственного либо муниципального бюджета) заинтересована в том, чтобы перевести в разряд актуальных те угрозы, преодоление которых позволяет получать *значительное и длительное* финансирование. Напротив, те угрозы, которые могут быть устранены за счет однократных, но значительных усилий (будучи при этом неочевидными для потенциальных жертв этих угроз) и которые характеризуются малой вероятностью осуществления (хотя и ощутимым ущербом), вряд ли окажутся объектом огласки. Ведь, во-первых, устранение такой угрозы породит необходимость изыскания новых средств для финансирования организации, а во-вторых, не вызовет большого резонанса (не прорекламирует организацию) в силу неочевидности устраненной угрозы. Точно так же можно ожидать оппортунистического замалчивания вредоносности тех угроз, преодоление которых в принципе возможно, но требует от организации постоянной и интенсивной работы по их преодолению и/или устранению.

Возможности значительного и длительного финансирования *негосударственных* организаций, актуализировавших своей информационной деятельностью угрозы, не являющиеся реальными для покупателей их услуг, не слишком велики. Покупатели услуг, расходующие собственные средства, столкнувшись с подобной ситуацией, будут стремиться минимизировать свои расходы либо путем независимой проверки достоверности информации, предоставляемой их партнером, либо путем поиска альтернативного продавца услуг безопасности (в предположении, что этот рынок не монополизирован). Тем самым частные производители услуг безопасности, добившиеся расхождения между составом актуальных

и составом реальных угроз, вряд ли смогут поддерживать такое расхождение в течение длительного времени.

Возможности значительного и длительного финансирования государственных организаций, актуализировавших своей информационной деятельностью угрозы, не являющиеся реальными (по крайней мере, для значительной части населения страны), зависят от масштабов, структуры и устойчивости доходов государственного бюджета. Очевидно, чем в большей степени доходы бюджета не зависят от благосостояния граждан (то есть чем меньшую долю в доходах бюджета составляет подоходный налог), тем шире возможности предоставления такого финансирования, не приводящего одновременно к снижению уровня благосостояния населения и (через политический процесс) к смене руководства соответствующих организаций. Напротив, там, где доходы бюджета существенно зависят от подоходного налога и, следовательно, доходов граждан, длительное финансирование защиты от искусственно актуализированных угроз способно негативно сказаться на благосостоянии граждан. Ведь ограниченные средства бюджета будут тратиться на цели, достижение которых не повышает уровня и качества жизни, в то время как цели, действительно важные для граждан, будут финансироваться ниже оптимального уровня или не будут финансироваться вовсе.

Ситуация с бюджетом Российской Федерации в первой половине 2000-х характеризуется следующими особенностями. Во-первых, последовательно растет доля доходов федерального бюджета, связанная не с объемом вновь созданной стоимости, а с ростом цен на мировом рынке на углеводородное сырье. Во-вторых, последовательно сокращается доля непосредственно получаемых налоговых доходов субъектов федерации, при одновременном росте субсидий и дотаций регионам от федерального центра. В-третьих, проводимая в стране реформа местного самоуправления, формально разграничивая полномочия государства (федеральный центр и субъекты) и местного самоуправления, не обеспечивает уровня финансирования муниципальных образований, достаточного для выполнения тех функций, которые возлагаются на них этой реформой. Другими словами, зависимость большинства региональных бюджетов от дофинансирования из федерального центра воспроизводится на уровне взаимоотношений региональных властей и муниципальных образований.

Таким образом, на *федеральном* уровне для финансирования неэффективных государственных организаций, создающих несо-

ответствие актуальных и реальных угроз безопасности населения, имеются весьма широкие возможности. Кроме устойчивого (в обозримой перспективе) потока доходов от продажи сырьевых ресурсов этому способствует сам характер угроз, против которых должны работать федеральные органы безопасности: это, прежде всего, террористические угрозы, в области которых *закрытость информации* является и условием успешности противостояния террористам, и одновременно – одной из предпосылок, облегчающих оппортунистическое поведение производителей услуг безопасности.

Вместе с тем, для органов власти и управления *субфедерального* уровня ситуация на сегодняшний день несколько иная. Во-первых, существенно сильнее зависимость выборных органов власти этих уровней от мнений населения. Во-вторых, их бюджеты в большей степени зависят от подоходного налога. Тем самым у субфедеральных органов власти объективно существуют предпосылки для возникновения стимулов к *адекватному* информированию граждан о характере и остроте угроз личной безопасности, реально действующих на соответствующей территории. Ведь совпадение актуальных и реальных угроз – одно из основных условий для *эффективного* использования гражданами *своих возможностей* в сфере обеспечения личной безопасности и, следовательно, для экономии бюджетных средств.

Здесь важно подчеркнуть, что адекватное информирование граждан о структуре угроз личной безопасности не должно и не может быть деятельностью, осуществляемой *исключительно* органами власти. Второй важный источник адекватной информации – это независимые негосударственные организации, располагающие соответствующим экспертным потенциалом. Для успешного выполнения функции адекватного информирования им нужна не только и не столько поддержка со стороны органов власти, сколько отсутствие активного противодействия, то есть фактически обеспечение конституционной нормы свободы слова в форме *доступа к средствам массовой информации*.

Второе важное направление в улучшении информационного обеспечения населения в сфере личной безопасности граждан – это разъяснение *разнообразия способов и технологий* повышения ее уровня, то есть определенная «подсказка» относительно эффективных и доступных способов противодействия угрозам. В качестве примера можно сослаться на то обстоятельство, что (согласно приведенным выше эмпирическим данным) практически никто из

респондентов не назвал технологию страхования ущерба в числе способов обеспечения безопасности индивида и его имущества. Между тем очевидно, что для *компенсируемых* ущербов страхование может быть весьма действенным средством обеспечения безопасности.

Точно так же, как и в предыдущей сфере, информирование граждан о возможных вариантах и существующей практике обеспечения безопасности может осуществляться не только органами власти, но и организациями гражданского общества, которым для этого достаточно лишь обеспечить *доступ к средствам массовой информации*.

Развитие конкуренции производителей услуг по обеспечению безопасности

Развитие рынка услуг по обеспечению личной безопасности граждан, наряду с другими, обсужденными выше факторами, также является важным направлением содействия властей улучшению ситуации в данной области. Известно, что высокий уровень добросовестной конкуренции благоприятно сказывается как на снижении цен на продукцию, так и на повышении ее качества. Именно *конкуренция* между частными производителями соответствующих услуг (и товаров) является условием, повышающим значимость *репутации* фирмы-производителя, которая позволяет снизить уровень информационной асимметрии между производителями и потребителями (покупателями), свойственной рассматриваемому типу услуг.

Как местные власти могут влиять на уровень конкуренции на обсуждаемых рынках? Ведь принятие предпринимателем решения о выходе на рынок – его суверенное, частное решение. Однако всякое такое решение принимается с учетом ожидаемого *соотношения издержек и выгод*, которые сопровождают намечаемые действия предпринимателя. А возможности влиять на издержки и выгоды у местных властей, безусловно, имеются. Речь не идет о пресловутых налоговых льготах, имеется в виду более широкий спектр возможных воздействий.

Основной момент здесь – *снижение уровня административных барьеров* на путях создания и функционирования бизнеса³¹, включая барьеры доступа к аренде помещений. Особенно важно *исключение*

³¹ Проблематика административных барьеров подробно рассмотрена в: Административные барьеры в экономике: институциональный анализ / Под ред. А.А. Аузана, П.В. Крючковой. М.: «СПРОС»; КонфОП, 2002.

каких-либо ограничений на появление новых участников рынка, устанавливаемых по соображениям типа «у нас такие фирмы уже есть, зачем нам еще дополнительные?». Даже если уже действующие на рынке фирмы вполне устраивают и потребителей, и местные власти, ограничение входа новых фирм на тот же сектор рынка исключает саму возможность того, что его новый участник начнет поставлять услуги более высокого качества, либо те же услуги, но по более низким ценам. Кроме того, упомянутые меры, облегчая вход на рынок, способны создать даже на фактически монополизированном рынке ситуацию, в которой монополист вынужден вести себя так, как если бы на рынке уже была достаточно плотная конкуренция.

Важным фактором развития рынков услуг по обеспечению безопасности, зависящим от действий региональных и местных властей, является активное *предотвращение недобросовестной конкуренции* между участниками рынка. Речь идет о широком разнообразии мер, начиная от контроля за рекламой и кончая контролем установления единых цен в результате гласных или негласных сговоров производителей. Значимое место в ряду таких мер должна занять поддержка властями претензий покупателей к качеству предоставляемых услуг (если такие претензии появляются). Поскольку диапазон доступных местным властям средств воздействия на бизнес весьма широк, вопрос о том, в чьих интересах эти средства используются, становится центральным для формирования на территории нормального климата для функционирования рынка³².

Нельзя недооценивать роль в развитии рынка охранных услуг (и товаров) такого процесса, как лицензирование. Будучи существенным фактором обеспечения качества услуг, лицензирование одновременно выполняет и функцию *регулирования доступа* на рынок. Поэтому достижение *нейтральности* лицензирующих органов (когда они не видят в обратившейся фирме конкурента их собственной деятельности), которую во многом могут обеспечить региональная и местная власти, также является одним из условий развития локальных рынков услуг по обеспечению личной безопасности граждан.

³² К сожалению, на практике эти меры часто используются в *противоположных* целях: не для развития конкуренции, а для формирования монополии, подконтрольной власти. Об этом ясно свидетельствуют достаточно высокие значения индексов «захвата бизнеса» (властью), фиксируемые в эмпирических исследованиях коррупции в России, проводимых фондом «ИНДЕМ».

Содействие решению проблемы коллективного действия

Результаты полевых исследований некоторых сфер жизни населения, в которых граждане сталкиваются с угрозами личной безопасности, недвусмысленно показывают, что технологии противостояния этим угрозам, связанные с самоорганизацией коллективов граждан, то есть с решением проблемы коллективного действия, несмотря на их сравнительно большую эффективность, зачастую не реализуются на практике. Здесь срабатывает проблема «безбилетника», рациональное нежелание индивида участвовать в производстве коллективного блага, плодами которого (в случае, если оно будет произведено) он сможет пользоваться, не затратив собственных средств. Поскольку аналогичные рассуждения свойственны всем членам группы (потенциального производителя коллективного блага, из потребления которого невозможно исключить никого из них), такое благо просто не производится.

Если коллективная технология производства блага объективно является наиболее эффективной из всех возможных в конкретной ситуации, существование нерешенной проблемы коллективного действия может оказаться препятствием для производства такого блага вообще либо как минимум обусловит чрезмерные затраты ресурсов для его производства посредством других технологий (путем индивидуального приобретения такого блага, самообеспечения либо получения его от государства). Поэтому преодоление проблемы коллективного действия (проблемы «безбилетника») в названных ситуациях является действенным средством повышения эффективности использования ресурсов.

Решение проблемы «безбилетника» «изнутри» возможно только в том случае, если для какого-то (или каких-то) участников группы их частные издержки (потери) от недопроизводства (или отсутствия производства) некоторого коллективного блага превысят те издержки, которые необходимы для производства этого блага. В этом случае возможны два способа действий:

- фактически часть группы принимает на себя финансирование производства блага «для себя», несмотря на то, что оставшаяся часть группы становится «безбилетником», потребляя благо бесплатно;
- часть группы, в наибольшей степени несущая потери от недопроизводства блага, реализует свой потенциал принуждения, заставляя всех членов группы принять участие в финансировании производства блага.

Если такие, «наиболее чувствительные», индивиды в составе группы отсутствуют, коллективное благо производиться не будет.

Решение проблемы «безбилетника» «снаружи» возможно тремя основными способами:

- путем *принуждения* кем-то извне группы каждого из членов соответствующего коллектива к осуществлению своей части необходимых издержек;
- посредством *принятия* кем-то извне группы на себя «стартовых» *издержек* производства блага, с тем чтобы поддержание его производства осуществлялось уже членами группы, не желающими снижать повысившийся уровень их благосостояния;
- созданием *стимулов* для каждого из членов группы к несению соответствующих издержек, например, увязывая факт несения таких издержек с получением членами группы какого-то значимого для них блага.

Третий способ заслуживает особого внимания – по причине наименьшей затратности для внешнего агента, пытающегося вовлечь членов группы в коллективное производство блага «безопасность». Смысл задачи создания стимулов у индивида к какой-либо деятельности состоит в информировании его о том, что его действия (затраты) в данный момент приведут к будущим выгодам, которые превзойдут осуществленные затраты. Разумеется, *точные* измерения как затрат, так и ожидаемых выгод вряд ли возможны, однако примерные оценки соотношения затрат и выгод на практике проводятся систематически. Соответственно, создание стимулов предполагает не точный расчет, а именно *оценку* соотношения затрат и выгод, которые, будучи формально одинаковыми, могут существенно различаться для разных индивидов. Различия в оценке затрат связаны с уровнем благосостояния индивидов (чем он выше, тем более приемлемыми оказываются издержки, необходимые для производства коллективного блага), различия в выгодах – со структурой их предпочтений (предлагаемые выгоды могут быть значимыми для одних людей, однако малозначимыми – для других). Сходство в оценках затрат может иметь место только для очень небольших по абсолютному размеру издержек, а сходство в оценках выгод – только для очень значительных по абсолютным масштабам выгод.

Очевидно, что подбор *индивидуальных* стимулов для каждого из членов какой-либо группы, особенно в случае ее значительной

неоднородности, не может не быть сопряжен со значительными транзакционными издержками. Для преодоления таких трудностей в теории институционального проектирования³³ специально предназначен *принцип достаточного разнообразия стимулов*. Его суть заключается в том, что внутрь формируемого правила изначально закладывается множество стимулов, которые достаточно широким кругом адресатов правила могут восприниматься как значимые, причем для каждой однородной подгруппы существенным оказывается только один из предлагаемых стимулов.

Таким образом, стимулирование участия группы граждан в коллективном производстве (или приобретении) услуг безопасности может быть связано:

- либо с предложением *единого*, но значимого для всех *отрицательного* стимула³⁴ (например, если органы муниципального управления примут решение о том, что отказ от участия в долевом финансировании того или иного проекта, обеспечивающего улучшение ситуации с безопасностью в подъезде или на улице, повлечет за собой существенные проблемы в дальнейшем);
- либо с предложением (на выбор члена группы) *того или иного положительного* стимула, сравнимого с требуемым расходом личного ресурса.

На практике «внешний субъект» (администрация школы, муниципальные органы и так далее) чаще всего пробует использовать *первую* из названных опций, что достаточно часто вступает в противоречие с той или иной из действующих правовых норм, нацеленных на защиту прав граждан, жильцов, родителей. В результате подобные схемы стимулирования коллективного действия, при желании кого-то из их адресатов, могут быть оспорены через административные жалобы или суд. Примером могут служить такие акции, как сбор денег с родителей в школе (под угрозой будущего плохого отношения к ученику), попытки сбора денег с жильцов (под теми или иными угрозами, нарушающими законные права жильцов).

Между тем вторая опция, то есть предложение разнообразных «малых» позитивных стимулов, используется на практике крайне

³³ Тамбовцев В.Л. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3.

³⁴ Предложение масштабного *положительного* стимула фактически эквивалентно *прямой оплате* из внешнего источника процесса приобретения коллективного блага.

редко³⁵. По нашему мнению, однако, именно она может стать наиболее действенным средством стимулирования самоорганизации граждан для реализации различных коллективных технологий оказания услуг обеспечения личной безопасности.

Процесс стимулирования самоорганизации граждан для обеспечения личной безопасности

Попробуем подытожить положения, сформулированные выше, в виде последовательности действий, которые могут осуществить региональные и муниципальные органы власти и управления, заинтересованные в повышении уровня безопасности граждан, проживающих в соответствующих территориальных образованиях.

1. Выявление сложившегося соотношения актуальных и реальных угроз

Информация о перечне и значимости тех угроз безопасности, которые считают актуальными различные группы и слои населения, может быть получена путем опросов и фокус-групп.

Информация о реальных угрозах, во-первых, безусловно имеется у работников соответствующих органов власти и управления, а во-вторых, может быть получена в ходе проведения совещаний с экспертами, в том числе представляющими независимые исследовательские организации. Сопоставление двух выявленных рядов (последовательностей) приоритетов позволит выявить зоны несоответствия двух типов:

- 1) Реальные угрозы значительны, в то время как в составе актуальных они отсутствуют.
- 2) Угроза воспринимается как актуальная, хотя в действительности таковой не является.

Несоответствия типа 1 означают, что с большой вероятностью на территории реализуются не все технологии повышения уровня безопасности, которые могли бы быть использованы. Скорее всего меры противодействия предпринимаются только соответствующими государственными органами, в то время как меры, которые могут предпринять отдельные граждане и группы граждан, не предпринимаются. В результате возможный уровень защищенности от реальных угроз не достигается.

³⁵ Во всяком случае, со стороны местных властей.

Несоответствия типа 2 означают, что неадекватно проинформированные граждане предпринимают чрезмерные меры предосторожности против тех угроз, которые в действительности им не грозят, то есть неэффективно расходуют свои ресурсы на те меры предосторожности, которые являются излишними.

Преодолеть оба этих несоответствия можно посредством разъяснительной работы через средства массовой информации и иные формы доведения информации до населения.

2. Анализ технологий, применяемых для преодоления реальных (актуализированных) угроз

Для каждой из угроз личной безопасности, являющейся актуальной для той или иной группы жителей соответствующего территориального образования, полезно составить «паспорт безопасности». Его основой может быть таблица, в которой отражены фактически применяемые технологии обеспечения безопасности, сгруппированные по субъектам их применения:

Таблица 5. Применяемые технологии обеспечения личной безопасности в сфере _____

№	Реализуемые государством (муниципальным образованием)	Реализуемые гражданами индивидуально	Реализуемые гражданами коллективно
1.			

Кроме таблицы 5, отражающей реальное состояние обеспечения безопасности в той или иной сфере, необходимо построить также и таблицу 6, содержание которой должно отражать все осуществляемые технологии обеспечения безопасности в этой сфере.

Таблица 6. Возможные технологии обеспечения личной безопасности в сфере _____

№	Реализуемые государством (муниципальным образованием)	Реализуемые гражданами индивидуально	Реализуемые гражданами коллективно
1.			

Источником для заполнения этой таблицы может послужить классификация технологий обеспечения безопасности (устранение угрозы, избегание угрозы). Приложение каждого из типов стратегий к конкретной ситуации может дать экспертам «подсказку» относительно того, что мог бы сделать в данной конкретной сфере каждый из возможных субъектов обеспечения безопасности, перечисленных в столбцах таблицы 6. Кроме того, для ее заполнения весьма полезными являются различные информационные источники, отражающие практический опыт, накопленный в других регионах страны, а также за рубежом.

После заполнения таблицы 6, то есть формирования множества возможных способов преодоления анализируемой угрозы, необходимо оценить каждый из предложенных вариантов с точки зрения его действенности и затратности.

Действенность варианта может характеризоваться многими параметрами: долей населения, для которого повышается уровень безопасности, снижением вероятности ущерба, надежностью «срабатывания» технологии и так далее. Затратность варианта характеризуется необходимыми расходами финансовых ресурсов, а также, особенно для технологий из последних двух столбцов, теми затратами времени, которые должны будут нести граждане при реализации соответствующей технологии.

Сопоставление возможных технологий обеспечения безопасности по параметрам действенности и затратности (то есть по соотношению «издержки-выгоды») позволяет выделить те из них, которые являются *относительно эффективными* и могут дополнить спектр фактически применяемых технологий обеспечения безопасности в соответствующей сфере.

На следующем шаге каждая из относительно эффективных технологий оценивается с точки зрения ее *практической осуществимости*, то есть доступности тех ресурсов (включая ресурсы времени), которые нужны для ее реализации.

Особый интерес в ходе такого анализа должны представлять те виды ресурсов, которые *в принципе* имеются у тех или иных субъектов – их владельцев, однако вовлечение этих ресурсов в процесс реализации анализируемой технологии может столкнуться с *отсутствием* у владельцев *стимулов* к их использованию именно в том направлении, которое предполагает эта технология. Примерами могут служить те ситуации, когда эффективная технология обеспечения безопасности не реализуется из-за нерешенности проблемы коллективного действия.

3. Разработка механизмов реализации гражданами коллективных технологий обеспечения безопасности

Сам по себе факт информирования граждан о составе *реальных* угроз их безопасности, то есть *актуализация* реальных угроз, вместе с информированием о существующем опыте «работы» с ними, имеющемся в других регионах или странах, уже способен создать некоторые стимулы к переносу такого опыта в практику. Однако таких стимулов может оказаться недостаточно для того, чтобы внутри групп граждан созрела «критическая масса» для преодоления проблемы «безбилетника».

В таких условиях важнейшую роль могут сыграть местные органы власти и управления, предложив гражданам «меню» положительных стимулов (выгод), которые подтолкнут их к мобилизации денежных и временных ресурсов в направлении, соответствующем эффективной технологии обеспечения безопасности.

Для разработки набора таких положительных стимулов весьма полезны *прямые контакты* властей с населением, в ходе которых выявляются текущие нужды жителей, их неудовлетворенные запросы в других сферах, не связанных с личной безопасностью. Полезны также и *фокус-группы*, проводимые с той же целью. Ограничением на состав формируемого набора положительных стимулов являются при этом те возможности, которыми реально располагает соответствующий орган власти и управления. При этом речь идет не только о финансовых (бюджетных) возможностях этого органа, но и о масштабах и разнообразии его *административного ресурса* (как формального, так и неформального). Наконец, следует отметить полезность для разработки набора предлагаемых стимулов применения таких форм работы, как «мозговой штурм», в котором участвуют как представители местной власти, так и представители населения и эксперты.

* * *

Разнообразие конкретных условий обеспечения личной безопасности граждан, сложившихся на территории страны, весьма велико. Поэтому сформулированные рекомендации касаются, в первую очередь, *инструментария*, применение которого поможет заинтересованным организациям и гражданам определить, в каких сферах обеспечения безопасности населения те или иные технологии преодоления соответствующих угроз могут оказаться наиболее действенными и эффективными.

Целесообразность применения этого инструментария определяется тем, что все приведенные выше материалы ясно свидетельствуют: без организации адекватного информирования населения о характере и остроте реальных угроз, без принятия местными и региональными властями мер по развитию рынков услуг безопасности и по стимулированию и поддержке инициатив в этой области со стороны населения *средства бюджета*, затрачиваемые в этой области, *будут расходоваться неэффективно*, и фактически достигаемый уровень личной безопасности граждан будет отличаться в худшую сторону от того, который мог бы быть обеспечен при данном уровне расходовемых ресурсов.

2.4. Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ

Данная глава представляет фрагменты из одноименной книги, выпущенной ИНП «Общественный договор» в 2005 году под редакцией Виталия Тамбовцева. В коллектив авторов вошли Игорь Аверкиев, Денис Галицкий, Григорий Калягин, Полина Крючкова, Елена Кудряшова, Светлана Маковецкая, Диана Сорк, Виталий Тамбовцев.

В книге подробно анализируется понятие государственных властных услуг в контексте проводимой в России административной реформы, приводятся результаты эмпирических исследований практики оказания ряда таких услуг, формулируются рекомендации в области использования консьюмеристских технологий для усиления воздействия граждан на качество предоставляемых им услуг со стороны органов государственной власти.

Взаимодействие государства с гражданами и различными организациями (как коммерческими, так и некоммерческими) может осуществляться в различных формах. Одной из таких форм является оказание гражданам и организациям тех или иных *услуг* со стороны органов государственной власти.

Речь идет не только о предоставлении государством общественных и социально значимых благ (оборона, охрана общественного порядка, образование, здравоохранение), но и таких услуг, как *наделение легальными правами собственности* (регистрация имущества, сделок, различных прав), *фиксация прав* (например гражданства) и так далее.

Важно подчеркнуть, что на момент реализации этого исследования в научной литературе отсутствует сколько-нибудь полное и

детальное описание всего разнообразия таких услуг в терминах экономической теории, прежде всего – в категориях и понятиях теории отраслевых рынков. Более того, природа такого взаимодействия именно как процесса *оказания услуг* зачастую не осознается и тем более не находит отражения в правовых категориях. Если на уровне политической теории тезис о демократическом, правовом государстве как инструменте по удовлетворению потребностей граждан является достаточно общепризнанным, то его трансформация в прикладную, экономико-правовую область далека пока от реализации.

Тем самым, на уровне принятия конкретных решений в области реформирования (административная реформа, реформа государственной службы) отсутствует развитая научно-методологическая и методическая основа для разработки и обоснования конкретных концептуальных и практических рекомендаций по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и граждан (и их организаций), трактуемого как процессы оказания *государственных властных услуг*.

Характеристика взаимодействия государства с гражданами и организациями как услуги дает возможность анализировать его с помощью категорий полезности, спроса, предложения, потребителей, поставщиков и других, обычно применяемых при анализе рынков.

Поскольку по некоторому типу услуг государство может быть не *единственным* их поставщиком, в терминах реформирования государства это означает, что соответствующая функция может быть выведена из состава функций органов государственной власти.

Такой подход дает возможность включить в процесс взаимодействия государства с гражданами и организациями различные *механизмы обратной связи*, то есть настройки действий органов государственной власти на непосредственные нужды, потребности и спрос граждан и бизнес-сообщества, а не ориентироваться только на административную целесообразность и ограниченные бюджетные ресурсы. Тем самым появляется и возможность без увеличения расходов бюджета повысить качество предоставляемых услуг, то есть положительно повлиять на рост благосостояния граждан.

С другой стороны, если классифицировать взаимоотношения гражданина и государства с позиции используемого ныне способа взаимодействий, то очевидно, что в основе этих отношений прак-

тически всегда имеет место определенное неравенство переговорной силы (рыночной власти), поскольку, обращаясь к государству, гражданин фактически оказывается более слабой стороной.

На рынке для выравнивания возникающей в подобных взаимоотношениях асимметрии обычно используется специальное законодательство, устанавливающее особые правила, процедуры и методы защиты интересов слабой стороны. Во взаимоотношениях с властью такие правила пока отсутствуют.

Более того, деятельность государственных органов на сегодняшний день (на уровне практики взаимодействия граждан и государства) не рассматривается ни государством, ни обществом как имеющая сервисный характер, – соответственно, эта деятельность не соотносится с категориями полезности, спроса и предложения, потребительских свойств. Потребитель на деле вообще не рассматривается как фигура, способная ощутимо влиять на какие-либо параметры оказываемой государством услуги.

Детализированная трактовка взаимодействия государства и граждан как процесса оказания услуг позволяет применить в этой сфере различные *консьюмеристские технологии* влияния граждан на функционирование поставщиков соответствующих услуг, что в данной сфере выступает как один из эффективных каналов воздействия гражданского общества на государство.

Таким образом, предлагаемый подход позволит:

- создавать механизмы более точной сервисной «настройки» функций органов власти с точки зрения социально-экономической оправданности властных публичных услуг и объемов спроса;
- создать условия, позволяющие включать механизмы влияния потребителей публичных властных услуг на их предложение, в том числе механизмы частного и общественного мониторинга и принуждения к исполнению проектируемых норм законодательства, а также внедрять в систему оказания услуг различные механизмы обратной связи.

Целью теоретического анализа спроса и предложения государственных властных услуг является характеристика процессов потребления услуг государственных органов, связанных с их властными полномочиями (далее – государственных властных услуг), с позиций современной экономической теории.

Такой анализ, во-первых, позволит ввести проблематику государственных властных услуг в контекст хорошо разработанных понятий и категорий, широко используемых в настоящее время в процессах изучения социальных явлений, в том числе процессов становления и функционирования гражданского общества во всем многообразии их проявлений.

Во-вторых, экономический анализ спроса и предложения государственных властных услуг дает теоретические основания для применения в данной сфере маркетинговых и консьюмеристских подходов и технологий как одного из перспективных направлений повышения эффективности воздействия организаций гражданского общества на властные структуры.

В-третьих, на основании теоретико-экономического анализа процессов потребления властных услуг может быть разработан инструментарий для прикладного эмпирического изучения этих процессов на уровне отдельных регионов нашей страны.

Такой анализ представляется важной отправной точкой для проведения всего исследования механизмов влияния потребителей на предложение государственных властных услуг и выработки предложений по повышению их действенности и эффективности. Вместе с тем, в силу его подчиненной, инструментальной роли в рамках данной работы теоретический экономический анализ спроса и предложения государственных властных услуг будет проведен здесь в существенно *ограниченном виде*, непосредственно ориентированном на решение сформулированных выше задач.

Государство и государственные властные услуги

В современной экономической теории *государство* трактуется как организация, обладающая сравнительными преимуществами в осуществлении легального насилия¹. Это понимание, восходящее к Максу Веберу, подчеркивает эффективную специализацию государства как особой организации именно на осуществлении насилия, то есть деятельности по *принуждению* индивидов к осуществ-

¹ «Государство – организация со сравнительными преимуществами реализации насилия, распространяющимися на географический район, границы которого устанавливаются его способностью облагать налогом подданных» (*North D.C. Structure and Change in Economic History*. N.Y., 1981. P. 21).

влению одних видов действий и к воздержанию от других видов действий.

Насилие и принуждение обычно понимаются как виды *непроизводительной* деятельности, связанные с чистым перераспределением стоимости (ресурсов и потребительских благ), то есть изъятием ее у одних индивидов и присвоением другими индивидами. Между тем в целом ряде типичных ситуаций, систематически возникающих в экономике, насилие и принуждение могут выступать и выступают как *производительные* виды деятельности, создающие стоимость или способствующие ее созданию.

Наиболее массовым и экономически значимым типом таких ситуаций являются ситуации *определения* и *защиты* различных *прав* индивидов. Для более подробного описания как самих таких ситуаций, так и деятельности в них органов государственной власти, необходимо ввести и кратко охарактеризовать ряд понятий в соответствии с их трактовкой в рамках современной экономической теории.

Правом индивида (на что-либо: на тот или иной ресурс, действие или бездействие, возможность использования ресурса или доступ к нему и так далее) в экономической теории называют ту *совокупность действий*, которые индивид может осуществлять с соответствующим объектом, не ожидая (не предвидя) противодействия со стороны других индивидов.

Права индивидов согласно приведенному определению представляют собой логические следствия тех *правил*, которые существуют (спонтанно возникли или сознательно установлены) внутри группы или общества. Действительно, правила (те модели поведения в определенных ситуациях, отступление от которых чревато применением к нарушителям тех или иных наказаний со стороны других членов группы или общества) определяют, что именно в соответствующих ситуациях *могут и/или должны* делать их адресаты (индивиды, оказавшиеся в ситуации, поведение в которой регулируется тем или иным правилом). Такие совокупности возможных или предписываемых действий, как легко видеть, и представляют собой *права* адресатов правила. Соответственно, разнообразие правил, действующих в группе или обществе, определяет и разнообразие прав, которыми обладают члены группы или общества в целом.

Важнейшим, с экономической точки зрения, видом прав являются *права собственности* на различные блага:

«Права собственности понимаются как санкционированные поведенческие отношения между людьми, которые возникают в связи с существованием благ и касаются их использования. Эти отношения определяют нормы поведения по поводу благ, которые любое лицо должно соблюдать в своих взаимодействиях с другими людьми или же нести издержки из-за их несоблюдения. Термин “благо” используется в данном случае для обозначения всего, что приносит человеку полезность или удовлетворение. Таким образом... понятие прав собственности в контексте нового подхода распространяется на все редкие блага. Оно охватывает полномочия как над материальными объектами, так и над “правами человека”»².

Издержки, которые вынужден нести индивид, не соблюдающий упомянутые «нормы поведения по поводу благ», представляют собой следствия *санкции* или *наказания*, которым подвергается индивид-нарушитель. Санкцию (наказание) какого-либо индивида можно определить как действие, предпринятое другим субъектом для вменения издержек данному субъекту в случае, если действия последнего нарушили то или иное правило.

Важно подчеркнуть, что такие санкции, влекущие названные издержки, целенаправленно применяются другими людьми *именно к данному нарушителю*. Другими словами, издержки у нарушителя возникают *по причине* применения санкций, а не являются закономерно наступающими следствиями действия каких-то объективных общественных или природных закономерностей. Например, если водитель превысил установленную скорость, не справился с управлением и врезался в мачту освещения, он несет издержки как на починку своей машины (1), так и в форме штрафа за нарушение правил (2), а также издержки по возмещению ущерба городскому имуществу (3). При этом санкции порождают только компоненты (2) и (3) общего объема издержек нарушителя, поскольку компонент (1) «вменен» нарушителю законами природы.

Санкции по отношению к нарушителю чьих-то прав (и соответствующих правил) могут быть как результатом действий индивидов, *специализирующихся* на исполнении функции контроля за соблюдением прав, так и действий *любого из индивидов*, разделяющих норму, которая порождает эти права. В первом случае можно говорить о существовании *формальных* правил и прав, во

² Furubotn E.G., Pejovich S. (Eds.). The Economics of Property Rights. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1974. P. 3.

втором – *неформальных*³. Субъекты, осуществляющие контроль за соблюдением прав и правил, называются их *гарантами*. В функции гаранта могут выступать как отдельные индивиды, так и группы людей, и организации⁴.

Права собственности принято подразделять на исключительные и неисключительные. *Исключительными* называют такие права, осуществление которых возможно лишь одним определенным субъектом (индивидом, группой людей, государством), в то время как другие субъекты *исключены из доступа* к соответствующим действиям с объектом прав под угрозой санкций. *Неисключительными* являются права какого-либо субъекта, который не в состоянии сам или с помощью того или иного «внешнего» гаранта исключить других из доступа к благу, на которое у него есть некоторые права собственности. Причиной неисключительности некоторого права собственности, как правило, являются *высокие издержки исключения, превышающие бюджетное ограничение собственника*. Ведь деятельность любого гаранта, пресекающего попытки несанкционированного собственником доступа к объекту права собственности (и обеспечивающего тем самым исключительный характер такого права), неизбежно сопряжена с издержками (затратами усилий, времени и других ресурсов) на наблюдение, установление нарушителя, применение к нему санкций⁵. И если общий объем ресурсов, доступный субъекту права собственности, ограничен, их может просто не хватить для того, чтобы добиться исключительности этого права⁶.

³ Разделение правил (и особенно прав) на формальные и неформальные является в значительной мере условным, поскольку на практике одно и то же право может иметь одновременно несколько различных источников спецификации и соответственно «степеней защиты» – как со стороны формальных, так и неформальных гарантов.

⁴ Строго говоря, в двух последних случаях гарантами также выступают отдельные индивиды, которые являются одновременно членами групп или организаций, специализирующихся на выполнении соответствующей функции.

⁵ Такие издержки представляют собой, как известно, разновидность транзакционных издержек.

⁶ От описанной ситуации следует отличать режим свободного доступа к тому или иному ресурсу, который внешне полностью совпадает с неисключительными правами собственности. Такой режим устанавливается в том случае, когда издержки обеспечения исключительности превышают выгоды от такого обеспечения, что, очевидно, не связано с размерами бюджетных ограничений. Например, государство, будучи собственником какого-либо лесного массива, может сознательно установить режим свободного доступа к его ягодным или грибным ресурсам (но не к ресурсам древесины), поскольку издержки на пресечение доступа в лес грибникам и ягодникам будут выше, чем выгода для государства от организации сбора ягод и грибов с помощью какой-либо государственной или частной подрядной организации.

Соответственно, можно говорить о существовании некоторой *шкалы уровней исключительности* права собственности, которые могут варьировать от полной исключительности до полной неисклучительности.

Наличие такой шкалы для оценки фактического уровня исключительности прав собственности важно по той причине, что от него в существенной степени зависит *экономическая ценность* этих прав. При этом исключительные права (на блага, *конкурентные в использовании*⁷) имеют *более высокую ценность*, чем неисклучительные. Объяснение такого соотношения очень просто: объект исключительного права «всегда под рукой», то есть может быть использован владельцем по его желанию, в то время как объект неисклучительного права в нужный владельцу момент может оказаться «занятым» другим. Иными словами, в первом случае объект является благом, доступным с вероятностью 1, а во втором – с вероятностью, меньшей чем единица. Именно эти вероятности и умножаются на «номинальную» ценность блага, обуславливая более низкую реальную ценность для владельца благ с неисклучительными правами собственности на них.

Деятельность по установлению субъекта, объекта, характера прав собственности и степени их исключительности, а также по защите этих прав от несанкционированного доступа (то есть совокупность действий, именуемая *спецификацией прав собственности*) является деятельностью, *повышающей* экономическую ценность благ как объектов этих прав. Одновременно эта деятельность неизбежно включает в себя элементы *насилия или принуждения* как «последней инстанции» в защите прав от попыток их нарушения. Отмеченные моменты и означают, что *насилие* (или его угроза) как компонент деятельности по спецификации прав собственности

⁷ Напомним, что конкурентным в использовании (потреблении) называется такое благо, использование которого одним субъектом делает невозможным одновременное использование его другим субъектом. Примером может служить любой предмет одежды. Неконкурентные в потреблении блага – соответственно, те, которые одновременно и без снижения качества (полезности) могут использоваться многими субъектами; пример – радио- или телесигнал. Промежуточное место между конкурентными и неконкурентными в использовании благами занимают так называемые перегружаемые (или насыщаемые) блага. Без потери полезности их может одновременно использовать только ограниченное число индивидов, при превышении которого наступает перегрузка; пример – автодорога, на которой существенно замедляется движение или даже возникает пробка, если число едущих по ней машин превышает ее пропускную способность.

способно быть *производительным*, создающим стоимость (или, по меньшей мере, условия для создания стоимости).

Процессом, обратным к спецификации, является *размывание* прав, то есть действия, уменьшающие (или снижающие) тот уровень исключительности права, который был установлен в ходе его спецификации. От размывания, осуществляемого обычно тем же *гарантом*, который проводил спецификацию права, следует отличать *нарушение* права, являющееся результатом (обычно незаконных) действий других субъектов.

Как отмечалось выше, спецификация прав собственности (в широком смысле включающем спецификацию практически всех мыслимых прав, поскольку они могут трактоваться как «права собственности» на те или иные действия) может осуществляться *различными гарантами* и притом *с неодинаковыми издержками* и *несовпадающим качеством* оказания данной услуги. Отсюда следует, что вопрос о том, какой из потенциально возможных гарантов является наиболее эффективным для спецификации различных прав, — это вполне «экономический» вопрос, который может решаться исходя из тех же принципов и подходов, которые применяются в стандартных задачах экономического выбора.

Другими словами, процесс оказания услуг по спецификации прав можно представить как процесс функционирования *рынка* таких услуг. Сторона предложения на нем представлена множеством различных производителей (продавцов), предлагающих функционально однородные, но различающиеся по цене и качеству услуги спецификации, а сторона спроса — множеством индивидов и организаций, нуждающихся в обеспечении спецификации тех или иных прав. Соответственно, выбор покупателем гаранта его прав — это выбор продавца товара по соотношению цены и качества предлагаемых услуг.

Рынок услуг по спецификации прав

Для более детальной характеристики названного рынка услуг по спецификации прав необходимо описать:

- содержание основных типов торгуемых на нем услуг;
- параметры, определяющие их качество;
- типы поставщиков и технологий производства услуг;

- характер спроса на услуги;
- типы субъектов спроса.

На этой основе можно определить *теоретический тип* изучаемого рынка и характер идущих на нем *конкурентных процессов*, что составит основу для выдвижения гипотез и определения эмпирических средств и методов их проверки, а также формулирования предложений по способам воздействия на него, направленных на повышение его эффективности и рост общественного благосостояния.

Типы услуг по спецификации прав

Общее определение понятия спецификации прав (собственности) позволяет выделить следующие типы услуг (действий, осуществляемых одними индивидами в пользу других индивидов), в совокупности обеспечивающих возникновение специфицированных прав:

- а) *первичное установление* прав с двумя разновидностями:
 - *формализация фактически приобретенного права*;
 - *предоставление права*;
- б) *подтверждение* права;
- в) *защита* права от нарушений и размывания.

Первичное установление какого-либо права некоторого субъекта по сути своей означает признание другими людьми (группой, государством или обществом) того факта, что данный индивид (или организация) может осуществлять определенные действия (с имуществом или во взаимодействии с другими людьми или группами людей). Тем самым, первичное установление права должно определить, кто, при *каких обстоятельствах* и *что именно* может *беспрепятственно* делать с определенными объектами или в своих взаимодействиях с другими людьми или их группами.

Такое установление будет выполнять свою экономическую функцию (минимизировать издержки, повышать ценность благ и так далее) только в том случае, если упомянутые «другие люди» будут *знать* о факте проведенного для индивида **А** первичного установления права. Ведь только при таком условии они смогут:

- а. скоординировать свои будущие действия с ожидаемыми действиями **А**;
- б. не препятствовать совершать **А** разрешенные ему действия,

поскольку нарушение установленного права **А** повлечет за собой санкцию по отношению к нарушителю.

Знание о факте установления права может быть доведено до сведения других индивидов и получено ими разными способами.

Во-первых, если речь идет о малой группе (например, соседском сообществе), членом которой является и субъект установленного права, такое знание может быть следствием *непосредственного наблюдения* ее участниками соответствующего акта (действия) и последующих коммуникаций между ними. В этом случае следует говорить о *неформальном характере* как услуги, оказываемой фактически всеми членами группы или ее лидером, так и процесса спецификации права в целом.

Такой способ получения знания о приобретенном праве является наиболее экономичным, он не сопряжен с какими-либо ресурсоемкими, специализированными действиями, однако эффективен именно в малых сообществах, состоящих из индивидов, в течение длительного времени общающихся между собой. Расширение состава такой группы за счет «посторонних» потребует уже целенаправленных актов информирования новых участников о сложившейся системе прав, либо же такое знание новички должны будут приобретать самостоятельно, в ходе персонального обучения методом проб и ошибок. Поэтому в больших группах (крупных организациях, современных крупных поселениях, регионах, государствах) неформальное установление права имеет весьма ограниченное распространение, сохраняясь фактически лишь в малых населенных пунктах, тесно связанных этнических сообществах.

Во-вторых, для больших групп *теоретически* возможен способ целенаправленного информирования любого из членов такой группы об установлении приобретаемого права каждым из субъектов такого установления. Однако подобный способ не только весьма дорог, но и неэффективен – в силу ограниченных возможностей людей к запоминанию.

В-третьих, наиболее действенным для больших групп оказывается такой способ информирования о специфицируемых правах, который связан с созданием и передачей субъекту определенного *знака* (символа или титула), свидетельствующего о совершенном для него действии по установлению некоторым гарантом того или иного права.

Форма такого знака может быть самой разной, она определяется в первую очередь удобством ее использования, то есть низкими транзакционными издержками выполнения информирующей функции. Из истории известны самые разнообразные виды знаков собственности, в настоящее же время типичными формами являются *бумажные документы* – свидетельства, справки, содержащие определенный текст, информирующий о том, кому и какое право установлено, при каких условиях оно осуществимо, когда и каким гарантом оно определено; в последние годы распространение начинают получать *электронные документы*.

Кроме текста, содержание которого передает сведения о процессе и результатах спецификации соответствующего права собственности, документ обычно содержит также знаки, позволяющие подтвердить в случае возникновения сомнения или конфликта его *подлинность*.

Под *подлинностью* документа, являющегося знаком установления права собственности, понимается *выпуск* (изготовление) его *именно тем гарантом*, который в нем обозначен, и отражение в документе *именно тех параметров* права собственности, которые данный гарант установил.

Наличие у документа, удостоверяющего право собственности, свойства подлинности и реквизитов («степеней защиты»), позволяющих это свойство проверить, важно потому, что, как и любой другой документ, титул собственности может быть *подделан*, фальсифицирован. Экономической причиной возникновения подделок здесь, как и в других случаях, является упоминавшийся факт повышения ценности блага со специфицированными правами собственности по сравнению с тем же благом, права собственности на которое не специфицированы. Тем самым (с точки зрения оппортунистически ведущих себя экономических агентов), любые издержки на фальсификацию, оказывающиеся меньшими, чем разница в ценности специфицированных и неспецифицированных прав собственности на некоторое благо, являются оправданными.

Приобретение субъектом фальсифицированного титула права, который он собирается использовать как актив, источник дохода, безотносительно к тому, какой именно характер имеет его фальсификация, с точки зрения экономической теории представляет собой разновидность *сигнала*⁸ – дорогостоящей, связанной с издержками

⁸ Milgrom P., Roberts J. Price and Advertising Signals of Product Quality // Journal of Political Economy. 1986. Vol. 94. № 4. P. 796–821.

ми, деятельности, нацеленной на формирование у потенциальных партнеров знаний о тех *качествах* субъекта и его имущества, которые представляются субъекту *производительными*, ведущими к росту его благосостояния. *Сигнал* как «овеществление» подобной деятельности – свидетельство об окончании курсов повышения квалификации, реклама, подчеркивающая полезные для покупателя свойства товара, но умалчивающая о других его свойствах, подложный документ о владении земельной собственностью – может нести как истинную, так и ложную информацию о субъекте или его имуществе. В нашем случае важно, что *знак* или *титул* права является *органичным* элементом процесса его спецификации, в то время как *сигнал* о наличии права может быть создан *вне и независимо от* процесса спецификации.

Первичное установление права собственности может происходить в двух основных вариантах: *формализация* права, которым субъект уже фактически обладает, и *предоставление* права субъекту, у которого его пока еще нет. Примером услуги первого типа является установление судом права собственности на земельный участок на основании факта долговременного проживания и хозяйственного использования данного участка. Примером услуги второго типа является предоставление гражданину или организации лицензии на осуществление определенного вида деятельности.

Подтверждение права представляет собой особую услугу гаранта, спрос на которую порождается, во-первых, упомянутой возможностью фальсификации титула собственности (с последующим возникновением конфликта и необходимостью его разрешения; варианты таких конфликтов будут рассмотрены далее, при обсуждении услуг по защите прав собственности). Во-вторых, подлинный знак права собственности может быть *утрачен* субъектом этого права (потерян, похищен, разрушен в результате стихийного бедствия или по неосторожности). Во всех такого рода ситуациях услуга подтверждения права собственности оказывается неотъемлемым компонентом процесса его спецификации.

Защита права собственности – своего рода «финальный аккорд» процесса его спецификации, «звучащий» всякий раз, когда возникает *конфликт* по поводу реализации этого права.

Можно выделить следующие типы таких конфликтов:

- 1) нарушение установленного права собственности (путем противозаконного действия какого-либо субъекта);

- 2) наличие двух и более субъектов какого-либо права на один объект, конкурентный в использовании, когда:
 - 2.1) все титулы подлинны (например, выданы различными гарантами, один из которых не обладал достаточной информацией о существовании альтернативного документа);
 - 2.2) только один титул подлинный (соответственно, альтернативный титул собственности не является подлинным).

В первом случае, когда нарушение права собственности имеет насильственный характер (кража, грабеж), технология защиты предполагает участие ряда правоохранительных органов – милиции, прокуратуры, суда. Результатом действий в этом случае должно быть *восстановление* нарушенного права. Кроме того, собственно защита, то есть *предотвращение* нарушения, обеспечивается также частными техническими (замки, заборы, охранные системы) и частными организационными средствами (частные охранные организации).

Во втором случае технология защиты предполагает судебное разбирательство, в ходе которого и устанавливается законный субъект права собственности. Здесь, таким образом, фактически происходит *установление* права.

Параметры качества услуг по спецификации прав

Все перечисленные выше типы услуг по спецификации прав могут оказываться потребителям с несовпадающим совокупным качеством. Параметры, определяющие это качество, подразделяются на две группы:

- параметры качества *результата* спецификации права;
- параметры качества *процесса* спецификации права.

Качество результата спецификации права, в свою очередь, включает два компонента: во-первых, это *соответствие* обеспеченной гарантом спецификации тем *требованиям*, которые предъявлял к ней потребитель; во-вторых, это *уровень надежности* (защищенности) титула собственности, подтверждающего проведенную спецификацию (или отдельные ее компоненты).

Вариации в качестве результата спецификации права, если отвлечься от возможных ошибок в действиях гаранта, проводящего спецификацию, связаны исключительно с различиями в поставщиках соответствующих услуг. Дело в том, что *государственные га-*

ранты осуществляют спецификацию, как правило, в соответствии с официальными процедурами, что обеспечивает *совместимость* результатов с теми требованиями, которые могут быть предъявлены к ним со стороны других государственных органов. Если при этом оказываемая услуга не вполне удовлетворяет нуждам ее потребителя, то это происходит обычно потому, что существующие и действующие нормативно-правовые акты прямо или косвенно *запрещают* совершать те действия (обеспечивать те параметры спецификации), которые были бы *желательны* для потребителя.

Например, до вступления в действие Земельного кодекса России и принятия требуемых нормативных актов в субъектах Российской Федерации гражданин не мог получить такой титул собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения, который давал бы ему право закладывать этот участок при получении кредита. Иными словами, он получал от государства лишь ограниченный набор прав собственности, не полностью удовлетворявший его нужды, однако по причине отсутствия адекватной нормативной базы, а не потому, что конкретный орган государственной власти, выдававший соответствующие документы, не хотел предоставить гражданину нужный тому титул.

Качество процесса спецификации права для потребителя включает такие параметры, как а) длительность ожидания (совокупные издержки времени на получение услуги), б) комфортность условий ожидания, в) денежная цена получения услуги. Эти параметры совокупного качества, в отличие от предыдущей группы, могут сильно варьировать внутри одной группы (типа) поставщика услуг, причем параметры а) и б) оказываются в сильной зависимости от параметра в). Ведь деятельность любого (специализированного) гаранта прав сопряжена с издержками, которые полностью или частично компенсируются платой, получаемой им от потребителя услуги.

Государственные гаранты, деятельность которых финансируется из бюджета, в этом аспекте оказываются в специфическом положении. Будучи по статусу учреждениями, действующими на основании сметного финансирования, с одной стороны, и зачастую *монопольными легальными* производителями соответствующих услуг – с другой, они *лишены* каких-либо *стимулов к улучшению качества процесса* предоставления услуг по спецификации прав, а также и *возможностей* для такого улучшения за пределами тех средств, которые предусмотрены их сметами.

Вместе с тем, в практике работы различных государственных учреждений в современной России типичным является введение института «оказания дополнительных услуг» по ускорению предоставления необходимых документов-титулов собственноручно⁹. Очевидно, это свидетельствует, с одной стороны, об элементах *спонтанной приватизации* данного вида деятельности, а с другой – дает возможность реально повысить качество процесса оказания властных услуг.

Однако для того чтобы такое повышение качества для части потребителей не приводило к его снижению для другой части (прежде всего, не увеличивало времени ожидания для тех, кто не в состоянии оплатить «услугу ускорения»), необходимо установление определенных стандартов качества оказываемой услуги и *ответственности руководителей учреждений за их нарушение*.

Типы поставщиков и технологий производства услуг по спецификации прав

Можно выделить следующие типы потенциальных гарантов тех или иных прав:

- 1) малая группа;
- 2) организация;
- 3) неформальная силовая (криминальная) организация;
- 4) государство (специализированные государственные организации).

Технологии же производства соответствующих услуг важно разделить на:

- а) регламентированные, реализуемые тогда, когда спецификация осуществляется в соответствии с правилами, сложившимися или установленными для данного типа гаранта;
- б) нерегламентированные – когда спецификация права производится с отступлениями от существующих правил ее проведения.

Совмещение этих двух классификаций определяет следующую типологию способов оказания услуг по спецификации прав:

⁹ Публичные услуги и функции государственного управления / Под ред. А.Е. Шаттко. М.: Бюро экономического анализа; ТЕИС, 2002.

Таблица 1

	Регламентированные	Нерегламентированные
Малая группа	1a	1b
Организация	2a	2b
Теневая организация	3a	3b
Государство	4a	4b

Охарактеризуем сформированные типы более подробно.

1a. Регламентированные услуги по спецификации права собственности, оказываемые своим членам малой группой, представляют собой, по сути, *неформальные правила*, которым следуют ее участники в ситуациях приобретения (создания) объектов прав собственности, их передачи, обмена. Поскольку такие правила не придумываются специально, а складываются спонтанно, то в случае возникновения принципиально новых объектов прав собственности или формирования новых прав, сложившийся «регламент» может оказаться неэффективным.

1b. В последнем случае может произойти спонтанное изменение этого регламента, так что вплоть до признания всеми членами группы нового правила фактически действует *нерегламентированная* технология спецификации права собственности. Ее использование в течение переходного периода может сопровождаться теми или иными конфликтами, однако важно подчеркнуть, что в малых группах нерегламентированные способы спецификации прав собственности не являются чем-то «незаконным» или «криминальным», будучи не чем иным, как откликом групповых норм на изменение условий их бытования.

2a. Внутри организаций (прежде всего, формальных) услуги по спецификации прав собственности их участников (менеджеров и других наемных работников) оказывают владельцы организаций, причем возможности такого оказания делегируются по иерархии управления вплоть до менеджеров низшего уровня. При этом вышестоящий руководитель предоставляет такие услуги нижестоящему, определяя, какие именно действия (и с какими ресурсами) тот вправе беспрепятственно осуществлять. Титулами собственности в рассматриваемом случае выступают документы, определяющие

должностные обязанности, инструкции, приказы. Для менеджеров содержание устанавливаемых им прав собственности относится преимущественно к правам принятия решений; для исполнителей содержанием устанавливаемых прав выступает обычно порядок использования рабочего времени, взаимодействия с другими участниками организации, правила использования материальных ресурсов. Порядок предоставления всех такого рода прав определяется обычно в документах, конституирующих соответствующую организацию, – в ее уставе, учредительном договоре.

Поскольку предоставление работнику большего пучка прав внутри организации предполагает и повышение его вознаграждения, вопросы перераспределения прав оказываются предметом специфических усилий работников, направленных на их решение в пользу конкретного работника. Такие усилия получили название деятельности по оказанию влияния, а связанные с ней издержки – издержек влияния¹⁰. Принципиальной чертой последних является их *непроизводительный характер*, так как ресурсы, затрачиваемые на соответствующую деятельность, вычитаясь из общих объемов располагаемых работником ресурсов, либо приводят к неэффективному распределению прав (что снижает производительность работы организации), либо, даже если они обеспечили эффективное распределение прав, все равно оказываются распыленными, поскольку служебной задачей вышестоящего менеджера, на которого и были направлены усилия его подчиненного, как раз и является определение эффективной конфигурации прав в сфере его компетенции.

2b. Нерегламентированные права собственности внутри организаций, имея то же содержание, что и регламентированные, отличаются от последних *источниками* и *порядком* их установления, а также своим *содержанием*. Отличия в *формальных источниках* могут быть обусловлены наличием внеорганизационных связей и отношений между работниками организации (например, дружеские или родственные связи), вследствие которых какие-то права могут предоставляться «напрямую», минуя промежуточные уровни иерархии. Тем самым, нерегламентированным будет и *порядок* предоставления прав. Отличия в *содержании* предоставляемых

¹⁰ Милгром П., Робертс Дж. Экономика, организация, менеджмент. СПб.: Экономическая школа, 1999.

нерегламентированных прав чаще всего связаны с *личностными характеристиками* конкретных работников, занимающих те или иные рабочие места (высокий уровень компетентности, специфические навыки, знания и умения и тому подобное), позволяющими им более эффективно участвовать в функционировании организации. Например, квалифицированный исполнитель, не занимая должности линейного менеджера, может, тем не менее, получить *de facto* некоторые права на принятие решений относительно организации действий своих коллег, что повысит оперативность принятия решений.

Поскольку приобретение дополнительных нерегламентированных прав ведет к прямому или косвенному (за счет больших возможностей использования ресурсов организации в личных целях) повышению благосостояния соответствующего субъекта, предоставление таких прав также оказывается объектом деятельности по оказанию влияния, о которой шла речь выше, с аналогичными последствиями для организации.

Нерегламентированные права собственности, имеющие *неформальные источники* предоставления (например, группа исполнителей), могут иметь и *дисфункциональный* характер, скажем, в форме «разрешения» членами такой группы друг другу отлынивать от исполнения своих служебных обязанностей в отсутствие непосредственного надзора со стороны руководителя.

3а. Если формальные негосударственные организации специфицируют права собственности внутри себя, для своих работников, то теневые силовые (криминальные) организации специфицируют такие права не только для своих членов, но и для «внешних» субъектов, оказывая им соответствующие *платные* услуги. Другими словами, такие организации выступают в этой сфере *прямыми конкурентами* государства¹¹.

Процедура неформальной спецификации прав собственности заключается в том, что представители теневой силовой (крими-

¹¹ Классическим исследованием неформальных отношений в экономике и, в частности, прав собственности является книга: *Soto H. de. The Other Path*. N.Y.: Harper and Row Publishers, 1990 (рус. перев: *Como Э. де. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире*. М.: Catalaxy, 1997). Из числа публикаций последних лет по этой тематике нужно назвать статью: *Lanjouw J.O., Levy Ph. Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador // The Economic Journal*. 2002. Vol. 112. № 482. P. 986–1019.

нальной) организации соглашаются с тем, что обратившийся к ним субъект (индивид или организация) без препятствий с их стороны получает возможность осуществлять те или действия за определенную плату, передаваемую одноразово или систематически этим представителям. Поскольку такое согласие не «материализуется» обычно в каком-либо символе (титule собственности), подтверждение или защита нарушаемых прав требует персонального обращения субъекта неформальных прав к соответствующей криминальной организации. Поскольку информация о приобретенных неформальных правах передается только по неформальным каналам связи, вероятность нарушения прав «чужаками» оказывается существенно выше, чем «своими», знающими о том, что права защищаются неформальным образом.

Фактором, обуславливающим ощутимый спрос на услуги по неформальной спецификации прав, выступает в общем случае их *меньшая цена*. Она равна совокупным издержкам покупателя, учитывающим существенно меньшую длительность процесса спецификации и, соответственно, более раннее начало момента реализации полученных прав (в том числе экономической реализации, например, в виде начала работы официально не зарегистрированного предприятия).

Вместе с тем, неформальность процесса спецификации прав, в частности, отсутствие документа, передающего информацию о характере прав, существенно уменьшает уровень их защищенности (неформальные права нельзя защитить в суде) и ухудшает *транзакционные свойства* таких прав. Другими словами, эти права имеют *меньшую ценность* в процессах обмена, поскольку новый обладатель неизбежно столкнется с необходимостью вновь подтверждать их, меньшим разнообразием потенциальных покупателей и так далее.

Кроме прямой спецификации прав криминальные организации осуществляют также деятельность по *производству и продаже фальсифицированных титулов прав* (в том числе прав собственности) – документов, воспроизводящих государственные титулы собственности. При этом криминальная организация *не устанавливает* неформальные права покупателя таких подделок, поэтому нет и какой-либо защиты подобных «прав» с ее стороны: их обладатель действует далее на свой страх и риск, предъявляя такие «документы» представителям государства или другим субъектам.

Его риск быть обнаруженным и наказанным зависит, очевидно, от *качества подделки*: чем оно выше, то есть чем ближе фальсифицированный документ к подлинному титулу, тем ниже риск. Соответственно, выше будет и цена более качественной подделки для ее покупателя.

3б. Нерегламентированная спецификация прав собственности криминальными организациями имеет место в тех случаях, когда требуемые покупателю гарантии выдаются участниками таких организаций, не имеющими на это права в соответствии с распределением прав на принятие решений внутри таких организаций.

Это означает, что оплата такой услуги не гарантирует покупателю действенной защиты, ибо предоставленные права могут быть оспорены другими участниками криминальной организации, занимающими более высокие позиции в ее иерархии. Такой конфликт может быть решен как в рамках криминальной организации, так и путем «перезаключения контракта» с «правильным» ее представителем, что повлечет для получателя услуги дополнительные издержки. Каких-либо других отличий нерегламентированная криминальная спецификация от регламентированной не имеет¹².

4а. Регламентированные услуги по спецификации прав, включая их установление, подтверждение и защиту, оказываемые государственными организациями, характеризуются, прежде всего, наличием официального (формального) регламента их предоставления, отраженного в том или ином нормативно-правовом документе. Такой документ – закон или подзаконный акт – описывает, как правило, следующие моменты:

- 1) содержание услуги;
- 2) форма фиксации результатов осуществленных действий (вид выдаваемого документа);
- 3) кому и при каких условиях предоставляется услуга;

¹² Анализ деятельности криминальных организаций в России в функции спецификации и защиты прав собственности представлен, например, в статье: *Volkov V. The Political Economy of Protection Rackets in the Past and the Present // Social Research. 2000. Fall*; изучению неформальных механизмов разрешения конфликтов посвящена статья: *Buscaglia E. Justice and the Poor. Formal vs. Informal Dispute Resolution Mechanisms: A Governance-Based Approach. Paper presented on Workshop on Law & Economics Development. University of Hamburg, Institute for Law and Economics. 2004. January 16–17.*

- 4) документальные или иные основания предоставления услуги;
- 5) основания для отказа в предоставлении услуги;
- 6) кто (какая организация) должна или может предоставить услугу;
- 7) сроки предоставления услуги;
- 8) плата за оказание услуги.

Иногда в регламенте указывается также характеристика ответственности официального лица за необоснованный отказ в предоставлении услуги или за оказание ее с нарушениями установленного регламента.

Сравнение приведенных компонентов содержания типичного регламента оказания государственной властной услуги с упомянутыми выше понятиями качества результата и качества процесса оказания услуги показывает, что он охватывает оба эти понятия, хотя (особенно второе) – с недостаточной полнотой. Так, компоненты 1 и 2 затрагивают существенные моменты качества результата, остальные – качество процесса оказания услуги. Вместе с тем, *условия ожидания* в регламентах обычно не упоминаются, а встречающиеся упоминания об ответственности либо ничего не говорят потребителю, представляя собой ссылки на действующее законодательство, либо же предполагают сложную процедуру наложения административного взыскания на соответствующее официальное лицо. Издержки прохождения всех этапов такой процедуры для субъекта, услуга которому была оказана с нарушением регламента, оказываются много выше ожидаемой выгоды.

Тем не менее сам факт наличия регламента оказания услуги, доступного для потребителя, и наиболее высокая степень легальности предоставления права (сочетающаяся обычно с существованием юридической нормы, запрещающей обращение к альтернативным производителям функционально схожей услуги) определяют *особое положение* такого рода властных услуг среди прочих их типов.

4б. Нерегламентированной государственной властной услугой будем называть такую услугу по спецификации прав, при производстве и предоставлении которой потребителю нарушено одно или несколько из условий, указанных в пунктах 1–6 и 8 из

приведенной выше «типовой» структуры соответствующего регламента. Нарушение сроков оказания услуги (п. 7) не является, с нашей точки зрения, основанием для того, чтобы считать процесс оказания властной услуги нерегламентированным. Причина этого не в том, что такие нарушения повсеместны (в современной России), а в том, что, снижая качество *процесса* оказания услуги, они не сказываются обычно на качестве *результата* спецификации прав.

Не строя полной классификации возможных нарушений регламента (путем полного перебора нарушений перечисленных выше условий и их сочетаний), выделим *наиболее значимые* формы нерегламентированного предоставления государственных властных услуг:

- I. предоставление титула права субъекту, у которого нет оснований для его получения;
- II. предоставление титула права субъекту, у которого в принципе есть для этого основания, без предоставления таким субъектом достаточных (требуемых регламентом) подтверждений наличия такого основания;
- III. спецификация права субъекта государственным органом, которому не предоставлено права специфицировать подобные права.

Во всех трех случаях нерегламентированное предоставление требуемой услуги может быть:

- 1) следствием *ошибки гаранта*;
- 2) результатом *частной незаконной сделки* между потребителем и гарантом.

В рамках *первого случая* ошибка может быть:

- 1а) непреднамеренной;
- 1б) вызванной преднамеренным предоставлением гаранту потребителем властной услуги ложной или искаженной информации из состава той, которая предусмотрена регламентом; ошибка происходит, если ложная информация не распознается гарантом.

В рамках *второго случая* незаконная сделка может быть заключена:

- 2а) по инициативе потребителя (*подкуп работника организации-гаранта*);
- 2б) по инициативе гаранта (*вымогательство взятки работником организации-гаранта*).

Последний случай также может быть далее детализирован:

- 26.1) вымогающий взятку работник действует на свой страх и риск;
- 26.2) вымогательство взяток является внутриорганизационной нормой.

Все выделенные случаи характеризуются тем, что в результате потребитель оказывается обладателем титула права, который в ситуации конфликта может быть признан недействительным, нелегитимным. Однако с экономической точки зрения такое признание будет способствовать созданию стоимости только для нерегламентированных форм предоставления властных услуг типов I и III, в то время как в случае II конечный результат – предоставление права тому, кому оно *должно быть* предоставлено в соответствии с действующим законодательством, – даже несмотря на «опосредование» такого предоставления коррупционными явлениями, может оказаться экономически эффективным¹³.

Характер спроса на услуги по спецификации прав

Как следует из предыдущего изложения, спецификация прав, осуществленная тем или иным из возможных гарантов посредством одной из возможных технологий, меняет правила, в соответствии с которыми объект специфицируемых прав использовался потребителем услуги ранее, до завершения спецификации. Это означает, что спецификация приводит к институциональному изменению, затрагивающему как субъекта прав, так и взаимодействующих с ним субъектов.

В соответствии с общей схемой институциональных изменений причиной последних является изменение в относительной ценности благ, уже произошедшее или ожидаемое¹⁴. Это означа-

¹³ Поскольку вопрос об экономической эффективности перечня предоставляемых (специфицируемых) прав, определяемого действующим законодательством, выходит за рамки данного исследования, мы не будем развивать затронутую тему, ограничившись лишь констатацией того известного факта, что при определенных условиях коррупция может вести к росту общественного благосостояния (см. подробнее: *Shleifer A., Vishny R. Corruption // Quarterly Journal of Economics. 1993. August*).

¹⁴ *Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.*

ет, что субъект, у которого возникает стремление более качественно специфицировать уже имеющееся у него право либо получить то, которого у него еще нет, должен иметь *информацию* о том, как именно спецификация *изменит уровень его благосостояния*. Если выгоды от спецификации превысят издержки на осуществление этого процесса, субъект обратится к гаранту за получением соответствующей властной услуги, если нет – уровень спецификации права останется на прежнем уровне (в частности, *нулевом*, если соответствующим правом субъект не обладает). Такое обращение является манифестацией *готовности платить* за получение требуемой услуги, причем данная готовность может быть выражена как непосредственно в денежной форме (если данная властная услуга является платной), так и в терминах альтернативных издержек (времени, усилий, снижения комфортности), если услуга предоставляется субъекту бесплатно. Наиболее распространенным случаем является комбинация прямой денежной платы с неденежными издержками, которые вынужден нести субъект, получающий требуемую ему властную услугу.

Пусть при существующем уровне и способе спецификации некоторого права S_0 выгоды от него для субъекта составляют V_0 (причем $V_0 = V^p - C^T$, где V^p – валовая выгода использования права, а C^T – «производственные» издержки использования права), затраты на защиту права равны C_0 , а $V_0 \geq C_0$, так что разница между ними $G_0 = V_0 - C_0 \geq 0$. Пусть субъект получает информацию о том, что в будущем возможно такое *изменение условий реализации* права, что G_1 при неизменном уровне и способе спецификации станет меньше, чем G_0 . Очевидно, это может произойти по двум *основным* причинам: либо сократится V при неизменном C , либо вырастет C при неизменном V ¹⁵.

Если ожидаемое (или произошедшее) изменение условий таково, что при новом способе спецификации S_1 вырастут *выгоды* от права (V^p либо V_0), налицо ситуация возникновения *добровольного* спроса на нее. В таких ситуациях субъекты спроса, предвидя с большей или меньшей точностью и надежностью рост выгод от улучшения уровня спецификации принадлежащих им прав или приобретения отсутствовавших ранее прав, *по собственной инициативе* обращаются к тому или иному гаранту, способному предоставить им требуемую властную услугу.

¹⁵ Случаи одновременного изменения V и C мы для простоты не рассматриваем.

Если же ожидаемое (или произошедшее) изменение таково, что переход к S_1 устранил или *уменьшит сокращение* выгоды, налицо ситуация возникновения *вынужденного* спроса на услугу спецификации. В таких ситуациях субъекты обращаются к релевантным гарантам не для обеспечения *прироста выгоды* по сравнению с уже имеющимся уровнем, а для того чтобы *избежать прямых потерь* (дополнительных издержек), которые возникнут при условии сохранения имеющегося уровня и типа спецификации права или же отказа от приобретения некоторого права.

Примером *первой ситуации* может служить возникновение спроса на получение легального титула собственности на землю или недвижимость в связи с ростом их *потенциальной* экономической ценности при условиях, что 1) неформальные права собственности на это имущество у субъектов уже существовали и 2) более высокая ценность могла бы быть создана только в ситуации существования легального титула собственности. Эмпирические исследования, проведенные в нескольких странах Южной Америки и Юго-Восточной Азии, полностью подтверждают приведенные теоретические положения¹⁶.

Примером *второй ситуации* может служить массовое обращение граждан в органы внутренних дел в связи с проводимой государством кампанией по обмену паспортов или других удостоверений личности. Хотя самого гражданина вполне устраивал имеющийся у него на руках документ, принятое государством решение позволило ему спрогнозировать значительные *будущие издержки*, которые возникнут у него в связи с отказом от получения титула его гражданских прав новой официальной формы.

Разновидностью вынужденного спроса является *индуцированный вынужденный спрос* на властную услугу. Такой спрос возни-

¹⁶ См., например: *Alston L.J., Libecap G.D., Schneider R.* The Determinants and Impact of Property rights: Land Titles on the Brazilian Frontier // The Journal of Law, Economics and Organization. 1996. Vol. 12. № 1. P. 25–61; *Panaritis E.* Do Property Rights Matter? An Urban Case Study from Peru // Global Outlook: International Urban Research Monitor. Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2001. April (wwics.si.edu/NEWS/support/glout0501.pdf); *Lanjouw J., Levy Ph.* Op. cit.; *Macours K.* Insecurity of Property Rights and Matching in the Tenancy Market. University of California. Department of Agricultural and Resource Economics, Job Market Papers. 2002. November 1; *Graglia M.J.* At the End of the Beginning: The Formalization of Property Rights in Emerging Markets // Journal of International Business. 2002. Fall; *Kim A.M.* A market without the «right» property rights: Ho Chi Minh City, Vietnam's newly emerged private real estate market. MIT, Department of Urban Studies and Planning. 2004. February 14.

кает в тех случаях, когда регламентированная технология оказания властной услуги, на которую существует *добровольный* спрос, предполагает обращение субъекта к тому или иному гаранту за подтверждением наличия у него некоторого права, определенного соответствующим регламентом как одно из *условий* получения желаемого права (на которое существует добровольный спрос).

Примером может служить обращение к услугам нотариуса по подтверждению подлинности разрешения родителей несовершеннолетнего ребенка относительно его выезда в зарубежную поездку при получении им въездной визы. Хотя *добровольно* спрос представляется именно на *визу*, регламентированная технология ее выдачи предполагает предоставление упомянутого нотариально заверенного разрешения (или согласия), которое родители уже *вынуждены* получать.

В связи с существованием индуцированного вынужденного спроса возникает вопрос относительно экономически рационального определения *субъекта* такого спроса. Так, в приведенном примере теоретически возможны и иные регламентированные технологии получения визы для несовершеннолетнего ребенка: например, непосредственное устное заявление родителей о своем согласии на выезд служащему иностранного консульства при «физической» выдаче визы; представление согласия, заверенного не нотариально, а органом внутренних дел или же органом местного самоуправления, или же по месту жительства и так далее.

Выбор между такими технологиями, осуществляемый гарантом, устанавливающим соответствующий регламент, отнюдь не обязательно происходит по критерию минимизации *социальных* издержек, а скорее исходя как из современных политологических концепций и экономических теорий государственного регулирования экономики, так и из практики введения названных регламентов в России. Критерии выбора в данной сфере имеют чаще всего смысл *минимизации ожидаемых издержек гаранта*¹⁷ на осуществление действий, выполнение которых он вменяет адресатам устанавливаемой технологии оказания властной услуги. Совокупные издержки *субъектов*, обратившихся к гаранту, особенно в случае возникновения вынужденного или индуцированного спроса на властные услуги, не принимаются при этом во внимание. Очевидно, что такой выбор далек от оптимального по критерию максимизации общественного благосостояния.

¹⁷ То есть включая минимизацию риска для гаранта.

Типы субъектов спроса на услуги по спецификации прав и общая характеристика этого рынка

Спрос на услуги по спецификации прав может предъявляться:

- А. отдельными индивидами по поводу своих собственных прав;
- В. отдельными индивидами как представителями других индивидов;
- С. неформальными организациями;
- Д. неформальными организациями в связи с их формализацией;
- Е. формальными организациями.

Особенности каждого из названных потенциальных субъектов спроса определяют очевидную *сегментацию* рынка соответствующих услуг.

Субъекты типов А, В, С и Е могут обращаться к любым гарантам, в то время как субъекты типа Д могут обращаться только к государственным гарантам (которые могут оказывать им как регламентированные, так и нерегламентированные услуги).

Общая характеристика рынка услуг по спецификации прав может быть представлена следующим образом.

Характер и уровень конкуренции

Регламентированные государственные властные услуги, как следует из приведенных положений, выступают практически по всем конкретным типам такого рода услуг в качестве *одного из продуктов*, конкурирующих с другими услугами по спецификации прав собственности. Альтернативными продуктами в общем случае могут выступать:

- неформальная спецификация, в том числе:
 - внезаконная, то есть не нарушающая закон;
 - незаконная (криминальная);
- формальная нерегламентированная спецификация, в том числе:
 - ошибочная;
 - незаконная (криминальная).

Тем самым каждый из секторов рынка услуг спецификации является (хотя и в разной степени) *конкурентным* или хотя бы со-

*стязательным*¹⁸. Вместе с тем, *реальная конкуренция*, достаточно близкая по своему характеру и последствиям к совершенной конкуренции, имеет место лишь в тех секторах этого рынка, где негосударственные гаранты конкурируют с государственными на *законодательно определенной основе* либо государственные учреждения вообще не выступают производителями услуг по спецификации прав¹⁹.

Дело в том, что государство как гарант правил и прав обладает упомянутыми выше специфическими характеристиками, *выделяющими* его среди потенциальных конкурентов на упомянутом рынке. Эти характеристики обуславливают тот факт, что регламентированные государственные властные услуги и соответствующие титулы прав являются наиболее защищенными по сравнению с альтернативными результатами спецификации и соответствующими титулами. Другими словами, они являются *наиболее качественными* услугами в плане качества *результата* спецификации, но обычно *наименее* качественными – в плане качества *процесса* спецификации прав. Причины такого несоответствия лежат на поверхности:

- поскольку властная услуга оказывается работниками государственных *учреждений*, то есть некоммерческих организаций, у них чрезвычайно слабы *стимулы* к повышению эффективности и качества своей деятельности;
- кроме того, поскольку такие учреждения финансируются из бюджета, предложение услуг (производственные мощности гаранта) «не *отзывчиво*» на рост спроса;
- наконец, упоминавшиеся выше критерии выбора технологии оказания государственных услуг, как правило, не принимают во внимание *издержки потребителей* на их получение, что автоматически ведет к снижению качества процесса потребления таких услуг.

Поскольку потребители услуг по спецификации учитывают в своих задачах выбора как совокупное качество услуги, так и их цену (денежные и неденежные издержки получения услуги и ти-

¹⁸ О понятии состязательного рынка см.: Baumol W.J., Panzar J.C., Willig R.D. Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1982.

¹⁹ Примером для первого случая может служить имевшая место короткое время ситуация сосуществования государственного и негосударственного нотариата, примером второго – регистрация прав собственности на акции предприятий.

тула права), фактический совокупный спрос всегда в более или менее равномерной степени *распределен* между альтернативными поставщиками функционально схожих, но различающихся качеством и ценой услуг.

Тип рынков услуг спецификации

Как следует из приведенных положений, рынок любой из услуг, входящих в состав блока услуг по спецификации прав, является по своему типу рынком *монополистической конкуренции*. Функционально тождественные или близкие блага, обращающиеся на нем (спецификация некоторого права в целом или промежуточной услуги), одновременно *дифференцированы* по производителям и/или применяемым технологиям их производства, что обуславливает дифференциацию их трансакционных свойств.

Рассматриваемый с иных позиций рынок любой из упомянутых услуг представляет собой *рынок для институтов*²⁰. Это означает, что на нем обращаются товары, представляющие собой в действительности пары объектов: услуга спецификации; правила ее оказания. При этом выбор покупателем такой пары зависит от цены услуги, бюджетного ограничения покупателя, а также качества услуги, определяемого возможностями продавца – гаранта властной услуги – обеспечить защиту предоставляемого или подтверждаемого права. Чем выше последние, тем выше качество услуги, тем большую цену готов заплатить покупатель за требуемую ему услугу. Рынок для институтов по своим характеристикам близок к рынку монополистической конкуренции, поэтому приведенные здесь характеристики его типа не противоречат друг другу.

Принципы оценки и критерии оправданности оказания властных услуг государством

Как следует из приведенных выше положений, услуги по спецификации прав могут осуществляться и реально осуществляются различными гарантами (и даже гарантами различных типов) по далеко не совпадающим технологиям. Для ряда такого рода

²⁰ См. подробнее: Тамбовцев В.Л. Институциональный рынок как механизм институциональных изменений // Общественные науки и современность. 2001. № 5. С. 25–38.

услуг государство законодательно установила монополию на их оказание, которая тем не менее регулярно нарушается, зачастую за счет выхода на рынок представителей криминальных организаций. Другими словами, наряду с законной формой предоставления властных услуг на легальном рынке, здесь есть и теневой рынок.

Для экономиста существование теневого рынка какого-либо блага ясно свидетельствует о наличии государственного вмешательства в процессы купли-продажи блага независимо от того, является ли такое вмешательство общественно оправданным, необходимым или же порожденным частным интересом чиновников. *Общественно оправданное* вмешательство государства в работу рынка, как следует опять-таки из положений экономической теории²¹, может быть обусловлено несколькими причинами:

- 1) несовершенством конкуренции (существование в какой-либо сфере естественных монополий, вырастающих из-за *возрастающей отдачи от масштабов и феномена субаддитивности издержек*, когда при данном объеме спроса на товар совокупные средние издержки оказываются наименьшими в том случае, если все производство концентрируется на *одной* фирме; регулирование работы такой фирмы необходимо во избежание негативных последствий монополии);
- 2) несбалансированностью системы рынков, ведущей к необходимости макроэкономического регулирования вообще и регулирования, предотвращающего циклические кризисы в частности;
- 3) отсутствием рынков – по причинам асимметрии информации и порождаемого ею ухудшающего отбора и угрозы недобросовестного поведения; запретительно высоких трансакционных издержек обмена; существования общественных благ, доступ к потреблению которых невозможно эффективно ограничить;
- 4) нежелательными результатами функционирования рынка, например, чрезмерным (с точки зрения общества) неравенством в распределении доходов.

Сопоставление приведенных условий с параметрами рынков властных услуг, охарактеризованных выше, показывает, что основания для упомянутого вмешательства можно найти в рамках комплекса причин, указанных в пункте 3 данного перечня.

²¹ Den Hertog J.A. General Theories of Regulation // Encyclopedia of Law and Economics. 1999.

Действительно, в силу высоких транзакционных издержек разграничения титулов права и их фальсификатов (сигналов) для потребителей, с одной стороны, и значительных потенциальных издержек от использования вторых вместо первых – с другой, функционирование *свободных* рынков спецификации прав *могло бы* привести к значительным чистым потерям для общества. Поэтому *в принципе* государственное регулирование рассматриваемых рынков (по указанным соображениям) *может* оказаться вполне оправданным.

Возможности неэффективного с общественной точки зрения функционирования рынков негосударственных властных услуг не означают, однако, *необходимости* монополизации их государством. Вместе с тем, само *существование приведенного перечня* представляет собой основание, объясняющее очевидное стремление государства к такой монополизации. Ведь осуществление деятельности по регулированию, как и все прочие виды деятельности государства, прежде всего – производство и предоставление общественных благ, требуют *издержек*, источником финансирования которых выступают в первую очередь *налоговые доходы* государства. Для организации же сбора налогов государство должно располагать сведениями о налогоплательщиках, равно как для организации производства общественных и социально значимых благ – сведениями о численности и других характеристиках их потребителей.

Легко видеть, что получение подобных данных и есть «побочный продукт» таких массовых видов деятельности государственных органов по спецификации прав, как регистрация граждан, семей, их имущества, характера и объемов хозяйственной деятельности, регистрация юридических лиц и так далее. Иными словами, спецификация прав, с одной стороны, повышает их ценность как активов для граждан и юридических лиц, а с другой – оказывается источником информации для принудительного *изъятия государством части доходов* граждан для финансирования процессов выполнения различных функций государства, в первую очередь, тех, результаты которых не могут обращаться на рынке (общественные и социально значимые блага).

В таких условиях стремление части граждан использовать *негосударственные* услуги по спецификации их прав (включая приобретение фальсифицированных титулов прав) также представляет-

ся вполне естественным, поскольку далеко не всегда каждый конкретный гражданин получает в обмен на изымаемые у него налоги тот объем услуг по предоставлению общественных и социально значимых благ, который, с его точки зрения, он мог бы приобрести за совокупную цену, равную взимаемым с него налогам.

Итак, мы можем констатировать наличие противоречивых факторов и стимулов, действующих в сфере услуг по спецификации прав граждан и организаций. К их числу, кроме того, необходимо добавить и наличие у государственных служащих стимулов к *частному* использованию государственного потенциала насилия в виде вымогательства ренты и выстраивания административных барьеров²², что обуславливает появление *вынужденного* спроса на властные услуги.

Реальная структура и масштабы осуществляемой спецификации прав представляет собой соединение различных видов как общественно необходимой, способствующей росту общественного благосостояния и тем самым производительной деятельности, так и чисто перераспределительной, ведущей лишь к чистым потерям общественного богатства. В таких условиях особую значимость приобретает вопрос о способах оценки и критериях разграничения указанных видов услуг по спецификации прав.

Общий подход к вопросу об *общественной* целесообразности оказания той или иной услуги по спецификации некоторого права фактически уже обсуждался выше: оказание услуги оправданно, если ожидаемый прирост ценности соответствующего актива после спецификации права на него *превышает* издержки спецификации.

Распределение выгод и издержек между конкретными участниками данного процесса может складываться неоднозначно и способно привести к *искажению стимулов* этих участников в процессах спецификации права. Рассмотрим три основных типа таких участников: индивида, фактически распоряжающегося активом; гаранта, способного осуществить спецификацию права на подобное распоряжение; неопределенный круг лиц, на котором может

²² См., например, анализ этих вопросов в: Административные барьеры в экономике: институциональный анализ / Под ред. А.А. Аузана, П.В. Крючковой. М., 2002 (а также в главе 3.1 данной книги); Калягин Г.В. Право на услуги власти: экономическая природа бюрократии // Экономическая интерпретация прав человека / Под ред. Д.В. Драгунского. М., 2004.

сказаться изменившийся уровень спецификации права (общество в целом). Если обозначить прирост ценности актива для каждого из этих участников ΔS_i , где $i = и (индивид), г (гарант), о (общество)$, а издержки спецификации прав на него – C_i , то возможны следующие ситуации:

Таблица 2

Ситуации	1	2	3	4	5	6	7	8
Индивид	$\Delta S \leq C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$	$\Delta S > C$	$\Delta S > C$
Гарант	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$	$\Delta S > C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$
Общество	$\Delta S \leq C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$	$\Delta S > C$

- 1) В данной ситуации спецификация права невыгодна никому из потенциальных участников данного процесса, поэтому никто из них не будет инициировать ее до тех пор, пока в силу изменившихся условий или технологии спецификации права для одного из участников не изменится соотношение выгод и издержек.
- 2) Если гарант (например, государство, обладающее достаточным потенциалом насилия) усматривает выгоду от спецификации некоторого права, он будет *принуждать* субъектов фактически осуществляемых прав формализовать их, даже несмотря на то, что с точки зрения роста общественного благосостояния такое действие означает потерю благосостояния. В такой ситуации для индивидов естественно возникновение стимулов к приобретению не титулов, а «сигналов» права, то есть фальсифицированных титулов – в предположении, что издержки их покупки ниже, чем издержки спецификации, проводимой гарантом, принуждающим индивидов специфицировать (формализовать) их права. С точки зрения общества в данной ситуации вполне оправданным представляется также деятельность по установлению *запрета для гаранта* на принуждение индивидов к спецификации их прав.
- 3) Поскольку в данной ситуации спецификация выгодна обществу, а также гаранту, но невыгодна индивиду (что обуславливает его уклонение от спецификации), правомерна поста-

новка вопроса о таком *изменении технологии* и издержек спецификации, которые не создавали бы искажающих стимулов для индивидов, или же о введении компенсаций для индивидов, которые покрывали бы их издержки (если технологию изменить «физически» невозможно). Разумеется, возможно и прямое принуждение индивидов, однако при этом возникают негативные последствия для общества и гаранта.

- 4) Если спецификация права выгодна *только* индивиду, следует ожидать его обращения к негосударственным гарантам с соответствующим ростом цены услуги и откликом гаранта в виде расширения мощностей по оказанию услуги. В то же время невыгодность спецификации для общества позволяет ожидать с его стороны *противодействия* процессу оказания подобных услуг.
- 5) Выгодность спецификации того или иного права только обществу свидетельствует о том, что даже такой гарант, как государство, не адекватен запросам общества, ведет себя как самостоятельный «игрок» и пренебрегает общественными предпочтениями. Для начала процесса спецификации права необходимо осуществление коллективного действия со стороны общества, что возможно только в ситуации существования *гражданского общества*, способного смягчить проблему коллективного действия.
- 6) Выгодность спецификации права индивидам и гарантам при невыгодности обществу в целом возможна для таких прав, которые обуславливают отрицательные экстерналии, и таких гарантов, которые имеют нелегальный (криминальный) характер.
- 7) В данной ситуации единственный участник, которому спецификация права невыгодна, – это потенциальный гарант. Если в роли такого гаранта рассматривать государство, данная ситуация означает, что правила спецификации, установленные законом, возлагают на конкретных государственных служащих, реально осуществляющих спецификацию права и предоставляющих соответствующие услуги, такие издержки, которые не компенсируются полагающимся им вознаграждением. Следовательно, правомерна постановка вопроса об изменении технологии спецификации. Одновременно нужно заметить, что в данной ситуации можно ожидать широкого

распространения различных форм нерегламентированного оказания услуг (взимание дополнительной платы с граждан и тому подобного), которые уменьшают издержки гаранта и делают оказание услуги спецификации выгодным для него.

- 8) Эту ситуацию следует рассматривать как *наиболее предпочтительную*, в каком-то смысле идеальную, поскольку в ней спецификация некоторого права выгодна всем участникам этого процесса. Соответственно, все возможные изменения в ранее рассмотренных ситуациях должны, по сути, быть не чем иным, как продвижением в сторону реализации именно этой ситуации.

Обобщая краткое рассмотрение выделенных ситуаций, можно отметить, что, поскольку соотношение издержек и выгод в них определено для *существующих и действующих* технологий спецификации права, повышение эффективности таких технологий может существенно видоизменять упомянутое соотношение. Другими словами, отнесение некоторого права к одной из введенных ситуаций в *данный момент* вовсе не означает, что оно останется таким и в следующий. Соответственно, необходим систематический *пересмотр* названных соотношений, поскольку с ним сопряжены определенные резервы роста общественного благосостояния.

Остановимся также на вопросах критериев *оправданности* оказания властной услуги спецификации какого-либо права *государственным* гарантом. Общий подход к решению этого вопроса (при условии, что сама спецификация *выгодна обществу*) связан с сопоставлением издержек ее проведения альтернативными типами гарантов. Тот гарант, который способен оказать соответствующую услугу с наименьшими издержками (при совпадающем качестве результата спецификации), и должен быть определен обществом в роли ответственного за ее осуществление. Такой подход, как легко видеть, дает наилучшие возможности для преодоления трудностей, связанных с невыгодностью спецификации для индивидов. Ведь чем меньше издержки спецификации, тем меньшими должны быть и дополнительные затраты компенсации, необходимые для того, чтобы *исключить* у индивидов возникновение стимулов к *опportunистическому поведению* в форме приобретения фальсифицированных титулов права.

Этот общий подход можно конкретизировать, обратившись к такой характеристике рынка соответствующих услуг, как его *концентрированность* или *дисперсность*. Концентрированный характер рынка, то есть сосредоточенность его в каком-то одном месте или на небольшой территории, означает, что территориальная «всеобщность» государства, наличие его представителей на всей территории страны, не создает ему каких-либо априорных преимуществ в сравнении с другими потенциальными гарантами. Напротив, если спрос на услугу имеется по всей территории страны, у государства соответствующее преимущество появляется: ведь ему не нужно нести дополнительные издержки на создание территориальных филиалов тех организаций, которые будут оказывать услуги спецификации.

Рассмотрим в качестве примера услуги по регистрации таких видов имущества, как автомобили и акции. Регистрация *автомобилей* выгодна как их владельцам, так и обществу, поскольку облегчает разрешение конфликтов, связанных с кражами этого вида собственности и с нанесением автомобилистами ущерба другим гражданам или их имуществу вследствие дорожно-транспортных происшествий. Поскольку автомобиль — имущество, легко меняющее свое местонахождение, регистрация его именно государственными гарантами имеет очевидные преимущества, поскольку позволяет ввести единую систему титулов собственности, а также их знаков, и сокращает издержки координации действий регистрационных и правоохранительных органов по всей территории страны.

Регистрация торгуемых на организованном рынке акций предприятий выгодна их владельцам, поскольку также сокращает издержки разрешения возможных конфликтов, связанных с продажей (и вообще движением) этих титулов собственности. Вместе с тем, операции с акциями осуществляются на небольшом числе специальных площадок (бирж), что лишает разветвленную сеть государственных учреждений упомянутых выше преимуществ. Следовательно, в данном случае вполне возможна частная регистрация прав на акции, что мы и наблюдаем на практике.

Кроме того, при сопоставлении различных типов гарантов в качестве кандидатов для оказания услуг спецификации, необходимо учитывать не только статический, но и *динамический* аспект. Он может быть выражен через характеристику скорости отклика предложения услуги данным гарантом на изменение спроса на нее (при условии сохранения достигнутого качества спецификации, включая

как качество результата, так и качество процесса спецификации). Если *спрос* на услугу демонстрирует *значительную изменчивость*, более предпочтительным представляется тот гарант (тип гаранта), величина предложения которого реагирует на изменение спроса с незначительной задержкой по времени. Ведь при медленной реакции на изменение спроса либо в течение длительного времени действуют излишние мощности и непроизводительно расходуются средства гаранта, либо возникают очереди из субъектов, стремящихся получить услугу спецификации, и непроизводительно расходуются их время и другие ресурсы. В этом плане государственные гаранты априори находятся в худшем положении по сравнению с негосударственными, поскольку *сокращению* мощностей препятствует общее для всех государственных организаций стремление к *максимизации* своих ресурсных потенциалов²³, а оперативному *увеличению* таких мощностей препятствует *годовой* бюджетный цикл. Вместе с тем, данный критерий, очевидно, имеет вспомогательный, подчиненный характер и может использоваться лишь «при прочих равных».

* * *

Проведенный теоретический анализ проблем спроса и предложения на государственные властные услуги показал, что при определенных условиях, описанных в рамках этого анализа, именно *государственные* властные услуги по спецификации различных прав граждан и организаций являются наиболее эффективной формой этой спецификации.

Вместе с тем, сама возможность осуществления спецификации прав разными гарантами по несовпадающим технологиям определяет целесообразность (с точки зрения максимизации общественного благосостояния) анализа существующих форм и процедур *государственной* спецификации прав под углом зрения поиска *альтернативных* к ним форм, отличающихся большей эффективностью, чем реально осуществляемые.

Выявленные на основе теоретического анализа альтернативные технологии спецификации прав и предложенные критерии их сопоставления обеспечивают методологическую основу для эмпирического изучения практики оказания государственных властных услуг и выработки предложений и рекомендаций по их совершен-

²³ Niskanen W. The Peculiar Economics of Bureaucracy // American Economic Review. 1968. Vol. 58. № 2. P. 293–305; McGuire T. Budget-Maximizing Governmental Agencies: An Empirical Test // Public Choice. 1981. Vol. 36. P. 313–322.

ствованию, включая предложения по изменению гарантов и технологий оказания таких услуг.

Одновременно проведенный анализ дает возможность высказать ряд *гипотез*, которые могут быть проверены на том или ином эмпирическом материале, в частности – на массивах данных, собранных в рамках полевого этапа настоящего исследования:

- 1) Предъявляя *добровольный* спрос на спецификацию какого-либо права, индивид будет обращаться к государственному гаранту (то есть предъявлять спрос на *государственную* властную услугу) в том случае, если аналогичные услуги альтернативных гарантов менее предпочтительны для него по соотношению цены и качества в рамках его бюджетного ограничения. В частности, индивиды с высокими альтернативными издержками свободного времени будут с большей частотой прибегать к услугам посредников для получения индуцированных властных услуг.
- 2) Для государственных гарантов, оказывающих властные услуги, типичным является стремление максимального перекладывания издержек на потребителей их услуг. Из всего многообразия технологий оказания услуги государственными гарантами будет выбираться вариант, минимизирующий *их* издержки и риски.
- 3) В случае *вынужденного индуцированного* спроса на властную услугу, то есть в ситуациях, когда индивид обращается за ней, имея в виду удовлетворение какой-то *иной* потребности, при наличии *узкого предложения* со стороны государства (то есть предложения вариантов, проигрывающих альтернативным по соотношению цены и качества), следует ожидать более частого обращения индивидов к альтернативным формам удовлетворения исходной потребности.
- 4) Если гарант (например, государство, обладающее достаточным потенциалом насилия) усматривает прямую (частную) выгоду от спецификации некоторого права, он будет *принуждать* субъектов фактически осуществляемых прав формализовать их, даже несмотря на то, что с точки зрения роста общественного благосостояния такое действие означает его потерю. В этой ситуации для индивидов естественно возникновение стимулов к приобретению не титулов, а «сигналов» права, то есть фальсифицированных титулов – в предположении, что издержки их покупки ниже, чем издержки

спецификации, проводимой гарантом, принуждающим индивидов специфицировать (формализовать) их права.

- 5) Если спецификация права выгодна *только* индивиду, следует ожидать его обращения к *негосударственным гарантам* с соответствующим ростом цены услуги и откликом гаранта в виде расширения мощностей по оказанию услуги. В то же время невыгодность спецификации для общества позволяет ожидать с его стороны *противодействия* процессу оказания подобных услуг.
- 6) Если государству как гаранту невыгодна спецификация не-которого права, то на практике можно ожидать широкого распространения различных форм *нерегламентированного оказания властных услуг* (взимание дополнительной платы с граждан и так далее), которые уменьшают издержки гаранта и делают оказание услуги спецификации выгодным для него.

Для проверки гипотез, выдвинутых на основании теоретического анализа спроса и предложения государственных властных услуг, в Перми в октябре-декабре 2004 года было проведено полевое исследование спроса и предложения двух типов таких услуг: подтверждение права на получение жилищной субсидии и ликвидация юридического лица.

Задачи полевого исследования заключались в следующем:

- определение качественных характеристик и цены услуги *de jure* и *de facto*;
- выявление основных параметров спроса и предложения услуги, включая альтернативные источники предложения услуг;
- выявление основных способов снижения издержек/повышения качества получаемых услуг.

Исследование каждой услуги включало в себя:

- «нормативное» описание услуги;
- взгляд со стороны спроса (анкетирование и интервьюирование различных категорий потребителей услуги);
- взгляд со стороны предложения (анализ альтернативных способов предоставления услуги, предлагаемых на рынке);
- рекомендации по повышению качества / снижению издержек получения соответствующих услуг.

Выбранные для исследования услуги различаются как по характеристикам потребителей, так и по распространенности различных технологий их предоставления. Так, услуга по предоставлению жилищных субсидий характеризуется монопольным характером

предложения – оказывается исключительно государственным гарантом. При этом спрос на подобную услугу имеет добровольный (невынужденный) характер. Услуга по ликвидации юридических лиц характеризуется разнообразием альтернативных видов предложения и, в определенной мере, индуцированным спросом.

Case study 1: услуга по подтверждению права на получение субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг

В соответствии с законом «О федеральной жилищной политике» (№ 4218-1 от 24 декабря 1992 года с изменениями на 29 декабря 2004-го) субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг предоставляются на основании положения о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, утверждаемого правительством Российской Федерации. При определении условий предоставления гражданину права на получение субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг должны учитываться:

- социальные нормы площади жилья и нормативы потребления коммунальных услуг (водоснабжения, газоснабжения, электроснабжения, водоотведения и теплоснабжения, в том числе приобретения и доставки твердого топлива при наличии печного отопления), вывоза бытовых отходов;
- максимально допустимая доля расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

Размер предоставляемой гражданину субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг рассчитывается исходя из устанавливаемых в соответствии со стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг цен на содержание и ремонт жилья, наем жилого помещения в государственном или муниципальном жилищном фонде, предоставляемого по договорам социального найма, и тарифов на коммунальные услуги, оказываемые гражданам, проживающим в жилых помещениях в жилищном фонде независимо от форм собственности.

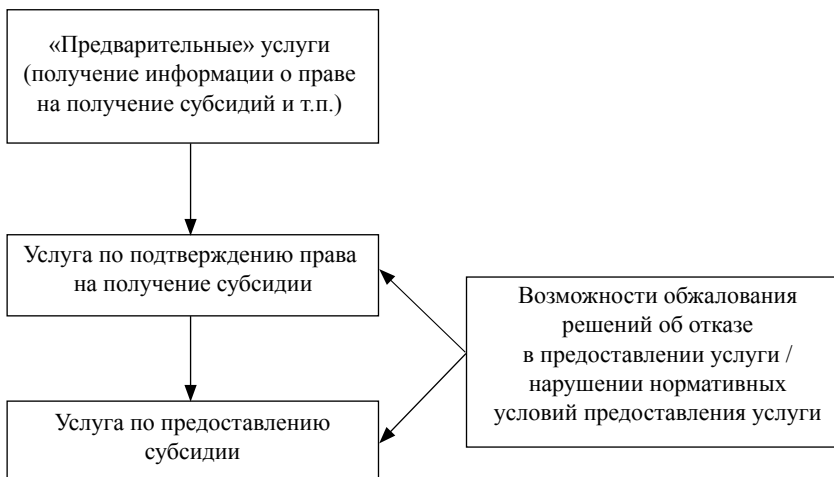
Органы государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом социально-экономического развития региона устанавливают порядок и условия предоставления субсидий на территории субъекта. Устанавливаемые критерии получения субсидий не должны ухудшать положение граждан по сравнению с нормами, установленными федеральными нормативными актами. Решения о предоставлении субсидий принимаются органами местного самоуправления.

Порядок предоставления жилищных субсидий регулируется положением № 444 о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг (утверждено постановлением правительства России от 30 августа 2004 года) и нормативными правовыми актами субъектов федерации и органов местного самоуправления.

В соответствии с федеральным законодательством право на получение жилищных субсидий имеют граждане, расходы которых на оплату жилья и коммунальных услуг превышают 22% совокупного семейного дохода (в пределах федерального стандарта социальной нормы площади жилья). Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья определяется исходя из следующих норм обеспеченности населения жильем: 18 м² общей площади жилья на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 м² – на семью из двух человек, 33 м² – на одиноко проживающих граждан. В ряде регионов установлена более низкая планка расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, требуемая для получения жилищной субсидии. При учете доли расходов на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) учитываются имеющиеся льготы по их оплате.

По данным на середину 2004 года в России субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг получали более 6,5 миллиона человек. Отмечается, что получателями жилищных субсидий являются отнюдь не все граждане России, имеющие на них право. Приведенные ниже результаты исследования позволяют ответить на вопрос, почему реальный спрос на услуги по получению жилищных субсидий ниже потенциального.

В настоящем исследовании под государственными властными услугами мы подразумеваем такие услуги, которые связаны со спецификацией прав собственности (установление прав, подтверждение прав, защита прав). Говоря о государственной властной услуге по выдаче государственных жилищных субсидий, мы фактически говорим о подтверждении права на получение соответствующей субсидии. Естественно, существуют и «связанные» услуги: получение информации о праве на субсидию, о технологии ее получения, собственно получение субсидии и так далее. Конкретного гражданина интересует не подтверждение права на субсидию, а ее получение. Поэтому программа исследования предполагала анализ как собственно государственной властной услуги, так и связанных элементов.

Рисунок 1. Услуга «предоставление жилищной субсидии»

Следует отметить, что, за исключением стадии получения информации о праве на субсидии, все остальные услуги монопольно предоставляются государственными уполномоченными органами. В большинстве регионов органами, осуществляющими работу с гражданами по вопросам жилищных субсидий, являются комитеты социальной защиты.

Полевое исследование, проведенное в Перми, позволило проанализировать специфику спроса и предложения услуг по подтверждению права на получение субсидии и проверить некоторые из высказанных выше гипотез. Было проведено 15 интервью с лицами, являющимися получателями жилищной субсидии, 10 интервью с лицами, которые имеют право на субсидию, но не получают ее. Кроме того, исследователи обзвонили и обошли 9 организаций, включенных в «технологическую цепочку» предоставления услуги (органы социальной защиты, домоуправления, организации-работодатели).

Следует отметить, что в Перми технология предоставления жилищных субсидий является достаточно отработанной. Картина могла бы существенно измениться при проведении сравнительного анализа предоставления услуги в различных регионах. Однако и исследование в относительно благополучном городе позволило выявить ряд «узких мест» и проблем.

Первым важным результатом исследования является подтверждение того факта, что далеко не все граждане, имеющие право на получение субсидии, этим правом *реально пользуются*. То есть *реальный спрос на данную услугу ниже потенциального*. Исследователи не обладают адекватной статистикой, позволяющей оценить расхождение реального и потенциального спроса. Однако проведенное исследование позволило выявить некоторые качественные параметры, связанные с «заниженным» спросом на данную услугу.

Можно выделить два основных фактора, определяющих подобное «занижение» спроса. Во-первых, это *недостаток информации*, касающейся права на получение субсидии. Значительное количество граждан, имеющих право на субсидию, просто не знают об этом праве и о технологии получения субсидии. Во-вторых, это «недружественная» технология получения субсидий. В качестве причин отказа от получения субсидии гражданами, имеющими такое право, были названы следующие:

- отсутствие достаточного объема информации о самой возможности получения субсидии;
- отсутствие информации о методе расчета размера субсидии;
- отсутствие информации о необходимых документах;
- большие затраты времени на сбор всех необходимых документов;
- недружелюбное отношение специалистов;
- внутренняя обстановка помещения (узкие коридоры, душно).

Таким образом, информационные и технологические ограничения позволяют искусственно сдерживать спрос на услуги по получению жилищных субсидий. Можно предположить, что подобные ограничения складываются под воздействием трех факторов:

- стремление государственных гарантов максимально переложить издержки на потребителей их услуг. В случае с жилищными субсидиями это приводит, в частности, во вменение гражданину обязанности собирать и предоставлять документы, уже *имеющиеся* в распоряжении органов социальной защиты;
- бюджетные ограничения государства: ситуация, при которой объем средств, выделяемых на предоставление субсидий, меньше потенциального спроса на них. В этом случае создание «технологических» трудностей и недостаточное распро-

странение информации является способом балансирования спроса и предложения²⁴;

- общая незаинтересованность государственных служащих в повышении стандартов обслуживания и увеличении количества пользователей их услугами (минимизация частных издержек государственных служащих).

При рассмотрении вопроса о возможных путях повышения качества данной услуги мы будем учитывать данные мотивы.

Можно обоснованно предположить, что искусственное сдерживание спроса на получение субсидий затрагивает, прежде всего, категории лиц с относительно высокой альтернативной стоимостью времени. Этот фактор следует учитывать при оценке потенциальных изменений спроса на данную услугу.

Следует отметить, что существующий объем спроса на данные услуги может в ближайшее время существенно измениться под влиянием двух факторов: монетаризации льгот на оплату ЖКУ и повышения стоимости услуг ЖКУ. И в том и в другом случае будет возрастать потенциальный спрос на предоставление субсидий. При этом монетаризация льгот может привести к росту потенциального спроса со стороны лиц с относительно невысокой альтернативной стоимостью времени (например, пенсионеров), что приведет к существенному росту и реального спроса на субсидии. Ряд из опрошенных граждан, в данный момент не получающих субсидии, но имеющих право на них, отметили, что при возрастании стоимости ЖКУ или снижении дохода они будут вынуждены обратиться за субсидиями. В то же время для более чем половины опрошенных главным условием, при котором они обратятся за субсидией, является изменение процедуры (четкие требования, информация о предполагаемом размере субсидии и так далее). Это еще раз подтверждает, что технологические и информационные факторы достаточно существенны для сдерживания спроса.

Теперь подробнее рассмотрим сторону предложения соответствующей услуги. В соответствии с действующей нормативной правовой базой «технологическая карта» услуги выглядит следующим образом.

²⁴ Отметим, что конкретно для Перми этот мотив не является определяющим. В данном регионе объем средств, выделяемых на субсидирование, больше объема реально предоставляемых субсидий.

Таблица 3. Технология получения субсидии на оплату ЖКУ

Этап процедуры	Действия получателя услуги	Нормативный срок	Официальная стоимость	Орган	Нормативное обеспечение
Предоставление информации о порядке выдачи субсидий	Обращение в исполнительный орган местного самоуправления лично или иным образом	Срок не определен	Не установлена	Исполнительный орган местного самоуправления	Акт исполнительного органа местного самоуправления
Оформление документов, необходимых для получения субсидии	Обращение за получением документа лично или через доверенное лицо по факту обращения	Срок выдачи документа не определен. Как правило, немедленно	Не установлена	Жилищно-эксплуатационные организации; бухгалтерии по месту работы / органы социальной защиты / ПФР, другие организации (в зависимости от типа документа, см. ниже)	Постановление правительства РФ от 30 августа 2004 года № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг»
Прием декларации на получение субсидии	Подача пакета документов лично, через доверенное лицо или направление по почте	Немедленно	Бесплатно	Орган социальной защиты населения муниципального образования	Постановление правительства РФ от 30 августа 2004 года № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг», акт исполнительного органа местного самоуправления
Принятие решения о предоставлении субсидии	До сведения получателя услуги данная информация доводится органом, принимающим решение	10 дней с момента получения пакета документов	Бесплатно	Орган социальной защиты населения муниципального образования	Постановление правительства РФ от 30 августа 2004 года № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг», акт исполнительного органа местного самоуправления

Окончание таблицы 3

Этап процедуры	Действия получателя услуги	Нормативный срок	Официальная стоимость	Орган	Нормативное обеспечение
Предоставление субсидии	Открытие счета в банке или предоставление информации об имеющемся банковском счете лично или по почте	Срок не определен. При предоставлении документов с 1-го по 15-е число месяца субсидия предоставляется с 1-го числа этого месяца, а при предоставлении документов с 16-го числа до конца месяца – с 1-го числа следующего месяца	Бесплатно	Бюджет соответствующего муниципального образования по решению органа социальной защиты	Постановление правительства РФ от 30 августа 2004 года № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг», акт исполнительного органа местного самоуправления
Период предоставления субсидии		На 6 месяцев			Постановление правительства РФ от 30 августа 2004 года № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг»
Резюме		Срок можно определить примерно от 12 до 16 дней в зависимости от индивидуальных особенностей обращающегося за получением субсидии, то есть количество документов, которые необходимо предоставить для получения субсидии	Бесплатно		

Для получения субсидий граждане представляют в уполномоченный орган по месту постоянного жительства следующие документы:

- а) заявление о предоставлении субсидии;
- б) документы о составе семьи заявителя;
- в) копии документов, подтверждающих правовые основания владения и пользования жилым помещением;
- г) документы, подтверждающие доходы заявителя и всех членов семьи, которые учитываются при решении вопроса о предоставлении субсидии;
- д) документы, содержащие сведения о суммах платежей за жилье и коммунальные услуги, начисленных за последний перед подачей заявления месяц, и о наличии (отсутствии) просроченной задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг;
- е) копии документов, подтверждающих право на льготы или компенсации по оплате жилья и коммунальных услуг заявителя и членов семьи, зарегистрированных совместно с ним по месту постоянного жительства;
- ж) копии документов, удостоверяющих гражданство Российской Федерации заявителя и членов его семьи.

Таким образом, в «технологическую цепочку», помимо органа социальной защиты, включены еще как минимум жилищно-эксплуатационные организации и организации-работодатели.

Технологическая карта *de jure* показывает, что прохождение процедуры не принуждает граждан нести денежные затраты. Реально, как показали интервью, потребители услуги несут дополнительные расходы на копии необходимых документов (в пределах 50 рублей).

В то же время интервью с получателями услуги показывают, что в связи с получением субсидии возникают достаточно существенные *неденежные издержки*, связанные с поиском необходимой информации и сбором документов. Следует отметить, что в ответах интервьюируемых существенно различались сроки сбора необходимых документов (от одного дня до полутора месяцев). По мнению исследователей, столь значительные сроки сбора документов связаны с отсутствием достаточной информации о технологии сбора и предоставления документов.

В то же время следует отметить, что, по крайней мере в Перми только 2 из 15 опрошенных получателя субсидии не хотят в даль-

нейшем обращаться за ней. В качестве причин отказа от дальнейшего получения субсидии называют тяжелый процесс сбора документов и очереди. Следует отметить, что, судя по всему, для данных людей высока альтернативная стоимость времени – они назвали наибольшие суммы, которые они были бы готовы заплатить за помощь посредника в сборе документов (300 и 500 рублей).

Из основных проблем, связанных с получением субсидии, были названы:

- отказ от предоставления информации по телефону, который влечет за собой затраты времени на дорогу и самостоятельный поиск информации;
- «нервные» сотрудники, не желающие доступно объяснять потребителям нюансы процедуры;
- неполное наличие информации о промежуточных звеньях процедуры;
- затраты времени на ожидание приема специалистов;
- некомпетентность промежуточных звеньев о требованиях к справкам социальной защиты;
- требования справок, находящихся уже в наличии отдела социальной защиты;
- недружелюбное отношение специалистов.

Эти данные подтвердились и при визитах и звонках в организации, участвующие в «технологической цепочке». Проблемы с информацией характерны и для органов социальной защиты, и для жилищно-эксплуатационных организаций (для последних в большей мере).

На вопрос, что следует изменить в процедуре предоставления субсидий, были высказаны следующие мнения:

- необходима более четкая организация потока потребителей (ликвидация очередей);
- органы социальной защиты должны получать часть информации из своих информационных баз, а не «гонять» людей за справками;
- необходимо стандартизировать требования к формам справок;
- необходимо улучшение информирования о праве на получение субсидии и формах требуемых документов.

Следует заметить, что граждане, имеющие право на субсидию, но не получающие ее, отметили схожие проблемы и высказали схожие пожелания.

Таким образом, основные претензии связаны с организацией предоставления услуги, что, как показывает практика, характерно практически для всех услуг, предоставляемых государственными органами.

Надо отметить, что данная услуга является фактически монопольной. Ни интервьюируемым, ни исследователям неизвестны альтернативные способы получения услуги (посреднический рынок не развит). Это объективно связано с тем, что спрос на данную услугу предъявляется низкодоходными группами населения. Определенная альтернативность наблюдается только на стадии информирования о порядке выдачи субсидии. Подробную информацию предоставляют некоторые общественные организации (профсоюзы, организации инвалидов, организации ветеранов).

В то же время даже у этой группы граждан (примерно у 50%) существует готовность платить за помощь в сборе необходимых документов. Суммы, которые граждане готовы отдать за такую помощь, составляют от 50 до 500 рублей. При этом связи между готовностью платить и доходом семьи не наблюдается. Подобный размер платежеспособного спроса не позволяет возникнуть рынку посреднических услуг в настоящее время. Однако, возможно, при легализации этого рынка предложение подобных услуг появится.

Для определения возможных улучшений в предоставлении услуг по подтверждению права на получение субсидии рассмотрим, каковы основные *типы транзакционных и трансформационных издержек*, которые несут участники взаимодействия *при различных технологиях предоставления услуги* подтверждения прав на получение субсидий на оплату ЖКУ.

В качестве *базового* возьмем существующий вариант, когда услуга может быть получена *в органах социальной защиты*. Вначале исследуем, какие издержки несут индивид, гарант и общество в связи со сложившейся практикой, а затем наметим пути снижения издержек в рамках данной технологии.

Из полученных в ходе полевых исследований данных следует, что индивиды, еще не воспользовавшиеся услугой, имеют только приблизительное представление о необходимых для получения субсидии документах, а также о ее размере. Следовательно, можно сделать вывод о *высоких транзакционных издержках получения индивидами информации о правах*, которые государство готово подтвердить, а также о *процессе и регламенте* получения услуги.

Официальные пути распространения информации могут быть следующими:

- самостоятельное ознакомление с положениями постановления правительства № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг»;
- получение информации из СМИ;
- получение информации с доски объявлений в жилищном управлении или в органах социальной защиты;
- получение информации по телефону в органах социальной защиты.

В результате исследований было выявлено, что единственный источник, который помог людям сориентироваться в ситуации, — это СМИ. При этом исследователи отмечают, что информация о праве на льготы размещена на стендах органов социальной защиты, однако она не полная. По телефону не удалось получить информацию не только о праве на льготу и необходимых для его подтверждения документах, но часто и о времени работы органов социальной защиты. Вот почему среди самых распространенных источников получения информации чаще всего называли знакомых. В интервью также отмечалась возможность получения информации через общественные организации инвалидов, общественные организации ветеранов, профсоюзы.

Высокие транзакционные издержки получения информации, как уже говорилось, влекут за собой *снижение спроса* на субсидии со стороны индивидов, имеющих право на их получение. Такая ситуация не выгодна индивидам, а также обществу, однако может быть выгодна государству. Во-первых, экономятся средства бюджета, во-вторых, нет необходимости оплачивать труд дополнительных сотрудников, которые должны будут обслуживать возросший спрос²⁵.

Следующий тип транзакционных издержек, который можно выделить в результате проведенного исследования, — *это большие временные затраты на сбор документов*, подтверждающих право на получение субсидии. Мы считаем, что некоторые документы, перечисленные в упоминавшемся уже постановлении правительства, *являются излишними*. Справедливо, что для предоставления услуги необходимо согласие самого индивида, подтверждаемое письменным заявлением; сведения о составе его семьи и совокуп-

²⁵ Однако в данном случае имеет место конфликт интересов государства как выразителя общественных интересов и государства как максимизирующего экономического агента. Государство как выразитель общественного интереса заинтересовано в том, чтобы все имеющие право на субсидию ее получили. Государство как максимизирующий агент заинтересовано в снижении бюджетных расходов на предоставление субсидий.

ных доходах; о правовых основаниях владения и пользования жилым помещением; сведения об уже получаемых льготах по оплате ЖКУ. Сведения о том, что индивид не является злостным неплательщиком, также имеют отношение к делу (однако возникает вопрос, должен ли индивид сам получать это подтверждение или соответствующий запрос должен делать орган, принимающий решение о предоставлении субсидии). Однако данные о гражданстве всех членов семьи заявителя кажутся избыточными²⁶. Государство таким образом использует возможность лишний раз проконтролировать индивида и создает дополнительный спрос на получение связанных властных услуг по подтверждению прав, не имеющих непосредственного отношения к праву получения субсидии на оплату ЖКУ.

Основные *составляющие транзакционных издержек индивида на сбор и предоставление документов* следующие:

- необходимость прихода в орган социальной защиты для ознакомления со списком требуемых документов и их образцами²⁷ (иногда для этого необходимо отстоять очередь для личного общения с консультантом);
- необходимость получения ряда документов в жилищном управлении²⁸;
- необходимость получения справки о доходах по месту работы, учебы или в пенсионном фонде;
- затем необходимо снова идти в орган социальной защиты с собранными документами.

В результате исследования была получена *приблизительная денежная оценка транзакционных издержек по сбору документов*: примерно половина опрошенных готова заплатить 100–500 рублей за то, чтобы документы собирал посредник. Таким образом, можно выделить сегмент, на котором возникает спрос на услугу, связанную с предоставлением властной услуги государства по подтверждению права на получение субсидии. Официальное разрешение

²⁶ Кроме всего прочего, получение документа о гражданстве детей предполагает еще одну итерацию в сборе документов: получение выписки из домовой книги в жилищном управлении, а затем поход в милицию.

²⁷ В ходе опросов было выяснено, что не во всех организациях, которые должны предоставить требуемые документы, есть представление о том, как они должны быть оформлены.

²⁸ В одном из жилищных управлений Перми получение этих документов предполагает стояние последовательно в трех очередях (в отдел справок, в бухгалтерию, к начальнику).

предоставления платных услуг в этом сегменте позволит снизить транзакционные издержки индивидов и общества (за счет развития специализации и сокращения очередей).

Индивид несет также издержки, обусловленные *оппортунистическим поведением* контрагентов (органа социальной защиты, жилищного управления). Эти издержки связаны, прежде всего, с предоставлением *ложной информации* о процессе предоставления услуги (расписания работы органов, необходимости личного присутствия). В результате индивиду приходилось тратить дополнительное время на безрезультатные походы в органы и стояние в очередях. Также высоки издержки, которые несет индивид в связи с *отлыниванием* исполнителей. Данный тип оппортунизма выражается в отказе от предоставления информации по телефону; неполном представлении информации на стендах; затягивании времени ожидания и приема. Со стороны гаранта услуги по предоставлению прав на субсидию теоретически возможно также оппортунистическое поведение в форме затягивания сверх регламентированного (10 дней) срока рассмотрения документов; необоснованных отказов в подтверждении прав; неверного расчета суммы субсидии. Однако респондентами данные формы оппортунизма отмечены не были.

Транзакционные издержки гаранта и общества связаны, прежде всего, с *оппортунистическим поведением* индивида. Как уже было отмечено, индивид часто предоставляет ложную информацию о совокупных доходах лиц, занимающих определенную жилплощадь. Более того, в предоставлении ложной информации может быть заинтересован один из участников цепочки сбора документов – работодатель индивида. Также могут быть высоки транзакционные издержки оппортунистического поведения сотрудников органов, подконтрольных гаранту. Речь идет о несогласованных действиях персонала органа социальной защиты и жилищного управления (выдача справки не той формы отнимет время у работника органа социальной защиты на ее повторное рассмотрение).

Уровень транзакционных и трансформационных издержек участников цепочки сбора документов (органа социальной защиты – жилищного управления – бухгалтерии работодателя/учебного заведения/отделения пенсионного фонда) задается, в первую очередь, гарантом. Именно его структуры определяют характеристики процесса и результата оказания услуги. В настоящее время можно сделать достаточно определенный вывод, что эти *издержки*, насколько возможно, *переложены на индивида*.

С нашей точки зрения, в рамках существующей в настоящее время технологии предоставления услуги возможно *снижение транзакционных издержек индивида*.

Для *снижения транзакционных издержек поиска информации* об услуге необходимо более эффективно доводить ее до сведения населения. Это можно сделать следующим образом: вывешивать полную информацию о праве на субсидию, процессе и регламенте подтверждения прав на получение этого права не только на стенах органов социальной защиты, но и в жилищных управлениях, и в подъездах домов; информировать людей через бухгалтерии предприятий; выделить один телефонный номер в расчете на определенное количество жителей, по которому человек сможет получить полную информацию о своих правах на получение субсидии и регламенте подтверждения этих прав.

Издержки, связанные с *первой итерацией* (приходом в орган социальной защиты), легко снизить, наладив процесс информирования, предложенный ранее, а также стандартизовав необходимые формы документов и информировав о них органы, ответственные за их выдачу. Издержки, связанные со *второй итерацией* (походом в жилищное управление), снижаются путем налаживания передачи информации из жилищного управления в орган социальной защиты (в рамках программы создания единого информационного пространства органов власти)²⁹ или в краткосрочной перспективе, используя принцип «единого окна». Опрашиваемых раздражает не необходимость сбора документов как таковая, а организация их предоставления, причем больше всего нареканий звучит в адрес жилищных управлений: долгое некомфортное ожидание в очередях, неудобное расписание работы, невозможность получения информации о работе по телефону. Пути исправления ситуации очевидны: необходимо оптимизировать расписание работы жилищного управления, увеличить время приема, выделить дополнительных сотрудников в пиковое время, расширить площади для ожидания, оборудовать их сидячими местами. Однако в данном случае снижение издержек индивидов от посещения жилищных управлений требует более высоких затрат со стороны гаранта, поэтому конкретные рекомендации могут быть даны только при оценке всех выгод, получаемых участниками взаимодействия. *Третья итера-*

²⁹ Создание дублирующей базы органами социальной защиты является излишним, но некоторые документы, например о составе семьи и правовых основаниях владения и пользования жилым помещением, можно требовать с меньшей периодичностью, если есть первоначальная информация.

ция (поход в бухгалтерию по месту работы) вызвала меньше всего нареканий опрашиваемых. В то же время получение информации о доходах пенсионеров можно и нужно сделать автоматизированным. В соответствии с указанным постановлением правительства *четвертой итерации* (похода с собранными документами в орган социальной защиты) можно избежать, отправив вместо себя третье лицо или послав документы по почте³⁰. Однако служащие органов социальной защиты настаивают на личном присутствии, что неоправданно повышает издержки индивида и общества, не принося никаких выгод гаранту. Также официальное право на получение бесплатных услуг по сбору документов имеют инвалиды, но инвалид, попавший в выборку, не получает субсидию, так как эти услуги ему оказаны не были.

Следует остановиться на вопросе о целесообразности изменения технологии предоставления услуги. О *смене технологии* будет свидетельствовать изменение одного из ее компонентов:

- регламента предоставления услуги;
- процесса предоставления услуги;
- результата предоставления услуги;
- органа, предоставляющего услугу³¹;
- гаранта предоставления услуги.

Последовательное рассмотрение всех возможных изменений технологии и их комбинаций заняло бы слишком много места и времени, поэтому сосредоточимся на наиболее проблемных местах.

Выделенные компоненты транзакционных издержек потребителей позволяют сделать вывод, что *повысить качество* предоставления властной услуги можно:

- облегчив получение информации о процессе получения услуги;
- сократив количество требуемых документов;
- сократив время пребывания в очередях;
- создав стимулы у конечных исполнителей;
- сократив количество инстанций, выдающих документы.

Легко заметить, что эти пункты являются взаимозависимыми. Например, сократив количество требуемых документов, можно сократить количество инстанций и, соответственно, время, потраченное в очереди.

³⁰ В постановлении не указан способ подачи документов.

³¹ Теоретически определение органа, предоставляющего услугу, является частью регламента. Этот пункт выделен, так как именно его анализ представляется наиболее интересным.

Ранее нами уже были проанализированы проблемы получения информации и сокращения списка документов. Поэтому *сосредоточим внимание на органах*, в которых индивиды берут документы и получают подтверждение права на субсидию, а также на качестве процесса получения услуги (включая время в очередях), на которое влияет, помимо прочего, *создание стимулов* у персонала органов.

Теоретически возможны следующие изменения в регламенте и процессе предоставления услуги: гарантом услуги является государство, а конечным пунктом сбора и проверки документов:

- орган социальной защиты, персонал которого собирает сведения об индивиде;
- жилищное управление, индивид сам приносит необходимые документы;
- жилищное управление, персонал которого собирает сведения об индивиде;
- бухгалтерия работодателя/учебного заведения/отделения пенсионного фонда;
- общественная некоммерческая организация;
- частная коммерческая организация.

В каждом из шести случаев возможно существование посредника, собирающего документы. В последних трех случаях теоретически возможна смена гаранта, либо только подтверждающего право на получение субсидии, либо подтверждающего право и выплачивающего субсидию.

Нам представляется, что наиболее целесообразным является *первый вариант* изменения схемы. В этом случае у индивида снижаются транзакционные издержки сбора документов (они перекладываются на орган социальной защиты), но издержки поиска информации и оппортунистического поведения могут остаться на прежнем уровне. В то же время возрастают издержки гаранта. Однако даже без детальных расчетов можно предположить, что суммарное снижение общественных издержек при перекладывании обязанности по сбору документов на гаранта будут ниже хотя бы за счет эффекта масштаба. В то же время вменение в обязанность персоналу органов социальной защиты сбора информации о претенденте на получение субсидий должно сопровождаться нормативной регламентацией этих процедур, в том числе сроков запроса и предоставления такой информации. В противном случае есть риск, что процесс принятия решения о выделении субсидии будет чрезвычайно затянут.

Остальные варианты изменения технологии теоретически возможны и в принципе могут привести к незначительному сниже-

нию транзакционных издержек поиска информации, поскольку предлагаемые места сбора документов чаще посещаются людьми, предъявляющими спрос на услугу.

Итак, на основании всего вышеизложенного можно сделать следующие *выводы*.

В настоящее время *реальный спрос* на услуги по подтверждению прав на получение субсидии на оплату ЖКУ является меньше *потенциального* (далеко не все люди, имеющие право на получение субсидии, реально обращаются за ней). В то же время можно достаточно уверенно прогнозировать рост спроса как реального, так и потенциального в связи с ростом цен на ЖКУ и процессом монетаризации льгот.

Существующая система предоставления услуги сознательно или спонтанно способствует ограничению спроса на нее, прежде всего, за счет недостатка информации и «недружественной» технологии. Подобные ограничения выгодны государству как максимизатору собственных доходов (позволяют экономить средства на выделение субсидий) и государственным чиновникам, имеющим стимулы к сокращению объема собственной работы. Однако они невыгодны государству как выразителю общественного интереса.

Предложение услуги по подтверждению права на субсидию является монопольным. Рынок достаточно сегментирован (каждый гражданин должен обращаться во вполне определенную организацию на всех стадиях технологической цепочки – орган социальной защиты, жилищное управление, работодатель). В силу самой природы данной услуги вряд ли возможна ликвидация монополизма. В настоящий момент единственным эффективным гарантом права на получение субсидии на оплату ЖКУ может выступать только государство.

Существующая технология предоставления услуги может быть изменена и сделана более «дружественной» по отношению к клиентам, прежде всего, за счет сокращения транзакционных издержек граждан. Выделим два типа решения проблемы высоких издержек: сокращение количества инстанций и оказание платных услуг населению.

Сокращение количества инстанций может быть связано с отказом от предоставления некоторых документов гражданами и возложением обязанности по сбору информации на органы, принимающие решение о выдаче субсидий (например, получение информации об отсутствии задолженности по оплате ЖКУ). Этот

путь представляется наиболее разумным. Однако его реализация требует четкой регламентации процесса предоставления соответствующих услуг. В противном случае есть риск, что издержки индивида наоборот возрастут (прежде всего, за счет увеличения сроков от момента подачи заявления на получение субсидии до принятия решения о ее выделении). Возможно, разумным вариантом является альтернативность: предоставление права индивиду либо самому предоставить все требуемые документы, либо дожидаться ответов на запросы органов социальной защиты.

Может быть, целесообразной окажется легализация платной помощи по сбору необходимых документов. Однако в данном случае есть существенный риск, что у гаранта не будет стимулов к упрощению процедуры получения подтверждающих документов. Кроме того, учитывая, что услуга по подтверждению права на субсидию предоставляется низодоходным категориям людей, нет никакой гарантии, что данный рынок возникнет и будет функционировать.

Case study 2: услуга по ликвидации юридических лиц

В соответствии с Гражданским кодексом России (пункт 2 статья 61) юридическое лицо может быть ликвидировано:

- по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами, в том числе в связи с истечением срока, на который создано юридическое лицо, с достижением цели, ради которой оно создано;
- по решению суда.

В данном случае мы рассматриваем услуги по *добровольной* ликвидации юридического лица, то есть ситуацию, когда спрос на услуги по ликвидации не является вынужденным. В то же время можно предположить, что в некоторых случаях спрос на ликвидацию может быть индуцированным (например, при ужесточении требований к осуществлению какого-либо вида деятельности собственник фирмы может принять решение либо о смене вида деятельности, либо о ликвидации фирмы). Мы не рассматриваем особые технологии ликвидации, требуемые для отдельных организационно-правовых форм (фондов, потребительских кооперативов и прочих).

Мы исходим из того, что, обращаясь за услугой по ликвидации юридического лица, индивид фактически хочет *избавиться от от-*

ветственности за юридическое лицо и не предпринимать предусмотренных законом действий, связанных с этой ответственностью.

Для удовлетворения спроса на прекращение ответственности могут быть использованы различные технологии. Услуги по ликвидации юридических лиц, а точнее, по подтверждению свободы от обязательств в качестве юрлица, являются конкурентными, причем набор альтернатив достаточно широк.

Для определения существующих альтернативных предложений этой услуги и спроса на каждую из альтернатив было проанкетировано 200 предпринимателей. Кроме того, были проведены углубленные интервью с 14 предпринимателями, имеющими опыт ликвидации юридических лиц, и 7 предпринимателями, желавшими закрыть бизнес, но реально не ликвидировавшими юридическое лицо.

Как показали опросы, у потребителя данной услуги есть *несколько альтернатив*. Среди технологий ликвидации фирмы выделяют:

- прохождение всех этапов процедуры «по закону» (официальная ликвидация – этим способом пользуются большинство организаций, так как он является самым дешевым, хотя и долгим; по словам многих экспертов – это единственно законный способ). Технологическая карта ликвидации «по закону» представлена в таблице 4;
- прохождение всех этапов процедуры «по закону» с помощью посредников;
- вывод учредителей из организации (не является ликвидацией как таковой, но обеспечивает уход от ответственности для руководителей организации);
- перевод организации в другой регион (об этом способе было собрано меньше всего информации, он является самым дорогим и применяется в редких случаях);
- продажу долей собственников организации (самый быстрый способ ликвидации, но его могут осуществить немногие из организаций, предоставляющих подобный вид услуг).

Среди возможных способов решения проблемы неиспользуемого юридического лица респонденты называли также прекращение деятельности и сдачу «нулевой» отчетности, бездействие, а также явно незаконный способ «договориться с чиновниками и получить документы о ликвидации».

Таблица 4. Технологическая карта ликвидации юридического лица

Этап процедуры	Действия получателя услуги	Нормативный срок	Официальная стоимость	Орган	Нормативное обеспечение
Уведомление о ликвидации юридического лица	Учредители (участники) юридического лица или орган, принявшие решение о ликвидации юридического лица, обязаны обратиться с уведомлением в письменной форме и уведомить об этом регистрирующий орган по месту нахождения ликвидируемого юридического лица с приложением решения о ликвидации юридического лица	Уведомление должно быть подано в трехдневный срок с момента принятия решения о ликвидации	Бесплатно	Территориальный орган Министерства по налогам и сборам (МНС)	Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Гражданский кодекс
Уведомление о формировании ликвидационной комиссии	Учредители (участники) юридического лица или орган, принявшие решение о ликвидации юридического лица, обязаны обратиться с уведомлением в письменной форме и уведомить об этом регистрирующий орган по месту нахождения ликвидируемого юридического лица с приложением решения о ликвидации юридического лица	Не определен	Бесплатно	Территориальный орган Министерства по налогам и сборам	Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ, постановление правительства РФ от 19 июня 2002 года № 439 «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц, а также физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей»
Размещение в органах печати	Ликвидационная комиссия размещает в органах печати	Не определен	Не установлено	Согласно приказу МНС создано сред-	Гражданский кодекс, приказ МНС РФ от 29 сентя-

Продолжение таблицы 4

Этап процедуры	Действия получателя услуги	Нормативный срок	Официальная стоимость	Орган	Нормативное обеспечение
Этап публикации о ликвидации юридического лица	публикацию о ликвидации юридического лица			ство массовой информации – журнал «Вестник государственной регистрации», в котором должны публиковаться сведения согласно законодательству Российской Федерации о государственной регистрации юридических лиц	брю 2004 года № САЭ-3-09/508@ «Об учреждении средства массовой информации для обеспечения публикации сведений согласно законодательству Российской Федерации о государственной регистрации юридических лиц»
Уведомление о составлении промежуточного ликвидационного баланса	Направление уведомления после истечения срока приёма требований кредиторов и утверждения учредителями (участниками) промежуточного баланса	Не определен, но не ранее чем после истечения срока предъявления требований кредиторами к юридическому лицу, указанному в публикации о ликвидации юридического лица	Бесплатно	Территориальный орган Министерства по налогам и сборам	Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ, постановление правительства РФ от 19 июня 2002 года № 439

Продолжение таблицы 4

Этап процедуры	Действия получателя услуги	Нормативный срок	Официальная стоимость	Орган	Нормативное обеспечение
Оформление документов для подачи на государственную регистрацию ликвидации юридического лица	Оформление документов и удостоверение подписей под заявлением о ликвидации у нотариуса		Бесплатно, но бланки в налоговых инспекциях бесплатные предоставляются. Ставки оплаты заявления подписи под заявлением о ликвидации у нотариуса устанавливаются по усмотрению нотариуса (на территории Пермской области от 10 до 50 рублей)		Налоговый кодекс РФ, основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года № 4462-1, постановление правительства РФ от 19 июня 2002 года № 439
Прием документов о ликвидации юридического лица	Ликвидационная комиссия представляет в регистрирующий орган документы после ликвидации юридического лица	Не ранее чем через два месяца после размещения в органах печати публикации о ликвидации юридического лица	2000 рублей. С 1 января 2005 года – 20% от 2000 рублей	Территориальный орган Министрства по налогам и сборам	Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ, закон РФ от 9 декабря 1991 года № 2005-1 «О государственной пошлине»

Окончание таблицы 4

Этап процедуры	Действия получателя услуги	Нормативный срок	Официальная стоимость	Орган	Нормативное обеспечение
Государственная регистрация ликвидации юридического лица		5 рабочих дней со дня представления документов о ликвидации		Территориальный орган Министерства по налогам и сборам	Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ
Резюме		Около 2 месяцев 5 дней. Срок может измениться, если ликвидационной комиссией будет принято решение о проведении публичных торгов. В этом случае срок может удлиниться еще на 30 дней	2010–2050 рублей, после 1 января 2005 года – 20% от 2000 рублей + 10–50 рублей		Гражданский кодекс РФ

Как ни странно, наибольший спрос предъявляется именно на официальную ликвидацию юридического лица. Подавляющее большинство индивидов, давших расширенное интервью, воспользовались или собирается воспользоваться процедурой, регламентированной законом. По результатам анкетирования проходить все инстанции самостоятельно или с помощью посредников готовы 36,5% респондентов. Отметим, что доля респондентов, выбирающих альтернативные способы, вдвое-втрое меньше (договориться с чиновниками предпочитают 17%, сдавать «нулевые» отчеты – 16,6%, перерегистрировать фирму на других лиц – 16,6%, ничего не делать – 9,5%). Также следует отметить, что доля индивидов, предпочитающих законное прохождение всех инстанций, выше среди тех, кто уже занимался ликвидацией.

Рисунок 2. Если бы возникла необходимость ликвидировать юридическое лицо, какую технологию вы бы предпочли? (респонденты с опытом ликвидации)

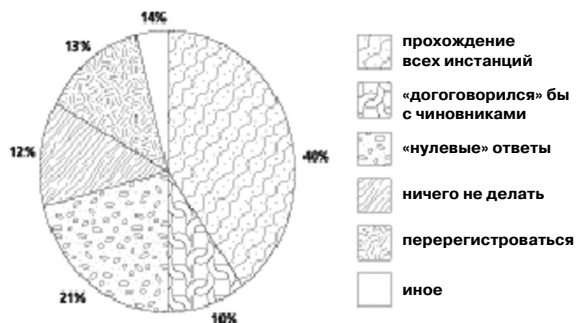
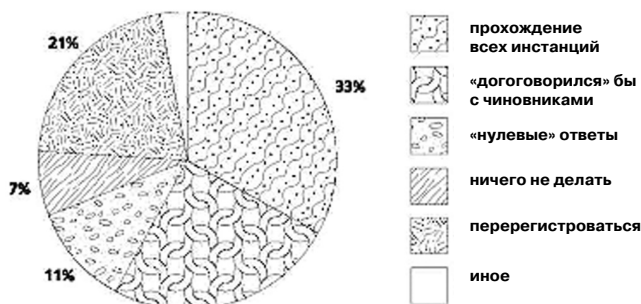


Рисунок 3. Если бы возникла необходимость ликвидировать юридическое лицо, какую технологию вы бы предпочли? (респонденты без опыта ликвидации)



Отсюда можно сделать три важных вывода.

- 1) Законная процедура, несмотря на наличие известных респондентам альтернатив, наиболее популярна, следовательно, используемая технология предоставления услуги имеет сравнительные преимущества.
- 2) Индивиды знают о существовании альтернатив, но не могут заранее определить их привлекательность. Это говорит о высоких транзакционных издержках измерения. Следовательно, услуга по ликвидации юридического лица является опытным или доверительным благом.
- 3) Индивиды без опыта ликвидации по тем или иным причинам недооценивают преимущества законной процедуры (или переоценивают ее недостатки).

Интерес представляют сравнительные преимущества и недостатки каждой из возможных альтернатив. Их сравнение приведено в таблице 5.

Таблица 5. Альтернативные способы ликвидации юридического лица (освобождения от ответственности)

Способ ликвидации	Срок	Стоимость	Комментарий
Вывод учредителей из организации	От 1 до 10 дней	От 10 000 до 20 000 рублей	Этот способ не является ликвидацией как таковой, но обеспечивает уход от ответственности для руководителей организации
Перевод организации в другой регион	Не менее 3 недель	От 20 000 до 50 000 рублей	Об этом способе было собрано меньше всего информации, он является самым дорогим и применяется в редких случаях
Прохождение всех этапов процедуры «по закону»	От 2 до 3 месяцев	От 6 000 до 15 000 рублей	Этим способом пользуются большинство организаций, так как он является самым дешевым, хотя и долгим; по словам многих экспертов, это единственный законный способ
Продажа долей собственников организации	1 неделя	От 25 000 рублей	Это самый быстрый способ ликвидации, но его могут осуществить немногие из организаций, предоставляющих подобный вид услуг

Все указанные на рисунке 3 виды ликвидации являются ликвидацией «под ключ» и не требуют серьезных временных затрат со стороны заказчиков. В то же время они существенно отличаются по сроку ликвидации и денежным затратам.

О спросе на каждый из альтернативных способов ликвидации можно судить по ответу на вопрос «Какие критерии выбора технологии ликвидации юридического лица определяют выбор респондентов?». Из тех, кто предпочитает законную процедуру, 26,6% выше всего ценит легитимные процедуры. Остальные ответы набрали следующий вес: освобождение от ответственности за юридическое лицо (14,5%), быстрота ликвидации (11,4%), минимизация усилий (10,2%), экономия денег (10,2%), отсутствие наказания за «неправильную ликвидацию» (9%)³². На рисунках 4 и 5 представлены ответы на вопрос о предпочтительных критериях ликвидации среди тех, кто уже имел опыт ликвидации, и тех, кто такого опыта не имел.

Рисунок 4. Какие критерии определяют ваш выбор технологии ликвидации?

(респонденты с опытом ликвидации)



Рисунок 5. Какие критерии определяют ваш выбор технологии ликвидации?

(респонденты без опыта ликвидации)



³² Эти ответы не являются прямыми оценками законной процедуры, поскольку респонденты не давали ответы, что они в ней ценят; косвенное представление составляется по тому, какие из предложенных ответов выбирали те, кто выбрал бы данную технологию.

Первый результат очевиден – выбирающие законную процедуру ценят ее легитимность. Кстати, отметим, что законность процедуры – самая важная определяющая в выборе технологии (19,2% всех опрошенных), однако среди выбравших другие технологии эта доля не столь значительно отличается от других компонентов, определяющих выбор (быстрота ликвидации – 18%, минимизация усилий – 17,5%). В то же время странно, что у выбравших рассматриваемую технологию законность процедуры не ассоциируется с отсутствием наказания за неправильную ликвидацию в большей степени.

Обретение опыта ликвидации меняет представление людей о том, что дает законная процедура (среди опрошенных уже занимались ликвидацией фирм 30,8% респондентов). Из тех, кто выбирает прохождение всех инстанций, тех, кто предпочитает законные процедуры 35,9%; ценящих снятие ответственности за юридическое лицо 23,4%; предпочитающих минимизировать усилия 14%; экономить деньги – 9,4%; время – 6,5%; такое же количество ценит отсутствие наказания. Тех, кто не желает проходить процедуру банкротства сравнительно мало – 9 ответов из 64 данных (можно было выбирать до трех опций), но три человека из ответивших предпочитают воспользоваться законной процедурой. Опытные респонденты адекватнее оценивают временные ограничения данной технологии, однако интересно, что достаточно большая группа тех, кто хотел бы минимизировать усилия, также выбрала бы законную процедуру.

В целом у людей имеются следующие представления о приоритетности той или иной технологии. Большинство тех, кто хочет минимизировать свои усилия, предпочел бы договориться с чиновниками или сдавать «нулевые» отчеты (по 25% ответов). Экономящие деньги выбирают прохождение всех инстанций или перерегистрацию фирмы на других лиц (по 28,3%). Ценящие быстроту предпочли бы договориться с чиновниками (31,25%; однако законная процедура и здесь на втором месте – 25%). Те, кто хочет оставаться в рамках закона, предпочитают прохождение всех инстанций (72,9%). Те, для кого главное – снять с себя ответственность за юридическое лицо, предпочитают пройти все инстанции (39,3%). Нежелающие нести наказание за неправильную ликвидацию также выбирают законную процедуру (35,7%). Альтернативой банкротству могут служить, судя по опросам, все рассматриваемые процедуры, но прежде всего – законная (33,3%).

Опыт здесь также вносит коррективы. Ни один из опытных респондентов не считает, что договоренность с чиновниками требует минимальных усилий, 40,9% минимизирующих усилия выбрали бы законную процедуру, а 31,8% сдавали бы «нулевые» отчеты. Желая сэкономить деньги также выбрали бы законную процедуру (42,9%). Ценящие быстроту выбрали бы перерегистрацию юридического лица на других лиц (31,6%). Выбравшие другие варианты ответов на первое место поставили законную процедуру.

Таким образом, люди, уже имеющие опыт ликвидации юридических лиц, теряют иллюзии в отношении альтернативных технологий и по всем параметрам (кроме временных) ставят законную процедуру с прохождением всех предписываемых инстанций на первое место.

В то же время 47,5% респондентов, имеющих опыт ликвидации, предпочли бы в следующий раз выбрать другую технологию (18% опрошенных сдавали бы «нулевую» отчетность, 13,1% предпочел бы перерегистрировать фирму на другое лицо, по 9,8% выбирает договоренность с чиновниками или бездействие). Суммарная доля индивидов, выбирающих другие технологии, немногим меньше той, которая предпочитает законную процедуру. Из этого можно сделать вывод, что *в базовой технологии имеется ряд существенных изъянов*.

Участники расширенных интервью отмечают среди *основных недостатков*:

- чрезмерную сложность процедуры (отмечали те, кто сам занимался ликвидацией);
- множество ненужных формальностей (отмечали посредники);
- большую временную протяженность (отмечали те, кто пользовался помощью посредников и сами посредники);
- большое количество инстанций, которые необходимо посетить (отмечали те, кто отказался от ликвидации³³);
- неинформированность потенциальных потребителей услуги (отмечали те, кто отказался от ликвидации).

Часть опрошенных связывают существующие проблемы с *недостатками законодательства*, часть – с *недостатками организации процесса*. Из 62 респондентов, имевших опыт ликвидации

³³ Отметим, что основной причиной отказа от ликвидации была названа не сложность процедуры, а то, что отпала необходимость в ликвидации.

юридического лица, 26 (42%) отмечают, что с введением в действие в 2002 году новых правил ведения реестра юридических лиц, реального упрощения процедуры ликвидации не произошло.

Таким образом, можно выделить *два типа транзакционных издержек*, препятствующих успешной реализации данной технологии, которые вынужден нести потребитель: издержки поиска информации и издержки сбора и подачи документов.

Отметим, что, в отличие от первой проанализированной услуги (подтверждение права на субсидии), услугу по ликвидации фирм получают в среднем более грамотные люди, большая часть которых может получать информацию из первоисточников – законодательных и нормативных актов, а также пользоваться Интернетом. Именно поэтому первый тип издержек кажется менее существенным. Второй тип издержек более важен. Особую значимость он приобретает для людей с высокой альтернативной стоимостью времени, к которым относятся владельцы фирм. Вот почему для снижения издержек люди часто пользуются услугами посредников.

Именно на примере услуги по ликвидации юридического лица интереснее всего проанализировать *рынок посреднических услуг*. Сначала исследуем *спрос* на услуги посредников.

Среди опрошенных интервьюированных индивидов, предпочитающих ликвидировать фирмы без помощи посредников, подавляющее большинство составляют юристы (пять из семи, один экономист, занимающийся кризисным менеджментом). Двое из семи опрошенных в следующий раз обратятся к посредникам (один – в целях экономии личного времени, второй – рассчитывая, что процедура пройдет в более короткие сроки). Из семи интервьюированных, уже обращавшихся к посредникам, все семь сделают это вновь (большинство считает главным преимуществом посредников профессионализм). Среди пользующихся услугами посредников существенно меньше тех, кто работает в сфере юридических и экономических услуг. Таким образом, можно сделать вывод, что для среднего бизнесмена эффективнее воспользоваться услугами посредника.

Обратимся к результатам анкетирования, чтобы уточнить, какими критериями в основном определяется спрос на услуги посредников. Прежде всего, отметим, что из 200 опрошенных 41% считает, что при ликвидации фирм необходимо полностью положиться

на посредников, 32% воспользуется услугами при прохождении отдельных процедур, и только 27% готовы ликвидировать фирмы самостоятельно. Однако с приобретением опыта сокращается число тех, кто готов доверить посреднику часть процедуры: 43% предпочитают, чтобы посредник осуществил ликвидацию «под ключ», а 30% готовы проходить все процедуры сами.

По мнению респондентов, количество обращений к посредникам после упрощения ведения реестра юридических лиц в 2002 году не сократилось по следующим причинам: реального упрощения не произошло, считает 31%; силой привычки объясняет происходящее 14,9%; более быстрым прохождением процедуры – 26%; необходимостью ликвидировать фирму, когда это официально невозможно сделать, – 21,6%; иные причины называет 5,9%. Среди респондентов, уже ликвидировавших фирмы, 37% считают, что не произошло реального упрощения; 21% основной причиной обращения к посредникам называет экономию времени; 21% готов пользоваться посредническими услугами, когда ликвидацию трудно провести официально; 15% учитывают силу привычки.

Те, кто не обращался еще к посредникам, готовы заплатить от 8 до 10 тысяч рублей за их услуги. Большинство тех, кто уже использовал труд посредников, готовы заплатить 10 тысяч, один – 15 тысяч, двое ставят цену в зависимости от сроков. Интересно, что только двое смогли точно назвать технологию ликвидации, в остальных случаях технология называлась «под ключ». За услуги предпринимателей было заплачено один раз – 15 тысяч рублей за неделю, два раза 10 тысяч за три месяца, один раз – 8 тысяч за три месяца, один раз – 12 тысяч за два месяца. Судя по срокам, можно сделать вывод, что из перечисленных пяти случаев в четырех процедура проходила по закону. Технология «под ключ» называлась большинством людей, использующих посредников, наиболее предпочтительной. В то время как люди, сами ликвидировавшие фирмы, утверждали, что проводили ликвидацию «по закону», и эту же технологию считали наиболее предпочтительной. Потратили они при этом по 2 тысячи рублей на уплату госпошлины.

Отсюда можно сделать ряд важных выводов:

- 1) Технологии ликвидации, используемые посредниками, более разнообразны. Это дает возможность варьировать сроки, однако некоторые технологии могут противоречить закону. Возможно, некоторые люди, пользовавшиеся услугами по-

средников, были введены в заблуждение, поскольку считали, что все ликвидации проходили юридически чисто.

- 2) Люди, занимавшиеся ликвидацией самостоятельно, делали это исключительно по закону, хотя знали о других технологиях. Это может быть свидетельством двух фактов: либо люди заранее видели риски других технологий и не хотели их нести, либо, для того чтобы воспользоваться другими технологиями, необходимо обладать специфическими ресурсами (например связями), которые есть только у профессионалов-посредников.
- 3) Сроки ликвидации зависят от выбранной технологии. От выбора технологии зависит также стоимость услуг посредников.
- 4) Стоимость услуг посредников не зависит от сроков в рамках одной и той же технологии.
- 5) Разницу между величиной госпошлины (2 тысячи рублей) и стоимостью услуг посредника можно считать стоимостным выражением оценки транзакционных издержек по ликвидации юридического лица, при этом оценки сильно разнятся.

Столь большой разброс цены спроса и ее независимость от качества (в данном случае сроков) говорит о *несовершенстве рынка* посреднических услуг. Уверенность в несовершенстве рынка подтверждается данными, полученными о предложении услуг посредников.

Рассматриваемый рынок является теневым, услуги посредников нелегитимными. Эти факторы *повышают транзакционные издержки* поиска информации, измерения, оппортунистического поведения исполнителей. Рассмотрим составляющие транзакционных издержек последовательно.

Владельцы фирм, пользовавшиеся услугами посредников, указывали два возможных источника получения информации об исполнителях: двое прочли объявление в газете, пятеро воспользовались рекомендациями друзей. Исследователи имели возможность проверить первый источник: было совершено восемь звонков по объявлениям, опубликованным в газете «Из рук в руки». Трое посредников отказались сообщать по телефону используемую технологию, двое из них не сказали также о сроках и ценах. Только двое из оставшихся пяти посредников предлагали ликвидацию по закону. Еще один предлагал продажу долей, двое – вывод учредителей

из организации (один из них на выбор мог перевести организацию в другой регион). Таким образом, телефонный опрос посредников выявил еще больше возможных предлагаемых процедур, чем те, которыми пользовались опрошенные потребители. Также было выявлено, что цена и сроки снова зависят только от выбора технологии. Ликвидировать фирму по закону за три месяца предлагали как за 9, так и за 10 тысяч рублей. Смена учредителей организации могла занимать десять дней или три недели, при этом в первом случае просили 10 тысяч, а во втором – 25 тысяч. Общий вывод таков: *транзакционные издержки поиска информации об услугах посредника довольно высоки*. Асимметрия информации приводит в том числе к тому, что цена предложения не зависит от качества услуги (сроков ликвидации).

Услуги посредников по ликвидации фирм являются благом, средним между исследуемым и доверительным: если ликвидация была проведена некачественно или с нарушением закона, бывший владелец фирмы может об этом узнать, однако не в процессе потребления услуги, а в течение неопределенного периода времени. Следовательно, можно сделать вывод о *высоких издержках измерения*. Снизить эти издержки можно, ориентируясь на репутацию посредников. Вот почему большинство опрошенных владельцев фирм (пять из семи) предпочли посредников, рекомендованных друзьями. Пример из выборки позволяет говорить о том, что повышение надежности в данном случае не нашло отражения в повышении цены услуги (посредник, найденный по объявлению в газете, ликвидировал фирму за два месяца и 8 тысяч рублей). Косвенное представление об этой зависимости можно составить также по опросам посредников: посредник со стажем работы один год оценивает свои услуги в 6 тысяч рублей, со стажем работы пять лет – в 12 тысяч (все пять опрошенных посредников ликвидируют фирмы по закону).

Высокие издержки поиска информации и измерения могут привести к неадекватному выбору контрагента и повышению *издержек, связанных с его оппортунистическим поведением* в будущем. Эти издержки могут быть результатом отлынивания, выражающегося в затягивании сроков процедуры, либо связаны с недобросовестным проведением процедуры ликвидации. В последнем случае риск повышается, в частности тем, что по прошествии процедуры бывшему владельцу фирмы не выдается на руки никаких докумен-

тов. Лишь продажа долей и смена учредителей предполагают получение свидетельств об исключении из реестра. Некоторые предприниматели, говорили о легитимности произошедшей процедуры ликвидации в выражениях «проблем пока не было». Вместе с тем, хотя по предварительной оценке издержки оппортунистического поведения могут быть весьма высоки, у опрошенных описанных проблем не возникало.

Исследуемая в этом разделе услуга по ликвидации фирм имеет две важные особенности:

- Индивид, ликвидирующий фирму, знает несколько способов, которыми может это сделать. Только один из этих способов является полностью легитимным, его выбирают в подавляющем большинстве случаев.
- Существует теневой рынок посреднических услуг по ликвидации фирм. Рынок конкурентен, но несовершенен.

Рекомендации, которые можно дать по совершенствованию предоставления данной услуги, вытекают из названных особенностей. Несмотря на многочисленные нарекания (длительность сроков, множество инстанций и излишних формальностей), потребители вынуждены выбирать законную технологию ликвидации, поскольку легитимность процесса является главным приоритетом. В связи с этим необходимы практическая реализация принципа «единого окна» и снижение транзакционных издержек предпринимателей за счет формализации деятельности представителей государственных органов, вовлеченных в технологическую цепочку.

Предприниматели как люди с высокой альтернативной стоимостью времени готовы платить за услуги посредников. Рынок посреднических услуг уже сложился, однако не легализован. Для снижения транзакционных издержек функционирования данного рынка необходимо законодательно зафиксировать легитимность рынка посреднических услуг, способствовать созданию профессиональных ассоциаций посредников для создания дополнительных репутационных гарантий.

Анализ спроса и предложения услуг по ликвидации юридических лиц позволяет сделать следующие выводы. Спрос на услуги по ликвидации юридических лиц в целом является добровольным, хотя в некоторых случаях может быть индуцирован государством. Спрос на конкретные технологии ликвидации определяется предпочтениями потребителей услуги. Из основных факторов можно выделить: легитимность (наиболее важный фактор, по мнению

большинства опрошенных), скорость ликвидации, связанные издержки (денежные и неденежные). Важные коррективы в предпочтении того или иного способа ликвидации вносит опыт. Те, кто имеет опыт ликвидации юридических лиц, в большей степени склонны использовать наиболее легитимный способ – ликвидацию по закону. В то же время и имеющие опыт, и не имеющие такового в значительной степени готовы использовать услуги посредников при прохождении процедуры по закону.

Предложение услуг по ликвидации юридических лиц является конкурентным. Причем конкуренция есть как между различными технологиями, так и в рамках одной технологии (предложения разных посредников). Наличие относительно развитого рынка посреднических услуг смягчает сложности с прохождением технологической процедуры ликвидации юридических лиц самостоятельно.

Рынок посреднических услуг не является совершенным. Фактически такие услуги могут быть отнесены к опытному или доверительному благу. Поэтому для потребителей этих услуг достаточно высоки транзакционные издержки поиска информации и измерения. Несовершенство рынка связано и с тем, что рынок посреднических услуг фактически является теневым.

Для совершенствования рынка услуг по ликвидации юридических лиц целесообразными представляются как меры, направленные на совершенствование технологии ликвидации по закону (практическое воплощение принципа «единого окна», регламентация предоставления услуги государственными органами), так и меры, направленные на легитимизацию рынка посреднических услуг. В совокупности эти меры позволят осуществлять предпринимателям выбор в рамках наиболее легитимной технологии, решая только вопрос минимизации либо денежных, либо неденежных издержек.

Выводы на основе результатов полевого исследования

Несмотря на ограниченность проведенного полевого исследования (один регион, малые выборки), его результаты позволяют сделать несколько важных выводов.

1. Предложение властных услуг в целом формируется государством. Конечным гарантом, предоставляющим властные

услуги, является в обоих кейсах государство. Именно представители государства решают, кому выдавать субсидии на оплату ЖКУ (служащие органа социальной защиты), кому выдать подтверждение того, что юридическое лицо ликвидировано (территориальный орган Министерства по налогам и сборам). Однако при этом возможно достаточное разнообразие вариантов соотношения спроса и предложения соответствующих услуг.

2. Спрос на государственные властные услуги может носить добровольный, принудительный и индуцированный характер. В большинстве случаев спрос на услугу по подтверждению прав (неважно, добровольный, принудительный или индуцированный) создает дополнительный спрос на услуги по выдаче различных документов. Индивиды, желая снизить транзакционные издержки по сбору и подаче документов, формируют спрос на посреднические услуги. Эти услуги может предоставлять как гарант, так и другие агенты.
3. Спрос на государственные властные услуги неоднороден. Для различных категорий индивидов наиболее предпочтительными являются различные характеристики услуги (легальность получаемого подтверждения права, сроки предоставления услуги, денежные издержки, связанные с получением услуги, неденежные издержки). Соответственно, при достаточно высоком уровне платежеспособного спроса (как в случае услуги по ликвидации юридических лиц) возникают альтернативные варианты предложения услуги, в большей степени ориентированные на каждую из указанных характеристик. Даже в случае услуги с относительно низким *платежеспособным* спросом (подтверждение права на получение субсидии на оплату ЖКУ) у людей с относительно высокой альтернативной стоимостью времени существует готовность платить за предоставление посреднических услуг.
4. Предложение *всех* государственных властных услуг является монопольным в том смысле, что конечное подтверждение права осуществляет государственный гарант. При этом для исследованных видов услуг индивид не имеет права выбора государственного органа, подтверждающего право (для других видов услуг, например для получения лицензий на отдельные виды деятельности, такое право есть).

Альтернативное предложение подтверждения права другим гарантом может существовать, но носит нелегальный характер. Однако альтернативное предложение услуг возможно на отдельных этапах получения государственной властной услуги, а также на рынке посреднических услуг. Существование рынка посреднических услуг в целом является позитивным фактором для потребителей услуги, поскольку позволяет осуществлять выбор способа получения услуги в зависимости от предпочтений (относительная ценность времени и денег). Государство может снизить издержки потребителей услуг путем легализации соответствующих рынков.

5. Следует отметить, что существование рынка посреднических услуг является позитивным фактором в рамках заданных технологий предоставления государственных властных услуг. При том что существование таких рынков может снижать издержки индивидов, оно не создает стимулов для органов государственной власти совершенствовать технологию предоставления услуги. Более того, выгодным становится усложнение процедуры и индуцирование спроса на услуги посредников, с которыми государственные служащие могут договариваться. Иными словами, существуют стимулы к созданию административных барьеров и получению ренты с них.
6. Для совершенствования рынков предоставления государственных властных услуг и повышения его общественной эффективности, по нашему мнению, параллельно должны осуществляться два вида деятельности. С одной стороны, необходимо совершенствование технологии предоставления государственных властных услуг «по закону», в том числе создание регламентов предоставления таких услуг. С другой стороны, должны осуществляться действия по легализации рынка посреднических услуг и развитию конкуренции на этом рынке, что позволит, во-первых, диверсифицировать спрос на услуги в зависимости от характеристик потребителей (прежде всего, от альтернативной стоимости времени), а во-вторых, снизить общие издержки граждан при получении государственных властных услуг. Реализация только одного из указанных подходов вряд ли приведет к существенному снижению издержек и повышению качества услуг.

2.5. Легитимность крупной собственности в России: институциональный анализ и институциональное проектирование

Публикуемый здесь текст представляет собой фрагменты одноименной книги, изданной в 2008 году ИНП «Общественный договор» под редакцией Виталия Тамбовцева. В авторский коллектив вошли Александр Аузан, Елена Водопьянова, Денис Галицкий, Светлана Маковецкая, Анастасия Овсянникова, Диана Сорок, Виталий Тамбовцев.

Книга посвящена теоретическому и эмпирическому исследованию проблемы легитимности крупной частной собственности в России. На основе интеграции подходов экономической теории, социологии и социальной психологии была сформулирована гипотеза относительно причин нелегитимности в глазах значительной части населения России крупной частной собственности. Для ее проверки использовались результаты исследований мнений населения посредством инструментария фокус-групп и репрезентативного опроса.

Теоретические основы анализа легитимности крупной собственности

Несмотря на прошествие уже более чем десяти лет после завершения периода массовой приватизации, в российском обществе остаются распространены представления *о необходимости проведения нового предела собственности*. Другими словами, ее сформировавшееся распределение, хотя процесс формирования осуществлялся в законодательно *определенных рамках*, представляется значительной части граждан несправедливым, не соответствующим тем лозунгам, под которыми проводилась приватизация в середине 1990-х годов, а сама бывшая государственная, а ныне частная собственность, перешедшая в руки небольшой части населения – *нелегитимной*.

Так, по данным «Левада-центра», большинство россиян полагают, что пересмотр итогов приватизации «был бы полезен экономике России» (см. таблицу 1), причем подобное отношение практически не меняется уже несколько лет¹.

¹ Седов Л.А. Анализ результатов июльского опроса 2007 года (www.levada.ru/press/2007081404.html); таблицу см.: www.levada.ru/press/2007080801.html.

Таблица 1. С какой из следующих точек зрения по поводу пересмотра результатов приватизации 1990-х годов вы бы согласились?

(в % от числа опрошенных)

	2003	2004	2005	2007
Нужно вернуть государству всю собственность, которой оно лишилось в те годы	37	40	43	37
Это можно сделать только в отдельных случаях, если будет доказано, что приватизация была проведена незаконно	31	30	32	37
Этот вопрос вообще не стоит сейчас поднимать	20	22	17	15
Затруднились ответить	12	7	8	11

В последнее время, получив достаточно ясные сигналы относительно намерений в этой сфере государства, и представители бизнеса начали выражать готовность пересмотреть результаты приватизации:

«Скандалное интервью бизнесмена Олега Шварцмана газете “Коммерсант” не только наделало много шума, но и заставило предпринимателей ответить на вопрос, готовы ли они расстаться со своей собственностью в пользу государства. В интервью, о правдивости которого сейчас спорят Шварцман и газета, говорится об усилиях возглавляемой Шварцманом “Финансгрупп” по изъятию у нелегальных государству бизнесменов их активов и о бархатной реприватизации. Вчера о необходимости частичного пересмотра итогов приватизации заявил глава Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) Александр Шохин. Он фактически согласился с политикой бархатной реприватизации, но при этом потребовал объяснений со стороны государства относительно судьбы национализируемых предприятий.

По словам Шохина, которые цитирует РИА “Новости”, 58% предпринимателей считают необходимым частичный пересмотр результатов приватизации, а 15% – готовы к тотальному переделу всей собственности»².

Очевидно, такой высокий уровень готовности владельцев приватизированных в свое время активов расстаться с ними может объясняться совсем разными причинами – от внутреннего согласия с нелегитимностью осуществленных приватизационных действий до стремления продемонстрировать лояльность государству. Однако в любом случае он является индикатором того, что в отно-

² Щеглов А., Сергеев М. В капкане бархатной реприватизации // Независимая газета. 2007. 7 декабря.

шении приватизированной собственности в обществе существует явная проблемность, неудовлетворенность значительной части населения сложившееся ситуацией, которая влечет за собой целый ряд негативных для российской экономики и благосостояния ее граждан последствий.

Во-первых, нелегитимный в глазах большей части населения характер крупной приватизированной собственности в России приводит к отвлечению определенной части ресурсов, которыми располагают собственники, на принятие мер по ее защите от попыток перераспределения (в той или иной форме), по устранению возможных препятствий на пути ее использования теми способами, которые представляются целесообразными ее владельцами. Наиболее вредоносный (для российской экономики) из этих путей – хищническая эксплуатация активов, полное отсутствие инвестиций в их поддержание, перевод полученных доходов за рубеж.

Во-вторых, экономическое значение нелегитимности проявляется и в том, что государство (бюрократия), опираясь на достаточно массовые настроения, может со значительной легкостью осуществлять действия, направленные на *размывание* прав собственности, формально имеющиеся у ее официальных владельцев. Более того, такие действия государства не просто не встречают осуждения со стороны широких слоев населения, но, как свидетельствуют данные опросов, получают *явное одобрение* с их стороны.

Между тем, как ясно показано в рамках новой институциональной экономической теории, лишь *надежно защищенные* – и от нарушений «снизу», и от размывания «сверху» – права собственности на активы создают у их владельцев действенные стимулы к их *эффективному* использованию. Напротив, *незащищенные права собственности* на активы создают *надежные препятствия* к долгосрочному *инвестированию*, без которого невозможны экономическое развитие и рост.

Даже в тех случаях, когда формальному собственнику имущества удастся договориться с *государством* (бюрократией) по поводу сдерживания его appetитов (естественно, в обмен на часть получаемых от собственности доходов), это не ограждает его от необходимости защищать свои права от нарушений со стороны *граждан*, не считающих эти права легитимными.

Под *легитимностью* какого-либо реально существующего общественного феномена здесь и далее мы будем понимать его вос-

приятие обществом, его различными группами и слоями как существующего закономерно, оправданно – *«так есть, так и должно быть»*. Напротив, феномен нелегитимен, если отношение к нему можно охарактеризовать утверждением *«так есть, но так не должно быть»*.

Подобное отношение населения к сложившемуся распределению собственности не проявляется в форме массовых протестов или каких-либо иных внешних, тем более – насильственных, форм, однако негативно сказывается на развитии отечественной экономики. Дело в том, что собственность как общественно-экономическое явление представляет собой набор (пучок) различных *правомочий*, каждое из которых, в свою очередь, соотносимо с одним или несколькими *правилами*, определяющими, что можно и что нельзя делать с объектом собственности, не согласуя свои действия с другими субъектами. Сами эти правила обычно являются *легальными*, то есть имеют форму нормативно-правовых актов того или иного типа. Однако легальный характер правила не тождествен его легитимности.

Если правило (и соответствующее ему правомочие) считается *легитимным*, то число тех граждан, которые готовы *воспрепятствовать* действию, практически *равно нулю*. Напротив, в случае действия, соответствующего *нелегитимному* правомочию (или правилу), его субъекту придется выделить часть своих *ресурсов* на *защиту* и собственности, и самого действия *от массового противодействия* тех, с кем он *должен*, по их мнению, согласовывать свое решение, однако *фактически не согласовал*.

Тем самым, нелегитимность, несмотря на внешне чисто психологическую природу этого явления, в действительности может иметь (и имеет) весьма серьезные экономические последствия, выражающиеся в отвлечении части ресурсов от производства товаров и услуг в сферу *непроизводительных издержек*.

Таким образом, проблема может быть сформулирована следующим образом: **легальные (формальные) права собственности на приватизированные крупные предприятия не соответствуют тем массовым ожиданиям, которые имеются у значительной части россиян в отношении как субъектов собственности этого имущества, так и форм и направлений его использования.**

Модели легитимности: краткий обзор подходов

Характеризуя существующие в различных областях социальных наук подходы к изучению феномена легитимности, нужно, прежде всего, отметить, что их можно разделить на две группы, которые условно можно назвать макро- и микроподходами. В рамках *макроподходов* легитимность рассматривается как характеристика, присущая социальной структуре общества и ее отдельным компонентам, и ее (или ее отсутствия) «носителями» выступают такие объекты, как власть, государство, общественный строй. По своей «отраслевой принадлежности» макроподходы являются социологическими и различаются такими параметрами, как источники легитимности, механизмы легитимации, сходясь по существу в основном: легитимность и институционализация того или иного социального феномена оказываются фактически синонимическими понятиями.

В рамках *микроподходов* носителями легитимности (или ее отсутствия) выступают не компоненты социальной структуры, а, скорее, ее элементы, то есть то, между чем возникают (и существуют) социальные отношения. Это действия индивидов, их статусы, различные группы людей, в том числе организации, отношения между ними. Микроподходы реализуются в рамках таких наук об обществе, как социальная психология, организационная теория и так далее.

Феномен крупной частной собственности в России, выступающий объектом нашего исследования, как представляется, может трактоваться и как макро-, и как микрофеномен.

Социологические модели легитимности власти

Понятие легитимности (и легитимации как процесса возникновения легитимности), достаточно широко вошедшее в настоящее время как в научный, так и в политический и публицистический язык, в своем происхождении восходит к одному из классиков современной социологии, Макс Веберу.

Макс Вебер использовал эти понятия в рамках исследования *феномена власти*, так что смысл, который он вкладывал в них, относился первоначально именно к нему. Для Вебера, разграничившего легальность как соответствие юридическим законам и легитимность, последняя означала соответствие власти существующим

в обществе нормам и ценностям, общественную признанность власти. Тем самым, легитимность оказывалась фактором, позволяющим *стабилизировать* отношения *политического господства* в обществе. Под системой господства при этом Вебер подразумевал такой общественный порядок, где власть выдает приказания, и эти приказания выполняются. Согласно Веберу, выполнение приказов может обеспечиваться не только и даже не столько применением силы. Если власть действует в рамках определенных выработанных норм и правил, разделяемых и признаваемых гражданами, если она опирается на эти нормы в своей деятельности, если исполнение упомянутых норм воспринимаются гражданами как ценность, то приказы власти будут выполняться *не под угрозой* насилия или наказания, а потому, что их невыполнение становится для самого гражданина *внутренне* неприемлемым нарушением собственных убеждений и ценностей.

Вебер выделял три типа оснований легитимности: во-первых, это исполнение приказаний в силу того, что приказывающий обладает какими-то уникальными личными качествами, что формирует *харизматическое господство*, основанное на полной личной преданности и личном доверии; во-вторых, приказание может исполняться, исходя из веры в необходимость сохранения когда-то установленного порядка, что образует *традиционное господство*; в-третьих, подчиненные могут исполнять приказания, основываясь на легальных, рационально созданных правилах, что определяет *легальное господство*³. В этой связи характерно мнение современных российских политологов:

«...легитимность коренится в политической культуре населения и означает соответствие ее устройства ценностным представлениям граждан. Однако их отношение к власти может быть не только ценностным – с позиций норм нравственности, но и инструментальным – оценивающим ее с точки зрения того, что она дает или может дать людям»⁴.

Соответственно, легитимация политической власти может обеспечиваться как через апелляцию к высшим ценностям (свобода, справедливость) или национальным традициям и обычаям, так и через опору на прагматические соображения, оправдывающие по-

³ Weber M. Economy and Society. N.Y.: Bedminster, 1968; см. также: Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 639–640, 646–647.

⁴ Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 1995. С. 96.

литическую систему с позиций ее полезности, например, для роста и развития экономики, повышения благосостояния населения.

Толкотт Парсонс, создатель структурно-функциональной социологической теории, определил легитимность как «признание действия в терминах разделяемых или общих ценностей в контексте включения действия в социальную систему»⁵.

«[Предмет социологического анализа – это] инструментальный аспект социального действия: это такая область, в которой выявляются действующие в социальных системах нормативные экспектации, коренящиеся в культуре и определяющие, что именно надлежит делать при тех или иных обстоятельствах людям в различных статусах и ролях одного или нескольких различных значений»⁶.

Тем самым, индивид у Парсонса – это всего лишь исполнитель роли (или функции), предопределенной социальной структурой. Соответственно, ответ на вопрос о том, кто, почему и как властвует, задается структурой норм и ценностей, а сама власть выступает итогом комплекса прав контролировать действия членов общества, исходя из того, что эти права вытекают из правил, необходимых для достижения *коллективных целей*. Реализуя эти коллективные цели, власть ожидает поддержки со стороны членов коллектива, каковая и представляет собой суть легитимности.

В связи с таким пониманием феномена власти Парсонс не занимается вопросом о том, как легитимируется та или иная конкретная политическая система. Он рассматривает легитимность в рамках отношений между обществом, ядром которого, с его точки зрения, выступает «структурированный нормативный порядок», и культурной системой. Используемое им понятие легитимности предполагает, что «правильно то, что делается в соответствии с институализированным порядком»⁷:

«Функция легитимации независима от операционных функций социальной системы. Никакой нормативный порядок никогда не может являться самолегитимизирующимся в том смысле, что одобренный или запрещенный способ жизни автоматически рассматривается как правильный или независимый безо всяких объяснений»⁸.

⁵ Parsons T. Structure and Process in Modern Societies. Glencoe, IL: Free Press, 1960. P. 175.

⁶ Парсонс Т. Общий обзор // Американская социология. М.: Прогресс, 1972. С. 102.

⁷ Он же. Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения // THESIS. 1993. Т. 1. Вып. 2. С. 102.

⁸ Там же. С. 103.

Легитимность нормы, с точки зрения Парсонса, не может определяться тем, что от ее существования и действия зависит стабильность системы или даже ее выживание. Легитимность предполагает наличие социальной *системы символов*, позволяющей обосновать *идентичность и солидарность* сообщества в плане достижения упомянутых коллективных целей, а также верований и ритуалов, в которых данная символическая система воплощена. При таком понимании легитимности центральное место занимают понятия нормы и ценности.

«Ценности в смысле ценностных образцов мы рассматриваем как главный связующий элемент социальной и культурной систем. Нормы же являются преимущественно социальным феноменом»⁹.

В концепции Парсонса власть трактуется двояко: как сила или могущество (*power*), и как ее формальное выражение, или собственно власть (*authority*). Могущество – это обобщенное *средство* осуществления власти, связанное с существованием регуляций, нацеленных на разрешение конфликтов, возникающих в связи с ограниченными экономическими ресурсами и интересами, в том числе интересами тех или иных коллективов. Власть же – «институциональный двойник» могущества, набор прав, присущих *статусу*, включая право на получение и использование могущества. Последнее, тем самым, связано с *лидерством* как способностью направлять коллективные действия по достижению целей путем *убеждения*, а не посредством использования силы. Связующим звеном между убеждением и применением власти является *выборная должность* в государственных и частных ассоциациях: убеждение служит средством добиться избрания на эту должность, тогда как пребывание в ней открывает доступ к власти-могуществу.

Соответственно, легитимность стала трактоваться фактически как синоним *стабильности*, с одной стороны, и «*институционализированности*», с другой. Марк Сухман, характеризуя этот подход, замечает:

«Внутри этой традиции легитимность и институционализация являются фактически синонимами. Оба феномена дают возможность организациям делать то, что изначально представляется естественным и осмысленным»¹⁰.

⁹ Там же. С. 111.

¹⁰ Suchman M.C. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches // Academy of Management Review. 1995. Vol. 20. № 3. P. 576.

Основой для такого отождествления стала чрезвычайно расширительная трактовка институтов, принятая в социологии, где под институционализированностью какого-либо феномена понимается признание его соответствия разделяемым ценностям, устойчиво воспроизводящееся в течение длительных промежутков времени:

«[Институты – это] способы, посредством которых значимые программы общей культуры социальной системы интегрируются в конкретное действие ее единиц»¹¹.

«Мы рассматриваем *институты* как правила культуры, дающие коллективное значение и ценность отдельным общностям и деятельности, интегрируя их в более широкие схемы»¹².

Увязка легитимности того или иного феномена с существованием (социологически понимаемого) института позволила сформулировать ряд положений, связывающих абстрактное понятие легитимности с *поведенческими, наблюдаемыми* явлениями. Так, Рэндалл Коллинс писал: «легитимация... производит солидарность, вызывая эмоциональные реакции людей на символические коммуникации»¹³. Дэвид Битэм подчеркивал, что легитимность означает «поддержку и кооперацию с субъектами, обладающими властью»¹⁴.

Аналитический подход Макса Вебера к типам легитимности нашел свое развитие в исследованиях английского политического философа Дэвида Хелда, который предложил выделять семь основных вариантов легитимации:

- согласие под угрозой насилия;
- легитимность в силу традиции;
- согласие в силу апатии;
- прагматическое подчинение (то есть поддержка в силу личной выгоды);
- инструментальное согласие (согласие, поскольку данный ре-

¹¹ Parsons T., Smelser N.J. *Economy and Society: A Study in Integration of Economic and Social Theory*. London: Routledge; Kegan Paul Ltd., 1956. P. 102.

¹² Meyer J.W., Boli J., Thomas J.M. *Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account* // Thomas J.M., Meyer J.W., Ramirez F.O., Boli J. (Eds.). *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual*. Newbury Park, CA: Sage Publication, 1987. P. 17.

¹³ Collins R. *Conflict Sociology: Toward an Exploratory Science*. N.Y.: Academic Press, 1975. P. 58.

¹⁴ Beetham D. *The Legitimation of Power*. Atlantic Highlands, NJ: Humanities Press, 1991. P. 13.

жим может служить инструментом реализации идеи общего блага);

- нормативное согласие;
- идеальное нормативное согласие¹⁵.

При этом в качестве «подлинной» легитимности Хелд рассматривает только два последних типа, в рамках которых имеет место диффузия поддержки существующей власти среди большинства граждан. Он подчеркивает, однако, что подобные ситуации встречаются крайне редко, а последний тип – идеальное нормативное согласие – вообще не встречается в реальности. Типичным же случаем оказывается смешение различных вариантов не полностью легитимных типов власти, когда различные группы и слои общества поддерживают власть по разным основаниям.

Легитимность в организационной теории

Начиная с конца 1960-х годов понятия легитимности и легитимации стало широко применяться в исследованиях по организационному поведению, организационной экологии и менеджменту, где легитимность стала трактоваться как социальное *оправдание существования* той или иной организации:

«Легитимация – это процесс, в рамках которого организация оправдывает перед другими организациями или перед вышестоящей системой свое право на существование»¹⁶.

Соответственно, оправдание своего существования перед другими, «рядоположенными» организациями означает для фирмы беспрепятственный *доступ* к различного рода *ресурсам*, а оправдание своего существования перед «вышестоящей системой», – прежде всего, государством, – возможность нормально функционировать, не становясь объектом специфических жестких регуляций. По мнению Джеймса Хёрста¹⁷, основными целями государственного регулирования бизнеса в США является обеспечение его «полезности» и «ответственности». Первое означает просто экономиче-

¹⁵ Held D. (Ed.). The British Society Today. Oxford: Oxford University Press, 1984. P. 303.

¹⁶ Maurer J.G. Readings in Organization Theory: Open-System Approaches. N.Y.: Random House, 1971. P. 361.

¹⁷ Hurst J.W. The Legitimacy of the Business Corporation in the Law of the United States 1780–1970. Charlottesville: The University Press of Virginia, 1970.

скую эффективность фирмы, в то время как второе определяется в терминах преобладающих представлений («верований», *beliefs*) относительно *социальных обязательств* бизнеса. С точки зрения Хёрста, расширение государственного вмешательства в экономику может быть объяснено стремлением правительства достичь обе эти цели, несмотря на их внутреннюю противоречивость. Тем самым, формальное признание фирмы, ее государственная регистрация, составляет существенный вклад в ее легитимацию, то есть признание в государственных структурах как ее «полезности», так и «ответственности».

Исходя из такого подхода, неудивительной оказывается тесная связь между *легитимностью* фирмы и ее *социальной ответственностью*: чтобы стать и продолжать оставаться легитимной, фирма должна постоянно *демонстрировать* различные формы своей *отзывчивости на требования* внешней среды к уровню ее заботы о своих работниках, об экологичности производства и тому подобном. Вот что писал об этом еще в 1975 году Пракаш Сети:

«Легитимизация включает не только тип корпоративной деятельности, но также внутренний процесс принятия решений; восприятие внешней среды; манипуляции внешней средой – физической, социальной и политической, – чтобы сделать ее более соответствующей деятельности корпорации; природу ответственности других социальных институтов в системе»¹⁸.

Очерченный вкратце подход к легитимности фирмы позволяет структурировать это понятие, исходя из так называемой «стейкхолдерской» теории фирмы¹⁹. В соответствии с ней, потенциальными выгодополучателями от деятельности любой фирмы являются:

- владельцы фирмы;
- покупатели ее продукции;
- поставщики разного рода ресурсов;
- работники фирмы;
- местное сообщество;
- различные широкие общественные группы;
- государство.

¹⁸ *Sethi P.S.* Dimensions of Corporate Social Performance – An Analytical Framework // *California Management Review*. 1975. Vol. 17. № 3. P. 60.

¹⁹ См., например: *Freeman R.E.* Strategic Management: A Stakeholder Approach. Boston: Pitman, 1984; *Donaldson T., Preston L.E.* The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications // *Academy of Management Review*. 1995. Vol. 20. № 1. P. 65–91.

Каждый из перечисленных стейкхолдеров получает (точнее, может получать) свой специфический набор, или пучок, выгод, в состав которых могут включаться как материальные, так и нематериальные, а также чисто символические компоненты. Так, владельцы фирмы, наряду с прибылью, могут получать и такие выгоды, как уважение со стороны граждан, – если последние признают деятельность фирмы «ответственной», то есть легитимной, либо, напротив, становятся объектом недовольства и неуважения, – если действия фирмы признаются безответственными, не соответствующими общественным нормам и ожиданиям, то есть нелегитимными.

Важно отметить также, что признание (легитимность) фирмы одним стейкхолдером или группой стейкхолдеров может повлиять и на ее легитимность в глазах других стейкхолдеров, если последние имеют схожий набор представлений о «правильном» поведении фирмы. Напротив, если разные группы стейкхолдеров имеют различные представления о таком поведении, *легитимность* фирмы у разных групп стейкхолдеров может существенно *различаться*. Таким образом, чем однороднее общество, чем ближе системы ценностей (представлений о должном) различных его групп, тем ближе и оценки легитимности фирмы. В случае же значительной разнородности ценностных систем различных общественных групп представления о легитимности фирмы могут расходиться сколь угодно далеко, вплоть до полной противоположности.

Соответственно, в организационном контексте *легитимация* оказывается ключевым процессом, посредством которого «организация ищет признания (или стремится избежать санкций) со стороны групп в обществе»²⁰. Содержание легитимации – это обеспечение соответствия ее деятельности общественным нормам:

«Организации стремятся установить конгруэнтность между социальными ценностями, ассоциируемыми с их действиями, и нормами приемлемого поведения, существующими в более широкой социальной системе, частями которой они являются. Когда эти две системы ценностей конгруэнтны, мы можем говорить об организационной легитимности. Когда же существует реальное или потенциальное несоответствие этих двух систем ценностей, существует угроза организационной легитимности»²¹.

²⁰ Kaplan S.E., Ruland R.G. Positive Theory, Rationality and Accounting Regulation // Critical Perspectives of on Accounting. 1991. Vol. 2. № 4. P. 370.

²¹ Dowling J., Pfeffer J. Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior // Pacific Sociological Review. 1975. Vol. 18. № 1. P. 122.

Приобретение фирмой легитимности в организационных исследованиях принято рассматривать, прежде всего, как средство получения доступа к ресурсам. Отсюда вполне понятно появление в литературе понятия «менеджмента легитимности» – компании пытаются управлять своей легитимностью:

«[Это] помогает обеспечить продолжающийся приток капитала, труда и потребителей, необходимых для жизнеспособности... Это также предупреждает регулирующую активность государства, которая может возникнуть в отсутствие легитимности... и предотвращает бойкот продукции или другие разрушительные действия извне... Облегчая решение этих потенциальных проблем, организационная легитимность снабжает менеджеров некоторой степенью автономности в решении вопросов о том, как и где будет осуществляться бизнес»²².

Обобщение опыта различных компаний позволило исследователям выделить несколько стадий «жизненного цикла» их легитимации²³:

Установление легитимности. Эта стадия соответствует раннему этапу развития фирм, когда центральными вопросами для них являются вопросы состоятельности, особенно финансовой, однако одновременно фирмы должны заботиться о «социальных стандартах качества и желательности функционировать в соответствии с принимаемыми стандартами профессионализма»²⁴.

Поддержание легитимности. В этой стадии находится большинство фирм, здесь их деятельность включает: «(1) текущее выполнение их роли и символическое подтверждение того, что все идет хорошо, и (2) попытки предвидеть и предотвратить или опередить угрозы легитимности»²⁵. Однако поддержание легитимности не так просто, как это может показаться: это весьма динамичный конструкт.

«Общественные ожидания не являются статичными, они меняются во времени, требуя от организаций быть отзывчивыми к среде, в которой они функциони-

²² Neu D., Warsame H., Pedwell K. Managing Public Impression: Environmental Disclosures in Annual Reports // Accounting, Organizations and Society. 1998. Vol. 23. № 3. P. 265.

²³ Tilling M.V. Refinements to Legitimacy Theory in Social and Environmental Accounting // Commerce Research Paper Series. 2004. № 4–6. Flinders University, South Australia.

²⁴ Hearit K.M. Mistakes Were Made: Organizations, Apologia, and Crisis of Social Legitimacy // Communication Studies. 1995. Vol. 46. № 1–2. P. 2.

²⁵ Ashford B.E., Gibbs B.W. The Double-Edge of Organizational Legitimation // Organization Science. 1990. Vol. 1. № 2. P. 183.

руют. Следуя такому подходу, организация может потерять свою легитимность, если не изменит свою деятельность по сравнению с той, которая ранее воспринималась как приемлемая (легитимная)»²⁶.

Расширение легитимности. В функционировании организации могут быть моменты, когда она выходит на новые рынки или меняет способы действий на старых. Это порождает необходимость расширить легитимность путем целенаправленных действий менеджмента по приобретению доверия и поддержки со стороны новых потенциальных стейкхолдеров²⁷.

Защита легитимности. Легитимность может быть утрачена вследствие различных причин. Так, если речь идет о соответствии экологическим стандартам поведения, достаточно одной аварии, сопровождавшейся загрязняющими выбросами, чтобы в глазах общественности оправданность существования компании оказалась под сомнением. То же касается, например, массовых увольнений рабочих или сокращения «социального пакета» фирмы.

«...корпорации должны как демонстрировать компетентность, так и выполнять требования общества, чтобы использовать свою легитимность... Удовлетворение интересов акционеров часто происходит за счет интересов общественности (например в виде сверхэксплуатации природной среды или работников) либо, наоборот, соответствие интересам общества происходит за счет акционеров»²⁸.

Перечисленные стадии легитимации, охарактеризованные выше, реализуются в деятельности фирм, действующих на *высоко конкурентных рынках*, в условиях *развитого гражданского общества*, способного ясно артикулировать свои *требования к бизнесу*, и, более того, *добиваться их исполнения*. В России в настоящее время налицо иная ситуация, поэтому нелегитимность крупных фирм в глазах значительной части общества не влияет непосредственно на их доступ к ресурсам и потому фактически не требует от них значительных усилий по легитимации своего существования и производимых действий. Поскольку значительная (основная) часть ресурсов, в которых нуждаются такие фирмы, имеет своим источником государство, для них важна легитимность в глазах последнего. Именно на это нацелены

²⁶ Deegan C., Rankin M., Tobin J. An Examination of the Corporate Social and Environmental Disclosures of BHP from 1983–1997: A Test of Legitimacy Theory // Accounting, Auditing and Accountability Journal. 2002. Vol. 15. № 3. P. 319–320.

²⁷ Ashford B.E., Gibbs B.W. Op. cit. P. 180.

²⁸ Hearit K.M. Op. cit. P. 3.

усилия фирм, именно этим можно объяснить предпринимаемые ими действия, которые можно трактовать как менеджмент легитимности.

Как видно из приведенных положений, теории организационной легитимности и близкая к ним стейкхолдерская теория фирмы используют в качестве рабочего инструментария, прежде всего, социологические понятия и подходы, такие как ценности, нормы, общественные группы. Между тем приложение к очерченной проблематике инструментария современной экономической теории, и в первую очередь – экономической теории прав собственности, позволяет взглянуть на нее с несколько иной точки зрения.

Легитимация власти в целевых группах

Констатация ситуации для российского случая, однако, не снижает значимости и актуальности задачи установления легитимности крупного бизнеса в глазах значительной части общества. Если эта часть не может выразить нелегитимность через непредоставление «обычных» ресурсов, то она вполне выражает ее через непредоставление *электоральных* ресурсов, поддерживая те политические силы, которые стремятся *препятствовать развитию* бизнеса в России, и особенно *крупного частного бизнеса*. Поэтому большой интерес представляют разработки, предпринятые в области социологии и *социальной психологии*, исследующие процессы легитимации и делегитимации на микроуровне, в рамках малых групп, сообща решающих ту или иную задачу (целевая группа, *task groups*)²⁹.

Кратко суть разработанных теоретических представлений можно очертить следующим образом. Все индивиды в обществе обладают некоторым априорным общим статусом, обусловливаемым их объективными характеристиками, которые можно, в биологических терминах, назвать фенотипом (пол, возраст, этническая принадлежность и тому подобное). В разных обществах в состав фенотипа, определяющего априорный статус, входят, разумеется, разные конкретные и наблюдаемые свойства индивидов. Связь между фенотипом и статусом является обобщением прошлых личных контактов индивидов с носителями

²⁹ См., например: *Ridgeway C., Berger J.* Expectations, legitimation, and dominance behavior in task groups // *American Sociological Review*. 1986. Vol. 51. October. P. 603–617; *Berger J., Ridgeway C., Fisek H.M., Norman R.Z.* The Legitimation and Delegitimation of Power and Prestige Orders // *American Sociological Review*. 1998. Vol. 63. № 3. P. 379–405; *Ridgeway C., Erickson G.* Creating and spreading status beliefs // *American Journal of Sociology*. 2000. № 106. P. 579–615.

схожих фенотипов, а также следствием передачи информации от других индивидов, в том числе в рамках воспитания (социализации). Наличие такого статуса означает, что, исходя из упомянутых характеристик, другие индивиды, сталкиваясь с рассматриваемым индивидом, связывают с ним совокупность ожиданий относительно его будущих действий. Эта совокупность *ожиданий* является логическим следствием из априорного статуса, приписываемого рассматриваемому индивиду в момент первого контакта с ним.

Понятие статуса, в свою очередь, тесно связано с понятиями доминирования и подчинения: индивид, имеющий более *высокий* статус, ожидает, что индивиды с более *низкими* статусами будут *подчиняться* его распоряжениям, прислушиваться и *соглашаться* с его суждениями, *следовать* его пожеланиям. Аналогично, индивиды с более низкими статусами *заранее готовы* демонстрировать именно такое поведение, если оценивают «новичка» как индивида с более *высоким* статусом. Подобная *согласованность* в ожиданиях и наблюдаемом поведении участников взаимодействия и означает *легитимность* характера этих взаимодействий. Напротив, поведение индивида с априори низким статусом, не соответствующее ожиданиям по отношению к нему со стороны окружающих, приводит к восприятию и его действий, и его самого как *нелегитимного*, что выражается в *санкциях* к нему со стороны других индивидов: от избегания контактов до прямого насилия.

Итак, в общем контексте *индивидуальных взаимодействий* основанием для легитимности выступает *соответствие* априорных статусов (то есть ожиданий относительно поведения) и фактического поведения, причем и то, и другое во многом определяются культурой сообщества, его совместной памятью, разделяемыми его участниками общими представлениями (*shared mental models*).

Однако в целевых группах, сообща решающих некоторую задачу, на процессы, связанные с *априорным* статусом, накладываются процессы, связанные с *успешностью решения* участниками группы ее *задач*. Кроме того, в целевых группах, у ее участников кроме априорных, неформальных статусов, как правило, имеются и формальные статусы, определяемые организационной структурой группы, разделением труда (видов деятельности) между ее члена-

ми. Чем выше вклад индивида (по оценкам других членов группы), независимо от его формального статуса, в достижение целей группы, тем выше становится и его *ситуационный статус*, тем выше уровень согласия с его суждениями, предписаниями, оценками. И наоборот, чем менее эффективным показывает себя индивид в решении задач группы, тем ниже становится его ситуационный статус.

Если такой неэффективный (или «проштрафившийся») член группы оказывается при этом носителем высокого *формального* статуса – например руководителя группы, – его действия, а также формальный статус *делегируются*, в группе возникает конфликт. Соответственно, его распоряжения перестают восприниматься безусловно правильными, его действия обсуждаются и осуждаются, члены группы перестают выказывать готовность поддерживать его. Иными словами, ставший нелегитимным в глазах окружающих формальный руководитель теряет доступ к важным ресурсам, недополучая их от внутригрупповых стейкхолдеров. Очевидно, что это негативно сказывается и на решении общей для группы задачи.

Как видно из сказанного, делегитимация формального лидера целевой группы может стать следствием его случайного промаха или ошибки. Напротив, восстановление легитимности требует достаточно длительной и целенаправленной работы. Ее суть заключается в последовательном осуществлении «правильных» действий, то есть действий, способствующих решению групповой задачи, и притом более эффективных, чем действия других членов группы. Именно такие действия «восстанавливают» утраченный статус, демонстрируют возрастающее соответствие между формальным и ситуативным статусами, обеспечивают большее совпадение ожиданий и фактического поведения (то есть оправдания ожиданий), что в конечном счете и ведет к легитимации как *действий* носителя высокого формального статуса, так и самого *носителя* такого статуса.

Феномен психологического владения

Для того чтобы завершить краткий обзор социологических и социально-психологических подходов к проблеме легитимации, представляющихся релевантными задаче нашего исследования,

остановимся на таком феномене, как «психологическое владение», о котором идет речь в работе Джона Пирса, Татьяны Костовой и Курта Диркса³⁰. По мнению авторов, во многих работах фигурирует утверждение, что стремление к «обладанию» присуще всем людям, человек часто идентифицирует себя в соответствии с тем, что он имеет («я есть то, что я могу назвать своим»). Чувство собственности по отношению к объектам не только материального, но и нематериального мира неотъемлемо от человека и всегда оказывает влияние на его эмоции и поведение.

С психологической точки зрения сущность понятия собственности заключается в ощущении обладания и привязанности к объекту («то, чем я обладаю, является частью меня самого»), мотивы возникновения чувства собственности могут быть таковы:

- могущество: возможность контролировать что-то;
- самоидентификация;
- стремление к тому, чтобы «иметь свое место»: обладание собственным кусочком пространства, что важно для человеческой души.

Контроль над объектом, в рамках такого подхода, – главная характеристика феномена собственности. Существует несколько исследований, доказывающих, что контроль над объектом приводит к возникновению желания им обладать, поскольку объект психологически становится частью человека. Работа всегда подразумевает определенный контроль, и его становится больше с ростом автономии работника. Однако централизация управления предприятием и формализация деятельности работника, напротив, способствует уменьшению осуществляемого им контроля.

В связи с этим в статье Пирса, Костовой и Диркса приводятся и обосновываются следующие утверждения:

Утверждение 1: Существует положительная зависимость между тем, как продолжительно объект находится под контролем работника, и чувством собственности, возникающим у него по отношению к этому объекту.

Утверждение 2: Существует положительная зависимость между степенью владения работником информацией относительно определенного фактора и чувством собственности, возникающим у него по отношению к этому фактору.

³⁰ Pierce J.L., Kostova T., Dirks K.T. Toward a Theory of Psychological Ownership in Organizations // The Academy of Management Review. 2001. Vol. 26. № 2. P. 298–310.

Утверждение 3: Существует положительная зависимость между тем, насколько работник вкладывает себя в работу (*self-investment*), которая приводит к выполнению определенной цели, и чувством собственности, возникающим у него по отношению к результату.

Утверждение 4: Существует положительная зависимость между чувством собственности работника по отношению к организации и его правами и обязанностями.

Собственность всегда подразумевает наличие тех или иных прав. Работники, которые ощущают себя *собственниками организации*, полагают, что у них есть возможность влиять на решения относительно направления развития организации, соответственно, на них лежит большая ответственность. Наличие ответственности приводит к повышению качества работы и желанию увеличить собственную производительность.

Утверждение 5: Когда изменение происходит органично, когда инициатива исходит от самих работников, то их чувство собственности, если оно есть, содействует новаторству. Если же изменение навязано сверху, то это же «чувство» препятствует новаторским процессам.

Утверждение 6: Чувство собственности может оказывать негативное влияние, например, способствовать недостаточному делегированию полномочий и разделению информации, препятствовать работе в команде и кооперации, приводить к протесту или другому виду девиантного поведения, чувству разочарования, стрессу, психологическим эффектам различного рода.

Как связаны проблематики легитимации и чувства собственности? С нашей точки зрения, подтверждение со стороны нового лидера (сменившейся власти) чувства собственности (или, иначе говоря, «права психологического владения») в свете рассмотренной выше теории легитимации в целевых группах будет вносить ощутимый вклад в легитимацию такого лидера. Напротив, отказ в подобном подтверждении, отрицание «права психологического владения», будет вести к его делегитимации. В чем может заключаться такой отказ? Коль скоро чувство собственности предполагает наличие некоторого контроля над объектом, то типичным случаем отрицания права собственности будет выступать *запрет на участие в процессах принятия решений*, касающихся объекта психологического владения.

Рассматриваемая под таким углом зрения теория психологического владения дает, с нашей точки зрения, основания для исследования широкого круга явлений, связанных с участием (или неучастием) граждан в *процессах принятия решений* относительно использования тех или иных ресурсов (в широком смысле этого слова). В общем случае, если граждане психологически считают ресурс «своим», и в то же время исключены из процессов принятия решений относительно этого ресурса, налицо возникновение предпосылок для делегитимации того субъекта, который исключил их из контроля над этим ресурсом. Напротив, вовлечение граждан в управление ресурсом, в ходе которого они ощущают, что их суждения, оценки и приоритеты реально влияют на будущее использование ресурса, создает достаточно надежную основу для легитимации того субъекта, который осуществил подобное вовлечение.

Возможности, предоставляемые таким подходом, мы продемонстрируем не только на примере крупных предприятий, но и применительно к проблемам становления местного самоуправления.

* * *

Мы рассмотрели вкратце основные подходы к понятиям легитимности и легитимации различных общественных феноменов, которые представляются релевантными решению наших аналитических задач, а также позволяющими сформулировать рекомендации по решению проблемы нелегитимности крупной собственности в России. Их общей чертой, как легко видеть, является подчеркивание того обстоятельства, что *проблемы* с легитимностью возникают вследствие *изменений*, произошедших либо с объектом легитимности, либо с системой общественных норм и ценностей, либо и с тем, и с другим одновременно.

Поскольку объект нашего анализа – это феномен *собственности*, основной задачей следующего параграфа является его аналитическое представление, исходя из представлений, сформулированных в современной экономической теории, а также анализ изменений, произошедших в данной сфере в течение последних пятнадцати лет, – периода радикальной трансформации российского общества.

Общественная собственность и приватизация: истоки нелегитимности

Формы собственности и режимы собственности

Гражданский кодекс Российской Федерации в пункте 1 статьи 212 «Субъекты права собственности» утверждает, что «в Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности», причем под «иными формами», судя по главе 16, понимается общая собственность с ее двумя разновидностями – долевой и совместной, а судя по главе 19 – также право хозяйственного ведения и право оперативного управления, о чем свидетельствует, например, оборот, использованный в статье 294: «государственное или муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения...». При этом термин «форма собственности» используется как синоним выражения «вид собственности», указывающего на *субъекта*, который владеет, распоряжается и пользуется тем или иным имуществом (собственностью). Как поясняет один из юридических словарей, форма собственности – это законодательно урегулированные имущественные отношения, характеризующие *закрепление имущества за определенным собственником на праве собственности*.

В рамках новой институциональной экономической теории выражение «форма собственности» не используется, а в качестве *внешне близкого* ему понятия применяется термин «режим собственности». Один из ведущих институциональных экономистов, Гарольд Демсец, ввел его в 1967 году, выделив три режима собственности: коммунальная, частная и государственная. Спустя несколько лет Дэвид Бромли выступил с тезисом о том, что кроме режимов собственности есть и режим «несобственности», или режим *свободного доступа к ресурсу*.

В чем суть *режима собственности*, и чем он отличается от *форм собственности*, которыми оперирует российский Гражданский кодекс?

Понятие *режима собственности* обозначает совокупность **правил, определяющих условия доступа к тому или иному ресурсу, а также правил, определяющих порядок принятия решений об использовании ресурса**. Иначе говоря, режим собственности устанавливает, *кто и при каких условиях имеет исключительные*

права собственности, то есть имеет возможность исключить других индивидов из доступа к ресурсу³¹. Понятие формы собственности соотносится с юридическим владельцем ресурса (имущества), что вовсе *не равнозначно* исключительности его прав.

Несколько забегая вперед, поясним это различие примером: леса как биогеоценозные комплексы находились в СССР в государственной форме собственности. Вместе с тем, целый ряд их компонентов, такие как грибы и ягоды, фактически находились в режиме свободного доступа, поскольку государство не могло ограничить доступ граждан к использованию этих компонентов лесов.

Различение разных режимов собственности связано в современной экономической теории, в первую очередь, с вопросами *эффективности* использования ресурсов. Дело в том, что разные режимы, во-первых, сопряжены с разными издержками спецификации и защиты прав собственности, а во-вторых, порождают разные стимулы к эффективному использованию ресурсов.

Важно подчеркнуть, что порядок рассмотрения режимов собственности произволен, априори *ни один из них не обладает абсолютными преимуществами перед другими по отношению к любому ресурсу или благу*. Иначе говоря, для одних благ наибольшую эффективность их использования обеспечивает один режим, для других – другой, и, что особенно важно, при изменении определенных условий (в частности уровня затрат на спецификацию прав собственности) смена режимов может приводить к повышению эффективности использования ресурсов³².

Режим свободного доступа, – это «нулевой режим», режим, в котором специфицированных прав собственности ни у кого нет. Долгое время считалось, что режим свободного доступа существует только по отношению к неограниченным, не экономическим благам. Однако в рамках новой институциональной экономики было показано, что экономическое, *ограниченное* благо тоже может существовать в режиме свободного доступа. Для этого достаточно, чтобы *выгоды* от спецификации и защиты прав собственности на такое благо оказались бы *меньше*, чем *затраты* на специфици-

³¹ Для режима свободного доступа, как мы увидим далее, такого субъекта *нет*.

³² Подробнее о режимах собственности см., например: Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория. Учебник / Под ред. А.А. Аузана. М.: Инфра-М, 2005. Глава 3.

кацию и защиту прав собственности. Упомянутый выше пример формально государственных, а фактически ничьих лесов как раз и соответствует такому положению дел.

Режим коммунальной собственности означает, что набор исключительных правомочий закреплен за группой людей, *сообща принимающих решения* о способах использования имущества. Коммунальная собственность существовала и существует в большом количестве вариантов, много большем, чем долевая и совместная. В новой институциональной экономической теории принято рассматривать три *основных* варианта, в которых может реализоваться коммунальная собственность.

В первом варианте нет исключительности прав на доход. Здесь коммунальная собственность связана с уравнительным распределением. Ресурсы находятся в исключительном доступе группы, доходы находятся в исключительной собственности только всей группы, никто не выделяет долю отдельного человека – это и есть уравнительное распределение. В таком варианте режима ресурс недоиспользуется, то есть используется неэффективно. Почему так происходит? Если, независимо от усилий, которые прилагает каждый индивид, результаты делятся между всеми членами группы, и никого нельзя исключить из потребления, – для наиболее умелых и продуктивных членов группы нет смысла работать «изо всех сил», поскольку наработанное ими достанется и тем, кто работал «спустя рукава», и тем, кто вообще отлынивал от работы.

В рамках *второй возможной* схемы распределение дохода производится в соответствии с затраченными усилиями, то есть это вариант «распределения по труду». В данной схеме возникает эффект «сверхиспользования ресурса», потому что ресурс находится в свободном доступе для любого члена группы, в то время как доход оказывается в индивидуальной (частной) собственности отдельных членов группы. Значит, кто больше наработал, тот – независимо от состояния ресурса – больше получил. Издержки поддержания ресурса в рабочем состоянии оказываются рассеянными между всеми членами группы, а результат эксплуатации ресурса, напротив, сконцентрирован и присваивается по отдельности, – отсюда и сверхэксплуатация ресурса, снижающая его ценность.

Третий возможный вариант режима коммунальной собственности получил название «распределительной демократии», когда решения о направлениях использования ресурсов определяются

голосованием, по правилу большинства. Его следствием, как предсказывает теория и показывает практика, оказывается *перепотребление*, то есть в потребление включаются не только *результаты* использования ресурсов, но и сами ресурсы, обеспечивающие производственный процесс.

Именно так работала система самоуправления промышленными предприятиями в Югославии в 1970–1980-х годах. Трудовые коллективы, решая вопрос «Инвестировать или увеличивать зарплату?», всегда выбирали вариант «Увеличивать зарплату». Инвестиции дадут результат через несколько лет, и это оказывается нерациональным, поскольку голосующий за это время может сменить место работы, а повышенную зарплату он получит уже сегодня. В результате начинают проедаться основные фонды. Проблема с распределительной демократией в промышленности России 1980–1990-х годов состояла в том же самом: как только возникла выборность директоров и возможность управления различными фондами решениями собрания трудового коллектива, непрерывно принимались решения насчет увеличения заработной платы за счет всего остального.

Тем не менее, при определенных условиях режим коммунальной собственности может быть эффективным. Для этого группа, принимающая решения, должна быть *однородной*, то есть иметь схожие интересы и быть *небольшой* по численности, «обозримой невооруженным глазом». Именно в этом случае издержки согласования решения будут низкими, а отлынивать от работы будет сложно: все на виду.

В *режиме частной собственности* специфицированные права закреплены за индивидом. По сравнению с режимом свободного доступа (общей собственностью) этот режим эффективнее ее тем, что он преодолевает сверхиспользование ресурсов. По сравнению с коммунальной собственностью частная собственность также дает более эффективное использование единицы ресурса. Однако эти преимущества возникают только тогда, когда специфицированные права *эффективно защищаются*, и не только усилиями частного собственника, но и усилиями государства, и социальными нормами, существующими в обществе.

Как только защита частной собственности становится делом *единственно самого собственника*, обеспечение этим режимом

высокой эффективности использования ресурсов сразу становится *проблемным*. Почему так происходит? В данном режиме и сам ресурс, и результаты его использования достаются только собственнику и передаются другим индивидам только в обмен на что-то, через рынок. Следовательно, у других граждан, в отличие от режима коммунальной собственности, нет оснований заботиться о сохранности «чужого» ресурса, то есть вероятность «атак» на частную собственность велика. Следовательно, потенциально велики и частные издержки защиты прав собственности.

Существенным подспорьем, снижающим эти издержки, могут быть социальные нормы, – уважение к чужой собственности, ее неприкосновенность. Еще один фактор, позволяющий использовать ресурсы частного собственника не для ее защиты, а в производительных целях, – это государственная защита. У государства, как организации с наибольшим потенциалом насилия, при использовании его для защиты прав собственности срабатывает эффект масштаба, экономия на условно-постоянных издержках.

Поэтому частная собственность, защищенная всеми тремя механизмами, – усилиями самого собственника, социальной нормой и государством, – вполне может оказаться режимом, демонстрирующим наибольшую эффективность использования ресурсов, поскольку наилучшие стимулы к этому присущи именно этому режиму.

Режим государственной собственности характерен тем, что из свободного, «полного» доступа к ресурсам исключены не только те, кто *не входит* в организацию, именуемую государством, но и те, кто *входит* в нее, является ее участником, – лицом, принимающим решения (ответственным чиновником) или просто наемным работником государства. Другими словами, согласно *формальным* правилам, определяющим данный режим собственности, *частные* выгоды от использования ресурсов, находящихся в данном режиме, не получает *ни один* из членов организации, каковой является государство, он может получить их только как часть некоторой общей выгоды, возникающей от использования государственных ресурсов.

Важно отметить, что для того, чтобы имущество, находящееся в режиме государственной собственности, вообще могло быть использовано для достижения тех или иных целей, работники госу-

дарства (государственные служащие) должны наделяться некоторыми *правами использования* этого имущества, – *должностными*, или *служебными* правами. В состав таких прав, существенно различающихся по иерархии уровней государственной службы, *никогда* не включается *юридическое право на конечный доход*. Однако *фактически доступные* государственному служащему способы и формы получения личной выгоды от использования вверенного ему государственного имущества обычно оказываются существенно *шире и разнообразнее*, чем *единственный* официальный способ, то есть получение заработной платы за применение должностных прав в пределах его компетенции. Эта широта и разнообразие зависят от того, насколько результативен и эффективен контроль действий чиновника со стороны вышестоящего чиновника, а всей совокупности государственных служащих – со стороны источника государственной власти, то есть граждан, избирателей. Чем меньше возможностей и слабее такой контроль, тем с большей вероятностью госслужащие будут использовать свои служебные права в целях получения личных выгод, а также формировать неформальные права, расширяющие их доступ к имуществу, находящемуся в режиме государственной собственности. Рассмотрим эти вопросы подробнее.

Прежде всего, уточним, о каком государстве идет речь в приведенном определении данного режима. Напомним, что в экономической теории государство – это организация, обладающая сравнительными преимуществами в осуществлении легального насилия на территории, с жителей которой она в состоянии взимать налоги. Тем самым, здесь *различаются* понятия *страны* (территории, населенной людьми, занятыми различными видами деятельности, создающими разные типы организаций) и *государства*, как одной из организаций, функционирующих на данной территории.

Далее, очевидно, что используемое в новой институциональной экономике определение режима государственной собственности *не характеризует* государственную собственность, если в соответствующем государстве кто-то может сказать «государство – это я». Иначе говоря, там, где имущество, расходы и доходы правителя (монарха, диктатора, султана) *не разграничиваются* с имуществом, расходами и доходами возглавляемой им организации, осуществляющей легальное насилие, *режима государственной собственности* в действительности нет. Имущество такой органи-

зации находится, с экономической точки зрения, в режиме *частной* собственности, причем владелец передает некоторые из его прав своим наемным работникам – министрам, визирям, директорам предприятий и так далее.

Таким образом, приведенное определение режима государственной собственности относится к тем государствам, где основные руководящие посты занимают *государственные служащие, выбранные* гражданами, проживающими в стране, то есть к демократическим государствам. Именно в таких государствах система формальных правил определяет, кто и что может делать с имуществом государства, и ни один из выборных или наемных работников государства *не является обладателем конечных прав* на государственное имущество: такими правами обладает только *народ страны*, делегировавший некоторые из своих прав выборным руководителям.

Итак, *в идеале* режим государственной собственности призван обеспечить использование имущества, передаваемого гражданами в виде налогов в распоряжение государства как отдельной организации, исключительно в интересах народа, в соответствии с его волеизъявлением, выражаемым через систему выборов (голосований). Очевидно, в интересах народа – возложение на государство и его имущество производства таких благ, которые не будут производить частные собственники, то есть общественных и социально значимых благ.

Однако на пути реализации такой идеальной схемы встают *принципиально непреодолимые трудности*. В их основе – не злая воля узурпаторов власти народа и не несознательность граждан (хотя и эти факторы зачастую имеют место). Напротив, эти трудности создаются как раз *рациональным* поведением граждан, действующих в объективно существующих условиях *неполноты информации и информационной асимметрии*.

Изменение режимов собственности: приватизация и национализация

Действительно, для того чтобы постоянно отслеживать и, в случае необходимости, корректировать действия избранных руководителей, граждане должны *располагать информацией* об этих действиях, и, более того, иметь представления о вероятных *послед-*

ствиях этих действий. Однако и предоставление, и, главное, переработка (понимание и осмысление) такой информации – процессы, сопряженные со значительными *издержками*, как для государства, так и для *граждан*. Поэтому для избирателя встает вопрос: а нужно ли тратить усилия на эту работу? Ведь даже определив, что избранный руководитель действует не так, как хотелось бы пылливому и понятливому избирателю, последний не в состоянии *повлиять* на эти действия *в одиночку*: ведь сменить «неправильного» руководителя можно только посредством выборов, *массового* действия, вклад в результаты которого каждого отдельного избирателя пренебрежимо мал.

Вот и получается, что для каждого отдельного избирателя *рациональным* оказывается не *расходовать* свои усилия на действия по мониторингу и контролю действий выбранной власти. Понимая это, власть вполне может начать вести себя *оппортунистически*, используя *государственные* ресурсы в *личных* целях³³.

Формы и способы такого использования многообразны, мы не будем на них останавливаться, отметим только один важный вывод: для режима государственной собственности характерна тенденция к *теневой, спонтанной приватизации государственного имущества*. В рамках этой тенденции госимущество начинает пользоваться выборными и нанятыми работниками государства не только и не столько для реализации интересов *избирателей*, сколько для удовлетворения личных (частных) интересов этих *работников* (в первую очередь, – чиновников разных рангов). Поскольку *формально* руководители государственных организаций (органов власти, учреждений и предприятий) не могут быть получателями конечного дохода от их работы, изобретаются различные *окольные пути* получения такого дохода, причем немало усилий расходуется на то, чтобы *скрыть* от стороннего наблюдателя совершающуюся фактическую *трансформацию* режима собственности, – фактический переход от государственной собственности к частной.

Именно здесь коренятся основные истоки *меньшей эффективности* использования ресурсов в режиме государственной собственности, и здесь же – истоки стремления государства (не ограничиваемого требованиями избирателей к высокой эффективности

³³ Схожая проблема, вызываемая теми же информационными причинами, существует (естественно, в относительно меньших масштабах) и во взаимоотношениях акционеров и наемных менеджеров.

использования собираемых с них налогов) к *максимально возможному огосударствлению экономики*.

Обязательно ли этому стремлению *противостоит* (хотя бы отчасти) большинство избирателей? Нет, не всегда. По крайней мере, в России еще один поток голосов «за» госсобственность на предприятия идет *снизу*, от *работников* предприятий. Тому есть несколько причин. Во-первых, госпредприятия, по сравнению с частными, имеют более *устойчивые источники финансирования*. Во-вторых, они – теоретически – могут иметь более *развитую социальную инфраструктуру*, то есть обеспечивать более высокий уровень благосостояния работников. В-третьих, поскольку высший менеджмент госпредприятий не имеет прямого личного интереса в максимизации прибыли, на таких предприятиях можно ожидать *ослабленного контроля оппортунистического поведения* рядовых работников, что дает последним более широкие возможности для использования ресурсов предприятия в личных целях. Немаловажным фактором является и история крупных российских предприятий, – практически все они были государственными, и память об этом жива у достаточного числа их сегодняшних работников. А ведь *предприятие в советской экономике* было в значительной степени не только местом приложения труда и получения зарплаты, но и важным *гарантом благополучия* работников, действенным каналом вертикальной социальной мобильности («социальным лифтом»), а также источником теневых доходов. Как представляется, *ожидания* (зачастую вполне оправдывающиеся) *воспроизводства* именно этой совокупности функций *госпредприятий* в современных условиях движет работниками, выступающими за пересмотр результатов приватизации, за то, чтобы основная масса предприятий вновь стала государственной.

В целом, как показывает анализ, *государственная собственность* («государственная форма собственности», согласно Гражданскому кодексу) *фактически* представляет собой набор *нескольких режимов собственности*, касающихся различных видов имущества:

- режима государственной собственности в строгом смысле слова (в той части доходов госпредприятий, которая поступает в госбюджет); соответствующие права защищаются законодательством;
- режима свободного доступа (для работников, использующих активы госпредприятий для своих личных нужд); соот-

ветствующие права защищаются неформально, традицией и обычаями;

- режима частной собственности (для государственных чиновников высокого ранга, «курирующих» госпредприятия и контролирующих финансовые потоки); соответствующие права защищаются неформально, влиятельными группами интересов внутри государственных структур.

Относительно двух последних режимов важно подчеркнуть, что они *не являются строгими юридическими режимами*, однако и *не являются лишь фактическими практиками*³⁴. Напомним, что фактическая практика использования какого-либо имущества может быть полностью неправовой, – например, когда похититель использует украденную вещь. В этом случае ни у кого не возникает *обязанности* или *обязательства* защищать эти действия от попыток помешать им со стороны третьих лиц. В нашем случае как фактический режим свободного доступа, так и фактический режим частной собственности характеризуются *наличием* возникающих и существующих в связи с ними обязательств по их защите. Для первого свободный доступ работников к формально государственному имуществу защищается *всеми другими работниками*, как это имеет место для любого неформального института. Для второго случая обязательства по защите соответствующей практики осуществляются частью *государственных служащих*, получающих прямые или косвенные выгоды от существования такого фактического режима, причем не только теми госслужащими, которые непосредственно используют финансовые потоки, генерируемые госпредприятиями, но и их вышестоящими руководителями³⁵.

³⁴ Важность разграничения прав, с одной стороны, и форм фактического пользования, с другой стороны, подчеркивается в работе: Cole D.H., Grossman P.Z. The Meaning of Property «Rights»: Law vs. Economics? Indiana University School of Law, 2001. January 11 (mimeo).

³⁵ Очевидно, в последней ситуации мы имеем дело с частным использованием возможностей государства, то есть с приватизацией государства, «бесплатным» использованием его потенциала насилия для реализации частных интересов отдельных государственных служащих. Это означает, что *национализация активов*, находившихся в частной собственности, в таких условиях становится *средством фактической их приватизации*, – но уже с *другим субъектом* правомочий собственности. Этот, на первый взгляд, парадокс является прямым следствием общего низкого уровня защищенности прав собственности в России, их постоянным размыванием со стороны государства, исходя из соображений текущей (краткосрочной) целесообразности, которая может иметь как частноэкономический, так и чисто политический характер.

В результате приватизации, как легко видеть, столь удобный для граждан, – как непосредственно наемных работников, так и членов их семей, включая подрастающее поколение, – «пучок» режимов собственности *трансформировался* в существенно иной режим, лишившись многих значимых черт.

Во-первых, резко сократилась, если вообще не исчезла, социальная сфера предприятий, всячески развивавшаяся на советских предприятиях и превратившаяся в источник неприемлемых издержек для новых частных собственников.

Во-вторых, предприятия перестали играть роль «социальных лифтов», достаточно надежно обеспечивавших вертикальную мобильность своих работников. В чем проявлялась эта роль? Здесь достаточно назвать такие моменты, как направление работников на учебу в вузы, движение после этого по служебной лестнице, с возможностями перехода в партийную, профсоюзную или советскую «вертикали».

В-третьих, с приходом частных собственников, являющихся претендентами на конечный доход, могли существенно сократиться возможности свободного доступа наемных работников к ресурсам предприятий.

Тем самым, в результате приватизации предприятия – и в первую очередь *крупные* – перестали выполнять свои «обязанности» перед работниками и жителями соответствующих населенных пунктов как стейкхолдерами, что и привело к *утрате* ими *легитимности*³⁶.

На эти процессы, имевшие в основе своей объективные причины, – исчерпание резервов эффективности, имевшихся у крупных государственных предприятий, – наложился и субъективные, социально-психологические моменты, связанные с восприятием работниками приватизированных предприятий и населением в целом личностей новых частных собственников или изменений,

³⁶ Проведенное сопоставление функций советских и современных предприятий, призванное продемонстрировать причины утраты последними легитимности в глазах значительной части населения, не означает, что, по нашему мнению, многофункциональность советских предприятий представляет собой некоторый «идеал», к которому нужно вернуться. Напротив, такая многофункциональность была, с нашей точки зрения, одной из причин их неэффективности и одним из проявлений неэффективности плановой экономики. Однако *в глазах населения* советские предприятия были «правильными» – в отличие от современных, «неправильных».

произошедших в поведении «старых» собственников, то есть бывших высших менеджеров, ставших собственниками предприятий.

Действительно, советские директора предприятий, в силу как особенностей кадровой политики тех лет, так и коммунистической пропаганды, воспринимались коллективами предприятий и жителями населенных пунктов, в которых располагались предприятия, как *лидеры целевых групп, сообща решавших единую задачу* роста производства, повышения благосостояния и тому подобного. При этом «объективные характеристики» директоров, прежде всего, такие как образование, пол, возраст, служебный рост, часто происходивший на глазах трудового коллектива, вполне *соответствовали лидерскому статусу* их служебного положения. Соответственно, эти индивиды были легитимны в глазах наемных работников. Их действия, выражавшиеся в заботе о социальной сфере предприятия, только подтверждали эту легитимность.

С началом реформ 1990-х годов, и особенно приватизации, сложившаяся система статусов стала делегитимироваться, поскольку их носители (прежде всего, руководители предприятий) начали вести себя «неправильно», не в соответствии со сложившимися ожиданиями. Более точно, в течение достаточно продолжительного периода времени после начала приватизации поведение «красных директоров» было вполне ожидаемым – несмотря на экономические проблемы, работники не увольнялись, соцсфера не «сбрасывалась». *Реальная делегитимация* директоров началась тогда, когда стремление к повышению эффективности потребовало реструктуризации предприятий, отказа от непрофильных активов (прежде всего, в социальной сфере предприятий), а также увольнений работников.

Новые собственники, занявшие формально лидерские позиции, часто по своим «объективным» характеристикам не могли претендовать в глазах как работников, так и всего населения на высокий статус (классический пример – бывший учитель физкультуры, ставший «вдруг» владельцем одного из крупнейших металлургических заводов в Красноярском крае). Другим основанием для нелегитимности новых владельцев предприятий выступало их повседневное поведение, зачастую резко контрастирующее с поведением «советских директоров».

Нужно отметить в этой связи, что так называемая *личная собственность*, допускавшаяся в советский период (в отличие от

частной, законодательно *запрещенной*), на деле обладала многими чертами *режима частной собственности*. Поскольку в личной собственности граждан находились квартиры, то приватизация квартир на деле означала лишь *формальную смену* «формы собственности», без каких-либо существенных изменений в правилах доступа и принятия решений относительно данного вида имущества. Ведь, как хорошо известно, в условиях легального запрета на продажу государственных квартир, они вполне успешно и широко обменивались, причем процесс обмена часто включал теневые, неофициальные доплаты, что никак не становилось объектом наказания. Поэтому приватизированные квартиры в общественном мнении вполне легитимны по схеме «так есть, так и должно быть».

В этой связи значительный интерес представляет собой оценка легитимности *мелкой частной собственности*, как возникшей в результате приватизации советских предприятий сферы обслуживания, торговли, так и сформировавшейся в последние дореформенные (перестроечные) годы на основе законодательства СССР, регламентировавшего производственные кооперативы и иные формы деятельности. Приводимая таблица 2 дает ясное представление о том, что и здесь нет особой проблемы.

Таблица 2. Как вы относитесь к тому, чтобы в нашей стране частным лицам принадлежали небольшие предприятия, кафе, магазины?³⁷

(в % к числу опрошенных)

	1995	1996	1997	2000	2002
Положительно	68	66	69	70	79
Отрицательно	21	22	23	22	18
Затрудняюсь ответить	11	12	8	8	8

Объяснение резкому расхождению в уровнях легитимности крупной и мелкой частной собственности, надежно фиксируемому социологическими опросами, может быть неоднозначным. С нашей точки зрения, исходя из приведенных выше моделей легитимности, весьма вероятным представляется следующий вариант.

Как в дореформенные, так и в послереформенные времена малые предприятия не выполняли того «пучка» социальных ролей,

³⁷ Цит. по: Зоркая Н. Приватизация и частная собственность в общественном мнении в 1990–2000-е годы // Отечественные записки. 2005. № 1.

которые были связаны с крупными предприятиями. Фактически с малыми предприятиями ассоциировались только две базовые функции: они были местом приложения труда и получения вознаграждения за него, а также работали непосредственно на рынок, на нужды населения. Между владельцами (в советское время – руководителями) таких предприятий и их работниками (а также жителями микрорайонов и населенных пунктов, где они были расположены) была весьма короткая социальная дистанция, не слишком значительное расхождение в статусах, причем эта дистанция не слишком изменилась и после приватизации малых предприятий. Более того, в связи с исчезновением дефицита на рынке потребительских товаров дистанция даже сократилась, поскольку во все большей мере благополучие «торговцев» стало зависеть от потребителей, а не наоборот, как это было в советские времена. Поэтому переход малых предприятий в режим частной собственности не породил тех расхождений между привычными нормами и новой реальностью, которые возникли в случае приватизированных *крупных* предприятий.

Другой важный вопрос, возникающий в связи с предложенным объяснением делегитимации крупных приватизированных предприятий, заключается в следующем: поскольку за прошедший период крупные предприятия не только приватизировались, но и создавались (физически строились), распространяется ли и на них режим нелегитимности, или же к ним большинство населения отнесится по-иному?

С нашей точки зрения, легитимность новых крупных предприятий определяется тем, в какой степени они выполняют весь *комплекс социальных функций* (ролей), выполнявшихся ранее советскими предприятиями, а их владельцы – соответствуют априорным представлениям о руководителе предприятия, сложившимся в тот же предшествующий период. Поскольку, вследствие низкого в целом уровня конкуренции на отечественных рынках, нет оснований предполагать, что новые крупные предприятия будут привлекать к себе работников, развивая свою корпоративную социальную сферу, также нет оснований и для того, чтобы уровень их легитимности ощутимо отличался от уровня легитимности крупных приватизированных предприятий. Тем не менее, поскольку данный вопрос ранее, насколько нам известно, специально не изучался, сформулированное предположение должно быть проверено.

Основные гипотезы исследования

Предложенный подход к пониманию и анализу сформулированной выше проблемы легитимности крупной частной собственности, основанный на ряде упомянутых выше аналитических моделей, дает возможность высказать ряд гипотез, подтверждение или опровержение которых представляется весьма важным с точки зрения конструктивного решения проблемы легитимации частной собственности в России.

Прежде всего, может быть сформулирована общая гипотеза: в современной России нелегитимна *не сама по себе* крупная частная собственность; нелегитимны *нынешние владельцы* крупной частной собственности, которые, во-первых, «не те люди» (их априорный статус не соответствует формальному), а во-вторых, не так себя ведут (не решают *общую задачу* повышения благосостояния коллектива предприятия).

Можно предположить, что отмеченное выше массовое желание возврата когда-то приватизированной собственности государству отражает *не идеологическое предпочтение* именно государственной формы собственности, а представления о «неправильном» изменении форм собственности, которое привело, во-первых, к *несправедливому* перераспределению, а во-вторых, к *исчезновению тех опций*, которые существовали на советских – то есть *государственных* – предприятиях. Тем самым, массовое желание «все вернуть государству» выражает, с нашей точки зрения, в значительной мере *подсознательное увязывание с государством* тех положительных для граждан черт ушедшей реальности, которые отсутствуют в реальности текущей. Эти предположения основываются на данных нескольких социологических замеров:

«Согласно имеющимся данным, на первом этапе (1990–1994) изучаемого периода желающих работать в государственных организациях (предприятиях, исследовательских институтах, вузах, министерствах) было меньше, чем уже работающих. На следующих этапах ситуация существенно изменилась: желающих работать в этом секторе стало в 1,6–1,7 раза больше, чем работающих. Немного позднее аналогичная тенденция обнаружилась по отношению к смешанным предприятиям, включая акционерные: в 2002 году число желающих здесь работать почти вдвое превысило фактически занятых. Но постоянное и наиболее значительное, *многократное превышение* (в 3–5 раз) желаний над реальностью наблюдается по отношению к частным хозяйствам (предприятиям в личной собственности, ремесленным и подсобным хозяйствам, индивидуальной трудовой деятельности); в 2002 году 84,3% респондентов выразило желание трудиться в этом секторе при фактической занятости в нем – 15,8%. И лишь по отношению к

колхозам, совхозам, сельским кооперативам реальность и желания мало различаются; при этом они остаются на самом низком уровне.

В целом налицо значительный рост желаний россиян трудиться на предприятиях различных форм собственности, не замыкаясь в какой-либо одной из них. Особенно в последнее время население страны активно откликается на плюральный спектр социально-трудовой занятости. Большинство трудоспособных выразили в 2002 году желание работать на предприятиях двух-трех форм собственности. Это свидетельствует о том, что отмеченные выше высказывания 50% респондентов в пользу государственной собственности в промышленности и сельском хозяйстве далеки от их же практических устремлений. Они, скорее, выражают лишь отвращение к состоявшейся «прихватизации» государственной собственности, но отнюдь не отвержение частных предприятий как места своей работы. Рациональное отношение большинства россиян к экономическим реформам лежит в русле предпочтений смешанной экономики, позволяющей каждому реализовать *свой выбор*»³⁸.

Уточненную таким образом общую гипотезу можно трансформировать в ряд предположений, которые могут быть непосредственно проверены в ходе выяснения мнений и суждений граждан (как на основе репрезентативного опроса, так и в ходе проведения фокус-групп и углубленных интервью), чему и посвящается следующий раздел этой работы.

Во-первых, если истоки нелегитимности коренятся в «родовой травме» приватизации, то:

- уровень нелегитимности сложившихся прав собственности оценивается индивидом тем выше, чем ниже доходы индивида и чем выше уровень его образования и возраст;
- уровень нелегитимности сложившихся прав собственности оценивается в регионе тем выше, чем ниже уровень и динамика его развития, чем сильнее в нем социально-экономическая дифференциация населения.

Во-вторых, если одной из основных причин нелегитимности выступает отказ от исполнения предприятием его социальных функций, то:

- доля граждан, считающих, что предприятия (владельцы предприятий) содействуют статусному росту своих работников, должна быть невысокой;
- доля граждан, считающих, предприятия (владельцы предприятий) содействуют развитию населенных пунктов, в которых они расположены, должна быть невысокой.

³⁸ Основные факты и выводы аналитического доклада по результатам четырех всероссийских исследований в рамках мониторинга «Наши ценности и интересы сегодня»: 1990–1994–1998–2002 гг. (www.liberal.ru/sitan.asp?Num=338).

В-третьих, если одной из основных причин нелегитимности выступает личностный фактор, то уровень оценки нынешних владельцев приватизированных предприятий с точки зрения их «общечеловеческого» статуса должен быть низким.

Приложение концепции психологического владения, очерченная выше, позволяет также оценить уровень легитимности/нелегитимности крупной собственности, переданной на *муниципальный уровень* власти. Не секрет, что выборы представителей населения в различные органы местного самоуправления проходят при весьма низкой активности населения, что можно трактовать как их недостаточную легитимность. Одной из причин такого отношения граждан может служить отсутствие *их реального участия в распоряжении* муниципальной собственностью при одновременном существовании чувства психологического владения такой собственностью. Соответственно, фактическая «узурпация» «нашей» собственности чиновниками оказывается не соответствующей представлениям граждан о муниципальной собственности, что и ведет к ее нелегитимности.

Соответствующая гипотеза может быть сформулирована следующим образом: граждане высказывают тем меньшую заинтересованность в участии в принятии решений относительно направлений использования муниципального имущества, чем в меньшей степени те или иные формы такого использования затрагивают (могут уменьшить) уровень их благосостояния; иными словами, чем «дальше» это имущество от бытовых и экономических интересов граждан, тем в большей мере они готовы делегировать право распоряжение им муниципальным служащим.

Каким может быть механизм легитимации: эмпирические исследования

Для проверки гипотез были проведены полевые исследования качественными и количественными социологическими методами. Методами глубинных интервью были опрошены 24 человека из 7 городов России (Москва, Владивосток, Санкт-Петербург, Пермь, Махачкала, Краснодар, Сыктывкар).

Респонденты представляли разные категории групп населения. Это были владельцы, руководители и работники крупных приватизированных предприятий (а также экс-владельцы и бывшие руко-

водители, «потерявшие» собственность в результате рейдерского захвата), чиновники местного самоуправления и государственных органов власти, владельцы малого и среднего бизнеса, пенсионеры, журналисты, руководители неправительственных организаций (экологических, правозащитных, потребительских, профсоюзов), учителя и преподаватели вузов, студенты и начинающие молодые специалисты, эксперты (в том числе юристы, эксперты бизнес-ассоциаций).

В результате проведенных интервью были описаны конкретные ситуации (демонстрационные кейсы), позволяющие обозначить ряд признаков конфликтной ситуации вокруг «непризнанной» собственности, этапы конфликтного процесса и основные действующие силы, а также предлагаемые ими варианты решений проблемы.

Было проведено 4 фокус-группы: с представителями некоммерческих гражданских организаций, с представителями организаций территориального общественного самоуправления и две группы с представителями бизнеса.

Участники опроса высказывали различные идеи о том, как можно решить проблему общественного признания собственности. Звучали мнения, что хорошим вариантом может стать перераспределение накопленного в результате использования нелегитимированной собственности дохода «на благо общества» и установление налога или «выкупа». Однако фактически ни один из респондентов не мог пояснить, как именно это может выглядеть операционально, при этом многие говорили, что «ничего не изменится, пока не изменится состояние общества, культура отношения к собственности». Большинство опрошенных считает, что необходимо рассмотреть большее количество вариантов легитимации собственности. Представляется, что два известных способа (новая раздача госсобственности и разовый налог) не могут решить эту проблему.

Проблема легитимации является сложностью скорее психологического, а не экономического свойства. Возможно, население признает крупную собственность, если оно почувствует свое влияние на управление ею или получит иные выгоды, например в виде дополнительного пенсионного медицинского страхования. Некоторые идеи респондентов, прозвучавшие в интервью и содержащие наброски механизмов решения проблемы и оценку основных препятствий, приведены в следующей таблице.

Таблица 3

Способ	Достоинства	Недостатки
Дополнительная справедливая задача госособственности	Соответствует ожиданиям населения	Проигравшие при приватизации (аутсайдеры) вновь используют возможности неэффективно, и ситуация не изменится
Разовый налог на богатство от привати- зации	Относительно легко реализуемо	Население не доверяет государству (чиновники украдут, нам ничего не достанется) Создает разовый эффект, который быстро забу- дется
Привлечение населения к управлению и контролю за крупным капиталом (как минимум, повышение прозрачности крупных капиталов)	Эффект длительный	Трудности разработки и реализации механиз- мов. Проблема представительства населения
Законодательные «социальные» ограни- чения собственников крупного капитала (типа антимонопольных, «градообра- зующих» и т.п.)	Относительно легко реализуемы и пра- вильны по сути	Чиновники будут использовать дополнительные полномочия для коррупции
Дополнительная страховая нагрузка на крупные капиталы в пользу населения (пенсзионное, медицинское страхование)	Эффект длительный. Менее обременительно для владельцев капиталов, чем разовый налог. Владелец капитала может выступать как страховщик (до наступления страхового случая не передавать никому средства)	Юридические и организационные сложности
Создание управляющих пенсионными фондами, которые содержатся за счет крупных капиталов (не берут из фонда средств на управление)		

Вместе с тем, респонденты подчеркивали, что ситуация нелегитимности провоцируется неправильным поведением собственника, который создает конфликт в условиях, провоцирующих отрицание легитимности. Поэтому необходима разработка рекомендаций, которые могут касаться правильного поведения собственника и управления факторами риска.

Кто должен говорить от имени «недовольных»?

Исходя из описанного общественного представления о гражданской беспомощности в решении проблем легитимации, респонденты затруднялись с формулировкой позиции о том, кто именно должен артикулировать общественные претензии, а также предлагать варианты решения проблемы.

Большая часть респондентов, которых можно отнести к «мало заинтересованным» анализируемой проблемой, предположили, что такие «рупором» общественного недовольства должны выступить депутаты. Предприниматели считают, что от имени недовольных должны говорить бизнес-ассоциации. При этом они представляют их интересы не как конкретных собственников, а как социальной группы, заинтересованной в решении данной проблемы не только в отношении своей собственности. Правда, бизнесмены усомнились в возможности ведения таких диалогов существующими ассоциациями бизнеса. В первую очередь – из-за их несамостоятельности (зависимости от государства), а также из-за того, что их не примут равноправными участниками диалога со стороны общества другие общественные силы.

Все респонденты в той или иной степени говорят о профсоюзах, одновременно и единогласно признавая их фактически недееспособными в представлении точки зрения общества на проблему легитимации собственности. Среди иных мнений прозвучали следующие:

- правозащитное общество: поскольку право на собственность – это право человека;
- политические партии: только новые, а не те, что сейчас;
- сами граждане: так будет складываться судебная практика, будет больше прецедентов;
- гражданское общество: общественные организации, которые будут поднимать активность и самоорганизацию граждан;
- власть: она должна найти свой механизм снятия напряжения;
- толкователи: журналисты, авторитетные мыслители, научные деятели.

Существующие подходы к решению проблемы легитимации собственности в России

Все предложения по легитимации приватизированной собственности укладываются в рамки одного из трех базовых подходов:

- 1) деприватизация: конфискация нелегитимно приватизированной собственности в пользу государства;
- 2) компенсационные налоги либо иные платежи;
- 3) отказ от каких-либо действий.

Деприватизация: конфискация нелегитимно приватизированной собственности в пользу государства

О полной «отмене» приватизации никто из сколько-нибудь серьезных акторов не говорит, поскольку и практическая неосуществимость, и вред от такого шага очевидны. Кроме того, проблема легитимности стоит лишь в отношении части приватизированной собственности, преимущественно крупных промышленных предприятий. Таким образом, лозунг об «отмене результатов грабительской приватизации» является чисто популистским, причем рассчитанным на вполне определенный сегмент левого электората.

В то же время выборочную деприватизацию возможной считают довольно многие. Например, Григорий Явлинский предлагает не распространять приватизационную амнистию на сделки, заключение которых было сопряжено с убийствами и другими тяжкими преступлениями против личности³⁹. В предвыборной программе КПРФ идет речь о национализации природных ресурсов и стратегических отраслей экономики (нефтегазовой отрасли, электроэнергетики, путей сообщения, ВПК, незаконно приватизированных объектов, а также производства спиртовой и винно-водочной продукции и табачных изделий), однако уточнений относительно механизмов национализации, равно как и критериев определения законности проведенной приватизации, не содержится⁴⁰.

Следует отметить, что в рамках правового поля ни сплошная, ни выборочная деприватизация (понимаемая как *отмена* конкрет-

³⁹ Явлинский Г. Легитимность собственности: договор с обществом. 2007. 27 марта (www.yavlinsky.ru/work/index.phtml?id=3260).

⁴⁰ Предвыборная программа Коммунистической партии Российской Федерации. Утверждена XII съездом КПРФ. Опубликовано 1 октября 2007 года (http://kprf.ru/party_live/51880.html).

ных состоявшихся в начале 1990-х сделок) невозможны; они потребуют либо изменения фундаментальных основ хозяйственного права и процесса, либо выборочного правоприменения. Сергей Глазьев, однако, считает необходимой отмену сделок по приватизации, совершенных с нарушением действовавшего на тот момент законодательства, в судебном порядке. С учетом того, что подобная ревизия, очевидно, сопряжена с колоссальными, запретительно-высокими транзакционными издержками, можно предположить, что предложения Глазьева имеют скорее политическую, чем экономическую природу.

Компенсационные налоги либо иные платежи

Наиболее известны предложения о компенсационных налогах Михаила Ходорковского⁴¹, Григория Явлинского⁴² и Сергея Глазьева, а также внесенный 30 ноября 2007 года в Думу депутатами соответствующий законопроект. Все они так или иначе сводятся к предложению об уплате владельцами приватизированных предприятий единовременного налога, фактически – оплате индальгенции, после чего вопрос о собственности им обещают больше не задавать.

Ходорковский, отмечая, что без признания общественным мнением приватизация не будет окончательно легитимирована никогда, предлагает повторить проведенную в Великобритании кабинетом Тони Блэра операцию по взиманию «налога на неосновательные доходы от благоприятной конъюнктуры».

«Сумма налога в наших условиях может равняться реальному годовому обороту, который был у компании в год ее приватизации, и чтобы учесть средства, разворовываемые тогдашними директорами через подставные компании, надо умножить объем производства на рыночные цены, не обманываясь абсолютно непригодной отчетностью по российским стандартам. [...] Иными словами: каждый, кто хочет снять с повестки дня вопрос о легитимности (справедливости) своей крупной промышленной собственности, должен заплатить в федеральный бюджет России либо целевые специальные фонды (например фонд стимулирования рождаемости, из которого будут выплачиваться пособия на новорожденных) налог в размере оборота компании в год ее приватизации. С момента выплаты

⁴¹ Ходорковский М. Левый поворот – 2 // Коммерсант. 2005. 11 ноября (www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=625520&print=true).

⁴² См. публичную лекцию «Дорожная карта российских реформ», прочитанную в клубе «Билингва» 9 июня 2005 года (www.polit.ru/lectures/2005/06/15/yavlinsky.html), и статью «Легитимность собственности: договор с обществом» (Ведомости. 2007. 27 марта (www.vedomosti.ru/newspaper/article/2007/03/27/122986)).

собственник получает от государства и общества бессрочную “охранную грамоту” – его собственность считается законной и честной»⁴³.

Примечательно, что, характеризуя проблему легитимации как проблему общества и настаивая на социальном характере использования собранных компенсаций, Ходорковский, тем не менее, полагает, что «легитимация должна явиться результатом осмысленного пакта между государством и собственниками, крупным бизнесом». Иными словами, самого общества в качестве участника такого пакта Ходорковский не предполагает.

Явлинский, снова вспоминая британские реформы, предлагает рассчитывать компенсационный налог следующим образом:

«[Налог составляет] определенный процент от разницы между оценкой суммы прибыли, полученной после приобретения активов, за вычетом суммы документированных капитальных вложений (инвестиций) или присоединенных активов, и ценой приобретения в момент приватизации»⁴⁴.

Интересно, что если в 2005 году Явлинский считал, что предлагаемые им меры можно осуществить принятием одного-единственного всеобъемлющего закона, то к 2007-му он пришел к выводу, что его взгляды фактически невозможно воплотить на практике, ибо они требуют наличия независимой и эффективной судебной системы, независимого парламента, свободных СМИ, гражданского контроля деятельности правоохранительных органов и спецслужб.

Глазьев, также ссылаясь на опыт Англии, говорит о прогрессивном налоге:

«Если собственник продает приватизированное имущество, с рыночной ценой продажи и рыночной ценой покупки, взять прогрессивный налог, вплоть до 90% прироста капитала. Если собственник не хочет продавать имущество, то тогда компенсационный налог может быть установлен в виде долговых обременений, рассчитанных на длительный срок. Пожалуйста, оставайся собственником, но верни государству, пусть не сразу, хотя по частям, ту рыночную стоимость, которая объективно сложилась в условиях экономики»⁴⁵.

Предложения Глазьева перекликаются с идеями Джозефа Стиглица, сформулированными еще в 2003 году:

⁴³ Ходорковский М. Указ. соч.

⁴⁴ Явлинский Г. Легитимность собственности: договор с обществом.

⁴⁵ Глазьев С. Грабительская приватизация в России продолжается (выступление на форуме «Социальная ответственность и приватизация» в Москве 6 декабря 2005 года, http://glazev.ru/position_glazev/1286).

«Скажем, налог в размере 90% может быть установлен на “чрезмерную” прибыль, заработанную в результате приобретения государственной собственности. Это значит – на доходы, которые превышают 10% суммы выручки от первоначальных инвестиций собственного капитала. Налог можно было бы взимать, если компания размещает свои ценные бумаги на фондовой бирже или когда она продает пакет своих акций. Доходы, получаемые в результате такого нового налога, можно было бы, например, направить на восстановление находящейся в упадке системы здравоохранения и образования»⁴⁶.

Наконец, депутаты Александр Лебедев и Владимир Семаго предлагают собственникам, выкупившим предприятие на залоговых аукционах, уплатить единовременный налог в размере 20% от полученной сверхприбыли за первые десять лет. Он может коснуться порядка 200 крупных компаний, в основном топливно-энергетического комплекса. По расчетам авторов, это принесет федеральному бюджету порядка 1,5 триллиона рублей. Комментаторы отмечают, что, будучи принятым в таком виде, закон будет означать налоговое наказание эффективного бизнеса: собственникам, которые приобрели предприятия, пусть по низкой цене, но на стадии упадка, и сумели повысить их капитализацию, придется выплатить больше, чем неэффективным владельцам. В РСПП полагают, что законопроект нарушает налоговые принципы: налог не может введен задним числом, категория налогоплательщиков не может быть выделена в зависимости от того, как он приобрел имущество⁴⁷.

Следует отметить также, что никто из авторов предложений о компенсационном налоге не предлагает конкретных гарантий неприкосновенности собственности *после* уплаты налога. Неясно, как взимать налог с собственности, которая меняла владельцев между моментом приватизации и нынешним днем, впрочем, как и многое другое.

Отказ от действий

Главным из акторов, лучшим решением проблемы легитимации считающих отказ от какого-либо ее решения, является, безусловно, российская власть. В интервью «Эксперту» в апреле 2005 года Дмитрий Медведев заявил:

«Не понимаю, что означает “легитимность собственности”. Такого понятия в праве нет. Более того, вопреки распространенному мнению неправильно, на мой взгляд, говорить и о слабой защищенности права собственности по нашему законодательству. Гражданский кодекс и другие законы в сферы гражданского права

⁴⁶ *Стиглиц Дж.* Обложить олигархов сверхналогами! // Rusref.ru. 2003. 11 декабря (<http://rusref.nm.ru/indexpubstol.htm>).

⁴⁷ *Новикова Л.* Бизнес доплатит за приватизацию // РБК daily. 2007. 14 декабря (www.rbcdaily.ru/2007/12/14/focus/308860).

сегодня у нас одни из самых современных в мире. Проблема, очевидно, в другом. Во-первых, нашим отношениям собственности не хватает стабильности. Норма права есть, а спокойствия нет. Вот корень всех опасений. Справедливости ради еще раз напомним, что проблема неуважения к собственности – одна из исторических российских проблем. Приватизация девяностых годов была революционна, проходила быстро, правила менялись и были не всегда продуманны. Отсюда обеспокоенность: придут и отнимут под надуманным предлогом. Надо закрыть эти опасения юридически корректным способом»⁴⁸.

Владимир Путин подтверждает незыблемость итогов приватизации словом («Избранный курс экономических реформ ревизии не подлежит») и делом (указ о трехлетнем сроке исковой давности по приватизационным сделкам). При этом, однако, программный посыл, исходящий от представителей власти, в качестве одного из неотъемлемых элементов содержит резкую критику результатов реформ 1990-х, в идеологической плоскости порой доходящую до масштабов анафемы.

Кажущийся парадокс на практике разрешается довольно просто: «восстановление справедливости» и «изъятие награбленного» осуществляются иными способами, нежели пересмотр и отмена приватизационных сделок, что обеспечивает большую свободу действий: не нужно привязывать сегодняшние действия к конкретным делам давно минувших дней. Общая риторика «преодоления унижения, зависимости и распада», «восстановления государственности», «национального возрождения» в сочетании с тем замечательным фактом, что субъектно «враги» в программных выступлениях как правило не обозначаются («есть силы», «те, кто», «некоторые все еще»), обеспечивает достаточное пропагандистское поле для реализации текущих хозяйственных интересов представителей государственной власти. И чем расплывчатее, «бессубъектнее» «образ врага», с одной стороны, и чем более всеобъемлющим образом определяется «национальный интерес», тем шире это поле, вплоть до бесконечности.

Наиболее ярко сложившуюся ситуацию иллюстрируют два интервью: главы «РУСАЛа» Олега Дерипаски газете «Financial Times» (15 июля 2007 года)⁴⁹ и главы «Финансгрупп» Олега Шварцмана газете «Коммерсант» (30 ноября 2007 года)⁵⁰.

⁴⁸ См.: www.kreml.org/media/83120499.

⁴⁹ См.: <http://inosmi.ru/stories/01/07/19/3013/235517.html>.

⁵⁰ См.: www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=831089/.

Дерипаска заявил о готовности отдать компанию государству, «если будет надо»: «Я не отделяю себя от государства, и у меня нет других интересов». Иными словами, руководитель крупнейшей в мире компании, производителя алюминия, публично позиционирует себя не как частного собственника и капиталиста, а как «государева слугу». Примечательно, что эти высказывания появились вслед за сообщениями о том, что «РУСАЛ» приступает к подготовке размещения своих акций на Лондонской фондовой бирже. Однако корреспонденту «Financial Times» он заявил, что не заинтересован в этом размещении, его инициаторами являются другие акционеры. «Продать “РУСАЛ”, чтобы купить что? В мире всего около 250 компаний, которые можно купить, зная, что они просуществуют еще 75 лет». Некоторые комментаторы – самыми циничными из них, по обыкновению, оказались блоггеры⁵¹ – усмотрели в шокирующих заявлениях Дерипаски «дымовую завесу» для вывода активов компании за рубеж, то ли в интересах руководства компании, то ли в интересах высшего чиновничества.

В рассказе Олега Шварцмана изумляет не только существо изложенных им фактов, но и откровенность, с которой он беседует с корреспондентом «Коммерсанта».

«– Мы сейчас развиваем структуру, которая в скором времени трансформируется в госкорпорацию и будет называться “Социальные инвестиции”. Она основана на разработанной нами совместно с Российской академией госслужбы (РАГС) и Академией народного хозяйства (АНХ) концепции “бархатной реприватизации”. Мы это делаем в том числе и в интересах “Рособоронэкспорта”. Это рыночная форма поглощения стратегических активов в дотационных регионах. Речь идет о бюджетообразующих или градообразующих активах, которые находятся в неправильных налоговых режимах.

– “Неправильных” – это что значит?

– Или прибыль выводится, не остается в регионе, или менеджмент неправильный, или конфликт есть на предприятии. Это предприятия, прибыль которых оседает где-либо – за рубежом или не за рубежом, – использующие разные схемы налоговой оптимизации. Государство в настоящий момент считает это неправильным, тем более что у нас много дотационных регионов. Одна из наших задач – увеличить в таких регионах налогооблагаемую базу, чтобы вовремя выплачивались пенсии, зарплаты бюджетникам».

Интервью со Шварцманом произвело эффект разорвавшейся бомбы, причем предметом салонных бесед стал, прежде всего, узкополитический аспект. Между тем политико-экономический

⁵¹ См., например: www.livejournal.ru/themes/2007/07/15?id=728.

смысл «военных тайн» сенсации не произвел: никто не заявил, что процессов, описанных Шварцманом, в действительности не происходит, оспаривались только частности (фамилии, наименования компаний, цифры). Если что и обсуждалось, то это факт *публично-го сообщения*, а также его интерпретации.

Если сопоставить откровения Шварцмана с заявлениями руководителей государства, уверяющих, что никакого передела не будет, и, к примеру, «непродвижением» в Думе законопроекта Лебедева–Семаго, можно предположить, что отказ власти от участия в общественных дискуссиях по теме легитимации снимает с повестки дня необходимость определения компенсаций для граждан, «развязывает руки» в выборе объектов для фактического обращения под контроль государства (в частности, позволяет присваивать не «несправедливо приватизированное», а экономически интересное), в целом подпитывает выстраиваемую «бессубъектную» (или моно-субъектную) модель общественного договора.

В заключение следует подчеркнуть, что любая легитимация (в том числе и легитимация крупной собственности) – это *не единовременный акт, а процесс*, который должен продолжаться до тех пор, пока не наступят изменения в оценках граждан.

Рекомендации в области мер по легитимации собственности

Проведенный теоретический анализ проблемы легитимности и легитимации, данные качественного и количественного социологического анализа, включая суждения респондентов относительно способов решения названной проблемы, позволяют сформулировать некоторые положения, касающиеся *стратегии* легитимации крупной частной собственности в России, а также некоторые конкретные рекомендации тем заинтересованным лицам (прежде всего, из числа владельцев крупных частных предприятий), которые готовы следовать такой стратегии.

Необходимо отметить, что сформулированные рекомендации имеют смысл (то есть могут ощутимо повлиять на отношение граждан к крупной частной собственности) лишь в том случае, если соответствующая проблема будет признана как *государством, так и крупным бизнесом* в качестве *актуальной, требующей решения*,

если оба названных субъекта будут готовы предпринимать непростые усилия для преодоления сложившейся ситуации. В противном случае принятие *отдельными бизнесменами* локальных мер, которые должны положительно сказаться на легитимности *их фирм*, вряд ли значительно повлияют на общий смысл суждений, высказываемых гражданами относительно пересмотра результатов приватизации и целесообразности переподчинения любого крупного бизнеса государству. Разумеется, такие локальные будут полезны конкретному бизнесу, испытывающему те или иные затруднения в связи с его недостаточной легитимностью, но, повторим, для «снятия» проблемы легитимности крупной собственности в России нужны *согласованные и массовые* действия.

Упомянутая стратегия должна включать, по нашему мнению, два основных направления деятельности:

- базовое (или фоновое) улучшение спецификации и укрепление защиты любых легальных прав собственности как условие выработки уважения к собственности вообще;
- специфические действия государства и крупного бизнеса, направленные на:
 - а. восстановление справедливости, нарушенной в период массовой приватизации;
 - б. восстановление – при поддержке государства – социальных функций крупных предприятий, утраченные ими после осуществления приватизации;
 - в. изменение поведения крупных собственников, приведение его в соответствие общественным представлениям о «правильном» поведении.

Первое из названных направлений нами достаточно подробно описано⁵², поэтому остановимся подробнее на втором из приведенных направлений.

а) Восстановление справедливости, нарушенной в период массовой приватизации

Мнения о том, что массовая приватизация была несправедливой, что материальные ценности, созданные трудом поколений советских людей, досталась небольшому числу «назначенных» собственников,

⁵² Тамбовцев В.Л., Шаститко А.Е. Упорядочение отношений собственности: структура проблемы, индикаторы, направления действий // Доклады РЕЦЭП. 2005. № 2(6); Тамбовцев В.Л. Улучшение защиты прав собственности – неиспользуемый резерв экономического роста России? // Вопросы экономики. 2006. № 1.

высказываются в первую очередь людьми старшего поколения. Те, кому в начале 1990-х годов было меньше 20 лет (то есть те, кому сейчас меньше 35 лет), вряд ли могут говорить о том, что приватизированные предприятия созданы их трудом. Тем не менее, о нарушениях справедливости говорят и сравнительно молодые люди.

Как представляется, в основе этих одинаковых суждений лежат достаточно разные причины. Если значительной части пожилых людей действительно «не досталось» части государственной собственности (либо они добровольно лишились ее, продав или ваучер, или свои акции в период резкого падения уровня жизни), то суждения молодежи основываются как на внутрисемейной передаче ценностей (социализации), так и на резком сокращении «пропускной способности» социальных лифтов, действовавших в связи с функционированием социалистических предприятий, о чем они также знают от старшего поколения.

Соответственно, о восстановлении справедливости «в чистом виде» можно говорить только по отношению к людям старших возрастов, прежде всего – неработающим пенсионерам. С нашей точки зрения, это можно было бы сделать путем раздачи этой категории граждан привилегированных (неголосуемых) акций прибыльных приватизированных предприятий, которые стали бы источником постоянного дополнительного дохода.

Чрезвычайно важно, что такое действие стало результатом *добровольного решения владельцев крупных приватизированных предприятий*, а не следствием давления, оказываемого государством. При возникновении подобной инициативы государство, разумеется, может и должно *поддержать* ее – прежде всего, раздачей акций прибыльных *государственных* предприятий, – но никак не *вынуждать* бизнесменов ее осуществить. Ведь в последнем случае легитимирующий эффект просто не возникнет (хотя доходы неработающих пенсионеров и возрастут, но источником роста станет не частный бизнес, а государство).

Что же касается восстановления справедливости для молодых людей, то оно может быть реализовано в рамках следующего блока мероприятий.

б) Восстановление социальных функций крупных предприятий

Выше мы охарактеризовали основные социальные функции советских предприятий, которые они перестали выполнять после

приватизации, а также после изменения социального устройства нашего общества. Разумеется, не все из этих функций могут быть восстановлены: некоторые не восстанавливаются в принципе, поскольку связаны со всепроникавшим влиянием КПСС, другие восстановимы, но ценой снижения конкурентоспособности предприятий, так как сопряжены с дополнительными издержками.

Из числа тех функций, которые в принципе могут быть восстановлены, но потребуют от владельцев дополнительных затрат, обращают на себя внимание две: 1) выполнение предприятием ряда социально-бытовых функций и 2) поддержка молодых работников в их карьерном росте.

Восстановление первой из этих функций представляется особенно важным, поскольку непосредственно скажется на уровне благосостояния работников. При осуществлении подобных действий важно, однако, чтобы конкретные формы исполнения социально-бытовых функций были определены в результате прямого переговорного процесса представителей работников с владельцем (владельцами). Именно в этом случае наиболее вероятно возникновение и закрепление «психологического совладения» фирмой, что важно для ее легитимации.

Восстановление социально-бытовой функции значимо не только для непосредственных работников фирмы, но и для жителей населенного пункта, в котором она расположена. Аналогично, для легитимации приватизированного (и вообще крупного) предприятия в глазах жителей также важна форма, в которой произойдет такое восстановление: это опять-таки должен быть прямой переговорный процесс между представителями жителей (*не* местных властей!) с представителями владельца фирмы. Только в этом случае, как представляется, вклад в благосостояние граждан будет воспринят не как «подачка» или попытка «откупиться», а как действие, соответствующее неформальным нормам, то есть способствующее легитимации.

Поддержка молодых работников в их карьерном росте, например, путем целевого направления на учебу, повышение квалификации с последующим повышением их должностного положения и оклада, явится частичным восстановлением той функции социального лифта, которую играли советские предприятия, что выступит формой восстановления справедливости для молодежи, не участвовавшей в создании советской промышленности.

Поскольку, как отмечалось, восстановление социальных функций крупных частных предприятий неизбежно сопровождается дополнительными издержками, оно нуждается в поддержке со стороны *государства* (если оно, разумеется, *заинтересовано* в легитимации крупной частной собственности). Очевидная форма такой поддержки – установление налоговых льгот для фирм, ведущих активную социальную поддержку своих работников и жителей населенных пунктов, в которых они расположены.

в) Изменение поведения крупных собственников

Если первые два типа мероприятий, способных повысить уровень легитимности крупной частной собственности, достаточно ресурсоемки, то третий тип к таковым не относится. Речь идет об изменении индивидуального поведения собственников, которое должно, во-первых, подтверждать обоснованность их формального лидерства, а во-вторых, следовать нормам поведения, вызывающим уважение окружающих.

Обоснование формального лидерства, насколько можно судить по имеющимся разрозненным данным, заключается в таких чертах, как большой жизненный опыт, высокий уровень образования, умение советоваться и принимать правильные решения. Важно, чтобы эти черты были наблюдаемы не только ближайшим окружением собственника, но и широким кругом граждан, выносящим свои суждения о собственнике и уровне приемлемости его как лидера. Очевидно, «доступность» и «прозрачность» личностных характеристик собственника могут быть достигнуты только в том случае, если он будет регулярно общаться с работниками и гражданами, *не демонстрируя* при этом свой более высокий статус, соблюдая общие «приличия» и так далее.

Еще раз подчеркнем, что свое «правильное» поведение сегодняшние владельцы должны демонстрировать не государству (чиновникам), а гражданам – работникам своей фирмы и жителям населенного пункта, в котором она расположена.

Важно также, что действия второго и третьего типа осуществлялись совместно, в единстве. Ведь если новый владелец начнет заботиться о социальной сфере, не изменив своего личного поведения, первый фактор нелегитимности («не те люди стали владельцами») не будет преодолен. И наоборот, если владелец изменит свое поведение на «правильное», никак не подкрепив это внеш-

нее изменение частичным восстановлением социальных функций предприятия, то есть не сделав фирму «стейкхолдерской», такие изменения будут восприняты как ханжество, что не только не увеличит, но и снизит уровень легитимности фирмы.

Особый случай крупной «конфликтной» собственности – *собственность муниципальных образований*. Хотя по юридической форме она достаточно близка к коммунальному режиму собственности, на деле же предстает гражданам как частная, *приватизированная*, только не в результате юридической приватизации, как собственность на бывшие государственные предприятия, а в результате плохо понятных действий, следствием которых стало окончательное отделение граждан от управления их привычно коллективной собственностью. В результате решения, принимаемые местными властями, часто приводят к снижению уровня благосостояния жителей муниципальных образований, активность граждан в выборах своих муниципальных руководителей низка, что формирует замкнутый круг нелегитимности местного уровня власти именно как *самоуправления*.

В отличие от случая крупных приватизированных предприятий законодательство о местном самоуправлении в принципе содержит характеристику конкретных форм принятия коллективных решений, которые обеспечивают учет мнений граждан о направлениях использования муниципальной собственности. Однако конкретные формулировки, используемые в этом законодательстве, *не обязывают* муниципальные власти использовать те или иные из этих форм в различных конкретных случаях, они лишь говорят о *праве* использовать их. Поэтому решение проблемы легитимности данного вида собственности заключается в уточнении соответствующего законодательства.

Разумеется, разнообразие конкретных условий, в которых функционируют крупные приватизированные и новые частные предприятия, *не дает возможности* сколько-нибудь детально описать *эффективные конкретные мероприятия* очерченной стратегии легитимации. В каждом случае необходимо изучение истории приватизации предприятия и взаимоотношения владельца с работниками и горожанами, анализ суждений работников и жителей города о ситуации и владельце и так далее, для того чтобы можно было сформулировать подобные мероприятия и обосновать их действенность.

Раздел III. Стороны общественного договора: воздействие на соотношение переговорных сил

В этом разделе собраны материалы, связанные с основными направлениями практической, имплементационной деятельности ИНП «Общественный договор», которые по существу представляют собой попытки воздействия на увеличение переговорной силы негосударственных сторон общественного договора. Здесь представлены работы, связанные с дебюрократизацией экономики, развитием гражданского общества, административной реформой. В основе каждого из этих направлений использовался единый теоретико-методологический подход, доведенный до выработки практических рекомендаций и их осуществления через организацию коллективных действий. Наиболее значимыми результатами этой деятельности стали 1) принятие пакета законов о дебюрократизации и судебная отмена ряда знаковых административных барьеров; 2) разработка и принятие законодательства об административных стандартах и регламентах, о принципах оказания государственных и муниципальных услуг и осуществления функций; 3) отмена после длительной борьбы репрессивных статей российского некоммерческого законодательства, введенного в 2006 году и отмененного в 2009-м. Хотя реальное воздействие по некоторым направлениям оказалось вполне успешным и результативным, это не смогло воспрепятствовать формированию вертикального социального контракта и появлению «эффекта колеей». Тем не менее, полученные результаты важны не только для того переосмысления, которое делается в последующем четвертом разделе; можно предположить, что без этих воздействий, вертикальный контракт мог сложиться раньше, а блокировки, препятствующие модернизации, оказаться сильнее.

3.1. Государство как инициатор развития гражданского общества

Публикуемый в этой главе текст представляет собой статью научного руководителя ИНП «Общественный договор» Виталия Тамбовцева, изданную в журнале «Общественные науки и современность» в 2007 году (№ 2. С. 69–77).

Направления влияния гражданского общества на экономику

Развитая система влиятельных организаций гражданского общества – позитивный фактор социально-экономического развития страны. Организации гражданского общества (далее, неправительственные организации – НПО) в ряде стран представляют собой достаточно весомый сектор экономики. Например, в США в 1992 году масштабы добровольческого сектора оценивались в 508,5 миллиарда долларов без стоимости труда волонтеров¹. С добавлением последней этот сектор оценивался в 6,5% национального дохода США и охватывал около 10,6% занятых. В Великобритании объемы добровольческой деятельности выросли с 7,9 миллиарда фунтов в 1980 году до 12,6 миллиарда в 1986-м².

При всем впечатляющем характере таких оценок нельзя не отметить, что они характеризуют НПО преимущественно с *ресурсной* стороны, то есть со стороны *издержек*, лишь косвенно оценивая их значение с точки зрения экономических *результатов*. В этой связи внимания заслуживают результаты исследования Лестера Саламона и его коллег, нацеленного на выявление *результативности* деятельности НПО с точки зрения выполнения ими различных функций гражданского общества. Они выделяют несколько ролей некоммерческого сектора:

- *оказание услуг*; в этой роли некоммерческий сектор может обеспечить повышение качества услуг, большее равенство потребителей, снижение издержек предоставления услуг, улучшение специализации обслуживания;

¹ Rose-Ackermann S. Altruism, Nonprofits, and Economic Theory // Journal of Economic Literature. 1996. Vol. 34. № 2.

² Posnett J. Trends in the Income of Charities, 1980 to 1985 // Charity Trends 1986/87. Tonbridge, 1987.

- *инновационная роль*, реализуемая за счет большей гибкости некоммерческих организаций, их способности осуществлять технологические и продуктовые инновации, действовать по новым «социальным» технологиям;
- *инициирование и распространение социальных изменений*, которые НПО способны осуществлять, связывая отдельных индивидов с политическим процессом, представляя их интересы, отстаивая права;
- *содействие раскрытию качеств личности и развитию лидерства*: добровольно участвуя в различных некоммерческих организациях, индивид раскрывает свои лучшие качества, одновременно вырабатывая в себе свойства лидера;
- *формирование социального капитала и содействие демократизации общества*: упомянутое добровольное участие в некоммерческих организациях одновременно умножает социальный капитал индивидов, содействует формированию отношений доверия, возникновению социальных обязанностей, выполняет интегрирующую роль в обществе³.

Далее, используя экспертные оценки успешности реализации этих функций в 40 странах, авторы исследования выявили, что наиболее действенно реализуется первая из них, далее идет инновационная функция, за ней – функция инициирования изменений, затем – функция формирования социального капитала, а замыкает список функция содействия раскрытию личностных качеств⁴. Безусловно, полученные данные расширяют представление о формах и ощутимости влияния гражданского общества на социально-экономические процессы, однако не позволяют оценить его *экономическое* значение.

С моей точки зрения, логика такой оценки может быть очерчена следующим образом: выполнение разнообразных функций гражданского общества сопровождается влиянием на поведение экономических агентов, в том числе влиянием на *условия и процесс создания стоимости*. Характер, направления и масштабы такого влияния можно оценить, исходя из релевантных моделей, разработанных в экономической теории. Такие модели и выступают в

³ Salamon L.M., Hems L.C., Chinnock K. The Nonprofit Sector: For What and for Whom? // Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. 2000. № 37. P. 5–7.

⁴ Ibid. P. 20.

роли методологического инструментария анализа экономического значения гражданского общества.

Как показывают результаты такого анализа⁵, НПО в состоянии содействовать росту благосостояния, как минимум, по следующим основным направлениям:

- повышение благосостояния общества за счет выравнивания переговорной силы граждан в их контрактных взаимодействиях с государственными учреждениями и коммерческими фирмами;
- повышение благосостояния граждан посредством интернализации внешних эффектов в тех сферах, где альтернативные механизмы оказываются недостаточно действенными;
- повышение благосостояния общества за счет пополнения стороны предложения, повышения качества эмоциональных благ;
- экономия бюджетных расходов государства за счет принятия на себя издержек мониторинга исполнения договоров на различных рынках (давление на бюрократов, участие в сломе административных барьеров и тому подобное);
- расширение возможностей для инвестирования граждан в социальный капитал.

Таким образом, *объективно* гражданское общество способствует росту благосостояния всего социума. Вместе с тем, в разных странах отношение государства к НПО складывается по-разному.

Варианты взаимоотношений государства, бизнеса и гражданского общества

Для анализа такого отношения полезно представить теоретическую типологию взаимоотношений трех условных социальных субъектов: государства (S)⁶, бизнеса (B) и гражданского общества (CS). Для простоты рассмотрим два типа парных взаимодействий:

⁵ Ауган А.А., Тамбовцев В.Л. Экономическое значение гражданского общества // Вопросы экономики. 2005. № 5.

⁶ Разграничивая государство и страну, в которой оно действует, я исхожу из восходящей к Макс Веберу и принятой в современной экономической теории трактовки государства как организации, обладающей сравнительными преимуществами в осуществлении легального насилия на территории, с которой она может собирать налоги.

сотрудничество (включающее как кооперацию, так и добросовестную конкуренцию), которое обозначим двусторонней стрелкой $\leftrightarrow$, и доминирование (задание направлений и пределов развития), которое обозначим односторонней стрелкой $\rightarrow$. В этом случае можно выделить семь вариантов взаимодействия упомянутых социальных субъектов:

- 1) $S \rightarrow (B \leftrightarrow CS)$ – государство доминирует над взаимодействующими гражданским обществом и бизнесом;
- 2) $B \rightarrow (S \leftrightarrow CS)$ – бизнес доминирует над взаимодействующими государством и гражданским обществом;
- 3) $CS \rightarrow (S \leftrightarrow B)$ – гражданское общество доминирует над взаимодействующими государством и бизнесом;
- 4) $(S \leftrightarrow CS) \rightarrow B$ – взаимодействующие государство и гражданское общество доминируют над бизнесом;
- 5) $(S \leftrightarrow B) \rightarrow CS$ – взаимодействующие государство и бизнес доминируют над гражданским обществом;
- 6) $(B \leftrightarrow CS) \rightarrow S$ – взаимодействующие бизнес и гражданское общество доминируют над государством;
- 7) $S \leftrightarrow B \leftrightarrow CS$ – государство, бизнес и гражданское общество конструктивно взаимодействуют между собой.

Поскольку приведенные схемы представляют собой некоторые абстракции, вряд ли в какой-либо стране можно найти точную реализацию хотя бы одной из них. Вместе с тем, для различных стран среди этих схем можно найти достаточно полные приближения к реально существующим в них структурам взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества. Причины значительной вариантности в названных взаимоотношениях – тема, представляющая несомненный исследовательский интерес, ее изучение выходит далеко за рамки настоящей работы. Отмечу лишь те очевидные факторы, которые могут повлиять на реализацию в конкретной стране того или иного из выделенных вариантов:

- а) характер политического режима – демократического или недемократического;
- б) длительность периода демократического развития страны;
- в) промышленный или аграрный характер экономики, а также уровень промышленного развития;
- г) наличие значительных запасов полезных ископаемых, имеющих спрос на мировом рынке.

Для целей моего анализа наибольший интерес представляют схемы 1 и 5, где гражданское общество находится в *доминируемом*

положении. Это свидетельствует о его слабом развитии и, следовательно, о недополучении соответствующим социумом всех тех дополнительных вкладов в благосостояние, которое он мог бы потреблять в случае продвижения системы гражданского общества к более развитому состоянию.

В рамках схемы 1, где государство довлеет как над бизнесом, так и над гражданским обществом, только от его заинтересованности и предпринимаемых действий зависит, станут ли НПО в полной мере выполнять свои общественно полезные функции. Поскольку бизнес в данной схеме также ограничен в своих возможностях теми рамками, которые, исходя из своих интересов, устанавливает государство, его самостоятельная роль в развитии НПО выражена достаточно слабо.

В рамках же схемы 5 бизнес-организации, конструктивно взаимодействующие с государством, способны внести свой собственный вклад в развитие НПО. Эта тема, представляющая самостоятельный интерес, выходит, однако, за рамки данной работы, поэтому подчеркну, что и в той, и в другой схеме значение государства как потенциального «ускорителя» развития НПО несомненно.

В обоих указанных случаях у государства может присутствовать либо отсутствовать заинтересованность в стимулировании развития гражданского общества. Ведь, с одной стороны, развитые НПО, как отмечалось выше, способны оказать положительное влияние на развитие экономики страны, благосостояние ее граждан. С другой же стороны, развитые гражданские организации могут стать (и, как показывает мировой опыт, действительно часто становятся) питательной средой для формирования политической оппозиции существующей власти. Понятно, что в рамках демократического политического режима смена властвующих групп не грозит политикам, потерпевшим поражение на выборах, какими-либо серьезными, значимыми для их будущего, последствиями. Однако такого рода последствия вполне могут появиться при смене власти в рамках режимов, имеющих иной характер.

Таким образом, в условиях недемократических (или не полностью демократических, «формально демократических») политических режимов властвующие группы оказываются в условиях своеобразной «ловушки»: неразвитое гражданское общество не позволяет реализовать все возможности роста благосостояния населения, а медленный рост благосостояния граждан, тем более –

отсутствие такого роста, снижает для них привлекательность соответствующего режима. Поскольку меры по развитию НПО – одни из наименее «бюджетоемких», даже в случае существования подобных «порочных кругов» власть может оказаться заинтересованной в содействии этому процессу.

Способы позитивного воздействия государства на развитие гражданского общества

Итак, если государство заинтересовано в развитии экономики соответствующей страны и росте благосостояния ее населения, оно должно содействовать развитию гражданского общества. Осуществление подобного позитивного влияния на развитие НПО предполагает, очевидно, использование тех или иных методов и средств. Каков репертуар возможных инструментов такого воздействия? Здесь целесообразно разделить две возможные ситуации:

- в обществе, у граждан, *существует желание создавать* НПО различных типов, однако этому препятствуют как общие причины (прежде всего, проблема «безбилетника»), так и специфические трудности (например, низкий уровень доходов);
- у большинства граждан *отсутствует стремление* формировать или как-то участвовать в формировании НПО, например, вследствие невысокого уровня доверия граждан друг к другу и к государству, доставшегося «в наследство» от предшествующего тоталитарного режима.

В ситуации *первого типа* роль государства, очевидно, может ограничиваться *созданием условий* для реализации стимулов граждан к развитию гражданского общества. Инструменты такой поддержки хорошо известны из опыта экономически развитых стран. Прежде всего, это методы *налогового стимулирования* создания и функционирования некоммерческих негосударственных организаций, занимающихся благотворительностью, поддержкой науки, культуры, искусства. Широта применения данных методов зависит, с одной стороны, от достигнутого уровня благосостояния граждан и развития экономики, определяющих возможности государства по предоставлению льгот, а с другой, – от уровня законопослушности граждан и качества государственного и общественного контроля исполнения законов в стране. Ведь законодательное предоставле-

ние льгот определенному типу организаций не может не создавать стимулов к их оппортунистическому использованию. Например, организация, фактически занимающаяся бизнесом, может принять форму некоммерческой именно с целью получения упомянутых льгот, то есть вести себя как недобросовестный конкурент по отношению к другим бизнес-организациям, действующим в том же секторе рынка в форме «нормальной» коммерческой организации. Несмотря на отмеченную трудность, распространенность данной формы стимулирования и поддержки НПО свидетельствует о ее действенности и эффективности.

В ситуациях *второго типа*, то есть при отсутствии у граждан стимулов к массовому созданию разнообразных НПО, одних лишь законодательных условий их функционирования и предоставления им налоговых льгот может оказаться недостаточно для того, чтобы вклад НПО в экономическое развитие оказался больше, чем величина предоставляемых им льгот. Именно в таких условиях и нужны специальные усилия государства, направленные на *формирование у граждан стимулов* к созданию НПО. С моей точки зрения, можно выделить две основные линии такого стимулирования – *прямые* и *косвенные* методы.

К методам *прямого стимулирования* относится, прежде всего, *адвокатирование* создания НПО. Под адвокатированием (*advocacy*) чего-либо принято понимать активную и организованную деятельность направленную на:

- разъяснение гражданам сути и преимуществ того или иного вида деятельности, какой-то политики;
- обоснование целесообразности их включения в этот вид деятельности или поддержки ими соответствующей политики;
- непосредственное вовлечение в этот вид деятельности, в частности путем призывов участвовать в соответствующих мероприятиях.

Поскольку адвокатированием занимаются обычно специально отобранные (или нанятые) люди, обладающие адекватными навыками общения, оно представляет собой специализированную деятельность, *оплачиваемую* за счет того субъекта, который заинтересован в развитии адвокатируемого феномена. Именно этим адвокатирование отличается от простых высказываний своего отношения к феномену, которое могут делать политики и другие официальные лица в различных интервью и выступлениях в СМИ. Как правило,

адвокатирование действительно в ситуациях, когда законодательные рамки для развития НПО уже сформированы. Однако конкретное содержание этих рамок, предоставляемые ими возможности, а также *прямые выгоды* (не обязательно экономические) от участия в НПО не вполне ясны населению.

Важным элементом адвокатирования в данной области является также разъяснение, в том числе на конкретных, легко видимых примерах, *социальных выгод* от деятельности НПО, например, того *уважения*, которое демонстрируют власти к участвующим в их деятельности. В этой связи особую роль начинает играть *системность* адвокатирования. Если, скажем, в одном телесюжете какое-либо официальное лицо говорит о важности развития НПО, а в следующем журналист рассказывает о том, как власти пренебрегли требованиями таких организаций в каком-то вопросе, налицо будет эффект, *обратный* к тому, которого хотело добиться своим выступлением соответствующее официальное лицо⁷.

Является ли законодательное введение различных *льгот* для НПО методом *стимулирования* их создания? С моей точки зрения, этот метод эффективен в условиях, когда стремления граждан к самоорганизации в НПО *уже существуют* и нуждаются только в поддержке. В противном случае предоставление льгот, особенно существенных, будет стимулировать, в первую очередь, создание *псевдо-НПО*, то есть мимикрию коммерческих организаций под некоммерческие, возобладание коммерческих мотивов в деятельности подобных организаций и так далее. Поэтому как метод создания *стимулов* у граждан к *самоорганизации* законодательное льготирование деятельности НПО рассматриваться не может.

Методы *косвенного стимулирования* граждан к широкому созданию НПО и участию в их деятельности базируются на *нормативной увязке* получения гражданами нужных им *частных благ* с условием *добровольного формирования* ими той или иной НПО, то есть на социальном механизме формирования интереса⁸. Общая схема действия такого механизма может быть очерчена следую-

⁷ Разумеется, системность должна достигаться в этом примере не снятием с эфира сюжета тележурналиста, а реальным и каждодневным учетом властями требований граждан.

⁸ Тамбовцев В.Л. Формальное и неформальное в управлении экономикой. М., 1990.

щим образом. Власть формирует нормативный акт (закон), который предоставляет гражданам новые дополнительные блага в какой-либо сфере. Однако гражданин может получить такое благо лишь в случае, если он станет участником некоторой добровольной организации, которая и будет выступать представителем его интересов в процессе обеспечения доступа к соответствующему благу.

Действенность данного механизма формирования НПО реальна при одновременном создании таких нормативно-правовых условий их учреждения и регистрации, которые *минимизировали* бы издержки коллективного действия, предпринимаемого гражданами, организующими соответствующую НПО. Поскольку коллективное действие осуществится лишь в том случае, если частные издержки участия в формировании окажутся *существенно меньше* ожидаемой частной выгоды, важны также и определенные *инициирующие действия* со стороны государства. В противном случае проблема «безбилетника», неизбежно сопровождающая любое коллективное действие, так и останется неразрешенной.

Обладает ли данный метод негативными чертами? Их наличие трудно отрицать. Прежде всего, речь идет о формальности участия многих граждан в деятельности созданной НПО, рассматриваемой ими не как некая самостоятельная ценность, а как средство для получения обещанного индивидуального (частного) блага. Однако, с моей точки зрения, эта негативная черта отнюдь не препятствует выполнению такими организациями хотя бы некоторых положительных функций из перечисленных в первой части статьи. Разумеется, подобные организации не станут благотворительными, их участники – не волонтеры, создающие блага для тех, кто в них нуждается. Однако функции повышения переговорной силы граждан в их взаимодействиях с властью и бизнесом, а также осуществления ими мониторинга принятых решений будут выполняться достаточно эффективно.

Итак, можно констатировать, что *если* государство заинтересовано в развитии гражданского общества, то у него есть достаточно *широкие возможности* для стимулирования развития НПО, от прямой поддержки уже сформировавшихся инициатив граждан до стимулирования заинтересованности граждан в создании НПО там, где такой интерес отсутствует.

Законодательство о стандартах государственных услуг в России как неиспользованный фактор развития гражданского общества

Рассмотрим в связи с очерченными вариантами действий один из обсуждаемых в настоящее время в России законопроектов, который можно было бы использовать для стимулирования создания практически повсеместной сети НПО, способных внести ощутимый вклад в повышение эффективности государства. Речь идет о законодательстве о стандартах государственных услуг и административных регламентах, обсуждение и разработка которых были начаты в 2004 году.

Концепция административной реформы в Российской Федерации, разработанная в 2002 году, предусматривала три основных направления: изменение структуры органов исполнительной власти; изменение состава их функций и их распределения (в том числе – сокращение несвойственных и избыточных функций); регламентацию деятельности госслужащих и упорядочение их статуса. Последнее направление, в частности, предполагало обеспечить прозрачность в работе органов власти, их открытость для общества. Таким образом, введение в практику работы государственных органов и их учреждений стандартов государственных услуг естественно рассматривать как составную часть мер, реализующих третье из названных направлений административной реформы, в целом нацеленной на совершенствование деятельности государственного аппарата.

Работа над подготовкой проекта федерального закона Российской Федерации «О стандартах оказания государственных услуг» началась весной 2004 года и шла весьма интенсивно, так что уже к концу ноября имелось не менее пяти версий этого документа, а к апрелю 2005-го был подготовлен и проект самого закона, переданный в правительство. Все версии концепции законопроекта трактовали его как «рамочный» нормативный акт, призванный определить *не сами стандарты, а процедуры* их разработки и принятия, а также способы и формы практического использования в деятельности государственных органов. Такой подход, учитывая разнообразие как государственных услуг, так и местных условий, в которых они предоставляются, безусловно оправдан. Он обеспечивает реальные возможности учета указанного разнообразия.

Вместе с тем, другие компоненты концепции находились в определенном *противоречии* с отмеченным рамочным характером.

Процедура разработки и принятия стандарта характеризуется во всех проектах концепции как принципиально *демократическая*, предполагающая обязательное участие различных организаций гражданского общества практически на всех ее этапах:

«Комиссии, уполномоченные рассматривать вопросы стандартов государственных услуг, создаются в качестве коллегиальных органов, включающих представителей исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, представительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, негосударственных некоммерческих организаций, представляющих интересы субъектов предпринимательства, правозащитных общественных объединений, представителей экспертного сообщества для осуществления полномочий, возложенных на них настоящим федеральным законом» (версия от 10 сентября 2004 года).

Схожая характеристика процедур организации разработки и утверждения стандартов государственных услуг приведена и в других версиях этого документа.

Комиссии по стандартам, создаваемые в соответствии с приведенными требованиями, очевидно, вполне в состоянии достаточно полно учесть межрегиональные и внутрирегиональные различия в условиях предоставления государственных услуг, формулируя стандарты соответствующих уровней – национального, регионального, местного, уровня отдельного учреждения. Однако *определение* стандарта государственной услуги, приведенное в одном из первоначальных вариантов концепции, фактически не допускало реализации этого разнообразия. Так, в версии от 22 июня 2004 года стандарт трактовался следующим образом:

«...установленные нормативными правовыми актами и *единые на всей территории Российской Федерации* требования к объему, качеству и условиям предоставления государственной услуги [курсив мой. – В.Т.]».

Если в отношении *объема и качества услуг* требование единства каких-либо возражений не вызывает, то требование *единства условий* предоставления услуги не может не учитывать наличия различных ресурсных ограничений в субъектах Российской Федерации. Другими словами, это требование должно быть сопряжено с *бюджетным процессом*, то есть необходимостью выделения в бюджете достаточно масштабных средств, нужных для

обеспечения единства материально-вещественных условий предоставления государственных услуг – достижения единства в помещениях, их оборудовании и так далее. К сожалению, вопросы увязки реализации стандартов с бюджетным процессом в данном варианте концепции даже не обозначены.

Эти вопросы нашли свое отражение в варианте концепции от 10 сентября 2004 года, в котором говорится:

«Стандарт государственной услуги представляет собой систематизированный набор требований к порядку оказания государственных услуг государственным органом, определенный исходя, с одной стороны, из потребностей и пожеланий пользователей государственных услуг, с другой, учитывающий технологические, материально-технические, финансовые, иные ресурсные *ограничения* [курсив мой. – В.Т.] государственного органа, а также границы его компетенции».

Данная версия дает следующую характеристику основной идеи проекта федерального закона «О стандартах государственных услуг»:

«[Создание] правовой основы для внедрения *единых требований к условиям* [курсив мой. – В.Т.] предоставления государственными органами, а в случае делегирования этой обязанности в установленном порядке органам местного самоуправления или организациям – соответствующими органами и организациями гражданам и организациям (пользователям) государственных услуг, к обеспечению их качества и доступности».

Тем самым, вызывающая сомнение идея законодательного обеспечения *единства условий* (очевидно, в том числе и материально-вещественных) предоставления государственных услуг, присутствовавшая ранее в определении стандарта, в новой версии концепции фактически *сохранилась*, лишь переместившись из *определения* стандарта в характеристику *идеи* закона.

Версия от 10 сентября 2004 года в развернутой форме характеризовала «требования, закрепляемые в *стандартах государственных услуг* (обслуживания)». Она разграничивает стандарты государственных услуг, которые «разрабатываются применительно к каждому типу государственных услуг», и *стандарт обслуживания*, который «содержит требования к общей процедуре взаимодействия государственной власти с гражданами и организациями». Судя по содержанию приводимых ниже требований, «которые могут быть установлены в стандартах государственных услуг (обслуживания)», они относятся исключительно к *стандарту обслуживания*, поскольку включают требования:

- ко *времени оказания услуги* (в том числе время, необходимое для оказания услуги, и время получения услуги, например, время ожидания в очереди);
- к *месту оказания* (транспортная доступность для разных групп пользователей, открытый режим работы помещения, доступность для пользователей со специальными потребностями, приемлемые условия ожидания в очереди, условия для подготовки документов, написания заявлений);
- к *предоставляемой информации* (доступность достоверной информации, требования к списку необходимых документов);
- к *персоналу* (нормы служебного поведения, требования к квалификации служащих);
- к *цене* (наличие информации о цене услуги, о льготах для отдельных категорий пользователей);
- «в отношении пользователя [составить] закрытый перечень требований, которые могут быть предъявлены пользователям, и их права».

Как представляется, стандарт может и должен устанавливать *единые* по всей территории страны требования к *результату* оказания государственной услуги: независимо от того, получает ли гражданин ту или иную справку в сельском населенном пункте или крупном городе, такая справка должна быть единого образца и действовать на всей территории страны, независимо от места ее получения; лицензия, выданная юридическому лицу, также должна быть единой, и так далее. При этом принципы учета мнений пользователей и демократического характера процедуры разработки такого стандарта *продуктивны* в части определения *состава* (перечня) государственных услуг, однако вряд ли остаются таковыми в рамках определения формы документа, характера его защиты от подделки.

Что же касается *требований к процессу* получения результата услуги (*стандарта обслуживания*, по терминологии обсуждаемого проекта), то законодательное введение *единых требований* на всей территории страны представляется *неконструктивным*. Как отмечалось выше, изменение материально-вещественных условий получения государственных услуг может быть сопряжено с весьма значительными бюджетными затратами. Например, для выполнения упомянутого выше единого для всех учреждений требования

относительно доступности места оказания услуги «для пользователей со специальными потребностями», то есть, прежде всего, для инвалидов, потребует, исходя из нынешнего состояния зданий, в которых размещены органы государственной власти, их капитального ремонта и перестройки (за исключением, может быть, нескольких, расположенных в крупных городах).

Именно поэтому для *стандартов процесса* оказания государственных услуг (или стандартов обслуживания) необходима *децентрализация* процесса установления соответствующих требований, их обязательное согласование с *местным сообществом*, а также постепенное совершенствование (рост качества), увязанное с расширением возможностей финансирования постоянного улучшения материально-вещественных условий предоставления государственных услуг. Другими словами, руководители учреждений, оказывающих государственные услуги, должны будут *согласовывать с пользователями* как текущий уровень качества обслуживания, так и перспективу его улучшения⁹.

Действительно, в тех регионах и муниципальных образованиях, где организации гражданского общества, концентрирующие свое внимание на вопросах взаимодействия граждан и учреждений, оказывающих государственные услуги, существуют и достаточно активны, выработка согласованных стандартов обслуживания, отражающих местные условия и бюджетные возможности, какой-либо проблемы не составит. Там же, где подобные организации *отсутствуют*, сама необходимость принять стандарт обслуживания, согласованный с местными НПО, может стать для руководителей государственных учреждений толчком к инициированию их создания. Предположим, первоначально такая организация будет иметь «карманный» характер, и стандарт обслуживания по какой-то государственной услуге будет «сдвинут» в сторону учреждения, то есть фактически не улучшит условия ее получения гражданами. Это приведет к тому, что наиболее активная часть граждан, поняв, к чему привело их «уклонение» от участия в НПО, на следующем цикле (а стандарт обслуживания целесообразно регулярно пересматривать, например, раз в один или два года) постарается изме-

⁹ Именно такая практика преобладает в странах, активно использующих идеологию стандартов качества государственных услуг, см., например: Тамбовцев В. Стандарты публичных услуг: экономическая теория, международный опыт и российские реформы // Доклады РЕЦЭП. 2004. № 1.

нить ситуацию, войдя в состав НПО и добиваясь улучшения стандарта обслуживания. Тем самым, соответствующая гражданская организация начнет в полной мере выполнять присущие ей функции или хотя бы часть из них.

К сожалению, проект федерального закона «О стандартах государственных услуг» (от 2 апреля 2005 года) не только не устранил отмеченные недостатки концепции, но и усилил их. Например, в нем на общероссийском уровне устанавливаются требования к часам работы учреждений, к доступности учреждений для лиц с ограниченными возможностями. Что же касается процедуры разработки стандарта, то данный проект отсылает по этим вопросам к проекту федерального закона «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации», в котором (проект от 12 апреля 2005 года) эта процедура характеризуется следующим образом.

Нормативный документ (административный регламент) разрабатывается комиссией, в которую входят не только представители ведомства, но и так называемые «заинтересованные лица»:

«1. Заинтересованными лицами для целей настоящего федерального закона признаются прошедшие процедуру аккредитации некоммерческие организации, целью деятельности которых в соответствии с учредительными документами является представление интересов граждан или организаций по вопросам, связанным с реализацией государственных функций, получением государственных услуг.

2. Аккредитация заинтересованных лиц осуществляется уполномоченным органом по административным регламентам. Аккредитации подлежит некоммерческая организация при условии соблюдения следующих требований: срок деятельности организации составляет не менее одного года...» (статья 16 проекта).

Из этих положений с очевидностью следует, что заложенный в законопроект подход не только не стимулирует создание организаций гражданского общества, но и устанавливает барьеры на путях участия в разработке стандартов уже существующих организаций. Таким образом, можно констатировать, что весьма широкие возможности для инициирования развития организаций гражданского общества, в принципе заложенные в концепцию административной реформы, осуществляемой в России, останутся, скорее всего, не реализованными в такой массовой сфере взаимодействия власти и общества, как оказание гражданам государственных услуг.

3.2. Административные барьеры в экономике: институциональный анализ

Публикуемый в этой главе текст представляет собой выдержки из одноименной книги, вышедшей в 2002 году под редакцией Александра Аузана и Полины Крючковой. В авторский коллектив вошли Григорий Калягин, Полина Крючкова, Александр Обыденков, Анастасия Овсянникова, Виталий Тамбовцев, Андрей Шаститко. Представленные здесь тексты написаны Полиной Крючковой, Александром Обыденковым, Анастасией Овсянниковой и Виталием Тамбовцевым.

Книга посвящена анализу административных барьеров в экономике как особого институционального явления. В ней рассматривались вопросы идентификации административных барьеров, их формирования и разрушения, анализировался опыт борьбы с конкретными административными барьерами.

Интерпретация административных барьеров

Административные барьеры как особый тип правил

Проблема экономического определения административных барьеров (АБ), то есть особых институтов – наборов правил, рассматриваемых вместе с механизмом принуждения к их исполнению, – является важной как с теоретической, так и с прикладной точек зрения. По своему *содержанию* правила хозяйственной деятельности, являющиеся институтами, могут быть разделены на три группы:

- а. способствующие созданию стоимости, то есть определяющие оптимальные способы использования ресурсов, исключающие те возможные варианты их применения, которые в принципе могли бы быть выбраны в результате дискреционных решений *ограниченно* рациональных субъектов хозяйствования;
- б. перераспределяющие создаваемую стоимость, но не увеличивающие издержки ее создания более чем на дополнительные транзакционные издержки, связанные с обусловливаемым ими процессом перераспределения стоимости;
- в. препятствующие созданию стоимости, либо путем запрета наиболее эффективных направлений использования ресурсов (в1), либо *возложением на субъектов хозяйственной деятельности непроизводительных издержек, имеющих характер перераспределения стоимости, превышающих по-*

зативные воздействия координирующей и ограничительной функций правил (в2).

Формальные правила ведения хозяйственной деятельности, устанавливаемые органами государственной власти и местного самоуправления и относящиеся к типу (в2), представляют собой *административные барьеры ведения хозяйственной деятельности*. Введенное здесь определение отличается от использовавшихся ранее, например:

«Административные барьеры в экономике – это установленные решениями государственных органов правила, соблюдение которых выступает обязательным условием ведения деятельности на рынке, вводящее платежи за прохождение бюрократических процедур, которые обычно не попадают в бюджет»¹.

Отличительными признаками барьера в этом определении выступает, прежде всего, признак *платности* прохождения бюрократической процедуры, а также (как необязательный признак) – отличие субъекта-получателя платежа от государства (плата не попадает в бюджет того или иного уровня). Эти критерии, безусловно, удобны тем, что они являются не просто наблюдаемыми, но и вполне операциональными: с их помощью можно легко отличить установленное государством правило-барьер от установленного государством же правила, которое не является административным барьером.

Существенным недостатком данного определения выступает его «избыточность»: оно относит к барьерам правила, способствующие созданию стоимости, помогающие хозяйственным субъектам экономить на издержках ведения хозяйственной деятельности. Примером такого рода «платных», но *экономически эффективных* правил могут служить *правила регистрации прав собственности* на различные виды имущества (активов): земельные участки, транспортные средства, акции предприятий. Введение соответствующих правил, несмотря на затратность для владельцев имущества, снижает многие виды издержек, которые те были бы вынуждены нести в ряде конфликтных ситуаций². Тем самым, плата за регистрацию представляет собой разновидность покупки

¹ Аuzан А.А., Крючкова П.В. Административные барьеры в экономике: задачи деблокирования // Вопросы экономики. 2001. № 5. С. 73.

² Kaplow L., Shavell S. Economic Analysis of Law. NBER Working Paper № 6960. 1999.

страхового полиса. Против последнего сопоставления можно возразить, что страховку приобретают добровольно, тогда как некоторые виды имущества должны регистрироваться обязательно (не добровольно). Однако обязательность подобного «страхования» не должна вводить в заблуждение, поскольку, как и любое введенное государством формальное правило, требование регистрировать те или иные сделки может не исполняться, если хозяйствующий субъект решает вести свою деятельность в неформальном (нелегальном) секторе экономики.

Предложенное же здесь определение относит к административным барьерам и такие (в принципе возможные) правила, которые, препятствуя созданию стоимости, не связаны с платежами в бюджет или в специально выделенные («уполномоченные») организации, порождая непроизводительные издержки субъектов хозяйственной деятельности, либо вообще не становящиеся ничьим доходом, либо становящиеся доходами неопределенного и переменного круга субъектов. Как представляется, такие правила вполне могут быть отнесены к разряду административных барьеров, хотя и не содействуют обогащению отдельных индивидов (отсутствует коллективный актор административного барьера). Такие барьеры можно назвать *непредумышленными (нерентными)*.

Основной и дополнительный критерии определения административных барьеров

В качестве еще одного возможного определения предлагаем рассмотреть следующее: *административные барьеры – это формальные обязательные правила ведения хозяйственной деятельности на рынках товаров и услуг, устанавливаемые органами государственной власти и местного самоуправления, частные издержки от введения которых для хозяйствующего субъекта, подпадающего под их действие, превышают его частные выгоды с учетом эффекта дохода.*

В данном случае, сопоставляя именно частные издержки и выгоды, мы, во-первых, получаем вполне операциональный критерий выявления барьера на основании эмпирических данных (опросов предпринимателей). С теоретической точки зрения вопрос можно поставить следующим образом: если предприниматель мог приобретать услугу, предоставляемую взамен барьерного платежа, добровольно, то сделал ли бы он это (если отвлечься от факта, что

выгоды, получаемые взамен барьерных платежей, зачастую, хотя и не всегда, носят характер общественного блага и исключение «неплательщиков» из пользования ими затруднено)?

Во-вторых, таким образом мы отделяем понятие административного барьера от понятия экономических правил вообще (есть правила, при которых частные издержки предпринимателей меньше или равны их частным выгодам от координации).

В-третьих, это определение не несет негативной нагрузки и предполагает существование административных барьеров, введение которых за счет сокращения или интернализации негативных внешних эффектов, обеспечит превышение социальных выгод над социальными издержками (эффективные административные барьеры).

В то же время следует отметить, что основным объектом исследования и политических рекомендаций являются неэффективные административные барьеры (социальные издержки выше социальных выгод).

Превышение издержек существования формального правила над выгодами от улучшения координации поведения для хозяйствующих субъектов может происходить по различным причинам:

- 1) само по себе правило является разумным, помогающим хозяйствующим субъектам экономить на издержках ведения хозяйственной деятельности (например, регистрация прав собственности), но:
 - а. прохождение соответствующих процедур связано со слишком высокими транзакционными издержками (например, регистрация юридических лиц до принятия закона «О регистрации юридических лиц»);
 - б. стоимость прохождения процедуры чрезмерно высока;
- 2) правило изначально не несет выгод от координации: даже если процедуру максимально упростить и сделать бесплатной для субъектов правила, декларируемый положительный эффект от введения правила-барьера достигаться не будет (пример: постановление правительства № 601 о маркировке продукции, описанное ниже).

Второй критерий для типологизации административного барьера – возможности присвоения ренты. Необходимость введения второго критерия классификации барьера (по наличию субъекта

(группы субъектов), присваивающих ренту от его существования) обусловлена тем, что только наличие возможности присвоения ренты делает целесообразной деятельность коллективного актора административного барьера (КААБ)³ по соответствующему институциональному проектированию и лоббированию принятия нормативных актов. Именно наличие агента (группы агентов), присваивающих (или намеревающихся присвоить) ренту, делает возможным существование и воспроизводство системы административных барьеров. Кроме того, наличие возможностей извлечения рентного дохода для определенного экономического агента (группы агентов) позволяет анализировать создание барьеров как вид предпринимательства по критериям затраты–результат.

Административные барьеры «нерентного» (непредумышленного) типа легче поддаются корректировке и отмене, поскольку отсутствуют силы, непосредственно заинтересованные в их поддержании и создании (не возникает «эффекта блокировки»⁴). Возникновение барьеров этого типа связано с ограниченной рациональностью законодателя и с изменениями институциональной среды.

Следует разделять ожидание получения ренты коллективным актором административного барьера (стимул к созданию барьера) и фактическое получение ренты (стимул к сохранению барьера и противодействию антипроектам). Так, непредумышленные барьеры, создание которых не является результатом сознательной деятельности коллективного актора, могут давать возможности извлечения рентного дохода, и исправление «ошибки законодателя» будет более сложным. Вместе с тем, реализация институционального проекта по созданию барьера может не принести предполагаемого рентного дохода (недостаточная проработанность институционального проекта, противодействие «плательщиков»), высокий

³ Коллективный актор административного барьера – совокупность представителей чиновничества (в широком смысле, то есть государственных служащих) и бизнеса, соединенных неформальными связями, представляющими для них ресурс их социального капитала, занимающаяся формированием административных барьеров и их последующей эксплуатацией, то есть извлечением и распределением полученных доходов. Состав и структура (сеть отношений между участниками) коллективных акторов административных барьеров исторически обусловлены предшествующими циклами формирования и разрушения барьеров и одновременно динамичны, меняясь для решения очередной задачи создания барьера.

⁴ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.

уровень конкуренции могут сделать нецелесообразным инвестиции в поддержание данного барьера). Тем не менее, мы не вводим это различие в схему типологизации административных барьеров, представленную на рисунке 1, чтобы не усложнять ее.

Рисунок 1. Определение административных барьеров



Базовый цикл формирования, эксплуатации и разрушения административного барьера

Обсужденные определение административного барьера и разграничение истинных и непреднамеренных барьеров подводят нас к вопросу об их происхождении (или возникновении) как составной части институциональной среды хозяйственной деятельности. Как представляется, наиболее просто этот вопрос может быть решен для непреднамеренных административных барьеров: во-первых, они могут являться результатом ошибочного решения органов государственной власти, обусловленного ограниченной рациональностью соответствующих государственных служащих⁵,

⁵ То есть очередным проявлением социальной нормы «хотели как лучше, а получилось как всегда» (Виктор Черномырдин).

во-вторых, их присутствие в актуальной институциональной среде может иметь характер *пережитка прошлого*. В последнем случае соответствующее правило, сознательно введенное в ранее существовавших обстоятельствах и способствовавшее созданию стойкости, в новых обстоятельствах утратило это свое качество, либо продолжая действовать по инерции, либо потому, что его забыли отменить соответствующим нормативным актом. В обоих случаях, поскольку функционирование непреднамеренного барьера не приносит выгоды никакому политически влиятельному субъекту, его отмена (разрушение) не сопряжено с чьим-либо активным противодействием и требует «всего лишь» инициативы со стороны того или иного субъекта хозяйственной деятельности и определенных издержек на привлечение внимания органов власти к существованию правила, принуждающего нести непроизводительные издержки более или менее значительную группу лиц.

Значительно больший исследовательский и практический интерес представляют собой рентные административные барьеры. Их формирование целесообразно трактовать как разновидность процесса *институционального изменения*. Источником последних, как известно⁶, всегда выступает изменение в знаниях того или иного субъекта (группы субъектов или их неструктурированной совокупности), сопоставляемое, как представляется, с возможностью применить новое знание для получения *выгоды*. Эта возможность определяется ресурсным потенциалом субъекта, получившим упомянутое новое знание. Если ресурсный потенциал (включающий не только материально-вещественные, но и нематериальные активы субъекта, такие как его предпринимательские способности и социальный капитал) недостаточен для трансформации нового знания в новое правило, одно лишь знание, разумеется, не становится источником (или причиной) институционального изменения.

Применяя эту упрощенную схему к предмету нашего анализа – процессу формирования административных барьеров, нетрудно получить следующую последовательность его этапов:

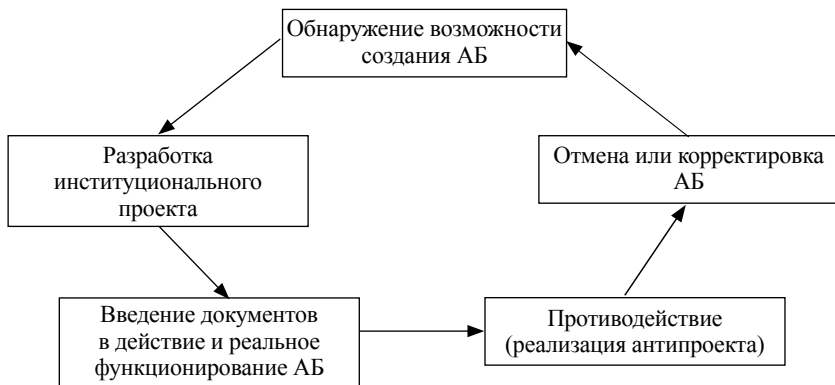
- *обнаружение* одним из участников *коллективного актора административного барьера* в существующей совокупности нормативных документов *возможностей* для извлечения личного дохода путем принятия специфического нормативного (обычно подзаконного) акта;

⁶ Норт Д. Указ. соч.

- *разработка институционального проекта* силами коллективного актора, с привлечением экспертов; эта деятельность представляет собой инвестирование и сопряжена с издержками, которые может нести как чиновничья составляющая актора, так и бизнес-составляющая; она включает также поиск (разработку) *публичного оправдания* разрабатываемого административного барьера, необходимого для тех вышестоящих чиновников, которые не планируются в рамках разработанного проекта в качестве выгодополучателей от намечаемого к созданию административного барьера;
- *лоббирование* принятия нормативного документа (совокупности документов), легализующих задуманный административный барьер посредством использования социального капитала, публичных оправданий, обещаний включения в число выгодополучателей, прямого подкупа и так далее;
- *введение документа в действие* (а административного барьера – в работу) и возникновение первых *откликов* (реакций) на него *субъектов нового правила* (то есть хозяйствующих субъектов, принуждаемых исполнять введенное правило);
- *противодействие субъектов введенного правила* (в форме коллективной разработки институционального антипроекта, включая пиар, лоббирование в правительстве, экспертный анализ и обоснование масштабов общественных потерь от барьера, либо разрозненных частных контракций, включая «уход в тень»);
- *отмена или корректировка административного барьера посредством принятия нормативного акта*;
- *поиск* коллективным актором (или его отдельными подгруппами) *новых возможностей* в изменившейся формальной институциональной среде для формирования нового барьера.

Нетрудно убедиться, что предложенная последовательность этапов процесса формирования и функционирования административного барьера представляет собой *цикл*, в котором первый и последний этапы совпадают по содержанию, хотя и реализуются в различных условиях: при различном устройстве институциональной среды, изменившихся знаниях участников коллективного актора, его составе. Схематично этот цикл обозначен на рисунке 2.

Рисунок 2. Базовый цикл воспроизводства административного барьера



Поиск и обнаружение возможности создания административного барьера

Успешность выполнения коллективным актором задачи данного этапа определяется двумя основными факторами: во-первых, степенью обустроенности институциональной среды, а во-вторых, действенностью стимулов участников актора к поиску площадок для «строительства» административных барьеров.

Обустроенность (формальной) институциональной среды – это ее характеристика с точки зрения полноты представления в ней правил, способствующих созданию стоимости в национальной экономике, а также их непротиворечивости. Иными словами, институциональную среду можно охарактеризовать как обустроенную, если в ней содержатся практически все формальные правила, ограждающие хозяйственных субъектов от принятия неэффективных решений и предлагающие им такие направления и способы действий, которые максимизируют создаваемую в результате разрешенных трансакций стоимость. Естественно, уровень обустроенности институциональной среды зависит как от уровня и глубины знаний всех участников хозяйственных процессов и процессов государственного регулирования экономики об их особенностях, так и от длительности и преемственности процесса формирования самой институциональной среды. Очевидно, что чем дольше функционирует национальная экономика в рамках одного типа, тем выше вероятность, что в ходе эволюции институциональной среды, во-первых, для все возрастающего числа повторяющихся ситуаций будут сознательно предложены или спонтанно возник-

нут правила, нацеленные на создание стоимости, а во-вторых, в ходе такой эволюции будут преодолены противоречия между различными правилами.

В приведенном выше предположении мы говорим именно о большей вероятности высокой степени обустроенности институциональной среды, длительно функционирующей внутри одного типа национальной экономики, поскольку не разделяем наивный взгляд на эволюцию как процесс, непременно отбирающий экономически эффективные (способствующие созданию стоимости) институты, вполне признавая реальность эффектов блокировки. В национальной экономике переходного типа, каковой является, например, российская, уровень обустроенности ее институциональной среды априори может считаться существенно меньшим, чем у любой другой, функционирующей в режиме развитой рыночной экономики.

Поскольку «выстраивание» административных барьеров «на свободной площадке» требует, очевидно, меньших издержек со стороны «строителей» (не нужно затрачивать ресурсы на отмену ранее действовавших нормативных актов), успешность поиска таких площадок будет тем больше, чем меньше уровень обустроенности институциональной среды. Поэтому тот факт, что в России в последнее время сложилась своеобразная «индустрия административного барьеростроительства» как самоподдерживающаяся система⁷, не свидетельствует, что наша страна чем-то необычна, а, напротив, с нашей точки зрения, служит подтверждением сформулированной выше гипотезы.

Второй фактор успешности поиска площадки для выстраивания административных барьеров – это действенность стимулов участников коллективного актора к такому поиску. Поскольку эти участники представляют собой две разнородные группы экономических агентов, соответствующие стимулы для каждой из них будут весьма разными в плане обуславливающих их причин.

Для бизнес-составляющей коллективного актора стимулы к выявлению возможностей возведения барьеров не отличаются от стимулов, подвигающих предпринимателей к поиску новых рынков, созданию новых товаров и тому подобного. С этой точки зрения, выбор между направлениями вложения стартового капитала в строительство завода для производства фейерверков или в

⁷ Аузан А.А., Крючкова П.В. Указ. соч. С. 81.

строительство административного барьера регулируется единой логикой экономического инвестиционного выбора: если ожидаемый дисконтированный доход от создания барьера (естественно, с учетом рисков) выше, чем от строительства завода, деньги будут направлены на создание барьера⁸. Следовательно, стимулы к поиску площадки для строительства барьера будут определяться доходностью альтернативных рынков, величиной барьеров входа на них. При снижении доходности инвестиций в «обычные» товарные рынки можно ожидать перетока капитала в сферу административного барьеростроительства и наоборот. При этом действия предпринимателя в рамках уже сработавшегося коллективного актора повышает, очевидно, вероятность того, что оказавшийся свободным капитал будет направлен на поиск новых возможностей именно в сфере формирования административных барьеров.

Для бюрократической составляющей коллективного актора интенсивность соответствующих стимулов зависит, с нашей точки зрения, от правил, регулирующих систему государственной службы в стране. Чем выше ожидаемая полезность пребывания чиновника именно в системе государственной службы, чем надежнее и действеннее система общественного контроля соответствия его действий задачам государства как производителя правил и гаранта правомочий собственности, тем менее сильны стимулы к поиску ниш для формирования административных барьеров. И наоборот, чем меньше ожидаемая денежная полезность пребывания на государственной службе и менее действенна система контроля общества (граждан и предпринимателей) за действиями чиновника (ниже вероятность отставки бюрократа, уличенного в выстраивании административного барьера), тем сильнее стимулы к мобилизации возможностей выявления площадки для формирования персонально выгодного административного барьера.

Поскольку для современной системы государственной службы в России характерно устройство, соответствующее второму из упомянутых случаев, можно ожидать высокой активности чиновников в поиске возможностей для создания персонально выгодных

⁸ В этой связи важно подчеркнуть, что коллективный актор как единство бизнес- и бюрократической составляющих может быть не исходным пунктом цикла возведения и эксплуатации административного барьера, а составной частью инвестиционного проекта, разрабатываемого обычным «товарным» предпринимателем, обнаружившим возможность постройки экономически эффективного барьера.

барьеров, что и подтверждается наблюдаемой массовой практикой их формирования⁹.

Разработка институционального проекта административного барьера

Общие вопросы формирования институциональных проектов отражены в ряде публикаций¹⁰, поэтому здесь нет нужды останавливаться на них. Что же касается специфических закономерностей проектирования административных барьеров участниками коллективного актора, то они могут быть выявлены на основании эмпирического анализа соответствующих процессов.

Между тем очевидно антиобщественный характер деятельности по институциональному проектированию административных барьеров служит серьезным препятствием для его изучения независимыми исследователями. Наиболее перспективным методом анализа данного предмета является включенное наблюдение, в рамках которого исследователь непосредственно участвует в разработке проекта формирования барьера в качестве временного наемного эксперта или будущего выгодополучателя.

Результатом данного этапа цикла административного барьеростроительства являются:

- проект нормативного документа, содержащий описание правила, позволяющего создать и канализировать в желаемом направлении денежные потоки от намечаемых субъектов вводимого правила (физических и юридических лиц, которые должны будут следовать этому правилу);
- план действий по принятию проекта упомянутого нормативного документа.

Сложность такого плана зависит от содержания разработанного проекта нормативного документа, его намеченного статуса в иерархии нормативно-правовых актов и от состава коллективного актора. Если статус документа соответствует необходимой для его официального принятия сфере компетенции одного из участников актора, то введение документа в действие не сопряжено с какими-

⁹ Аузан А.А., Крючкова П.В. Указ. соч.; Галицкий Д.Г. и др. Административные барьеры в экономике Пермской области. М.: СПРОС; КонФОП, 2001.

¹⁰ Тамбовцев В. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3; Экономический анализ нормативных актов / Под ред. В.Л. Тамбовцева. М.: ТЕИС, 2001; и др.

либо трудностями или дополнительными действиями и осуществляется «в рабочем порядке», в ходе рутинного исполнения участником актора своих служебных обязанностей. Если же устройство спроектированного барьера таково, что он не может быть введен в действие подобным образом, а требует принятия коллективного решения (коллегия министерства, выборный законодательный орган и так далее), план работы по его введению в юридическую силу не может не предполагать осуществления лоббирования.

Лоббирование принятия нормативного документа

Лоббирование как разновидность деятельности по оказанию влияния внутри иерархических структур достаточно хорошо изучено как в теоретическом, так и в прикладном планах. Лоббирование, осуществляемое в рамках цикла административного барьеростроительства, отличается от других его разновидностей тем, что в нем значительно большее место занимает поиск *общественного оправдания* целесообразности принятия соответствующего нормативного акта.

Общественное оправдание целесообразности получения частных выгод за счет перераспределения создаваемой стоимости по определению не может не содержать дезинформации или (в лучшем случае) замалчивания (сокрытия) некоторой информации. Иными словами, общественное оправдание административного барьера базируется на (естественной или искусственно создаваемой) информационной асимметрии.

Возможности преодоления такой информационной асимметрии существенно ограничены тем, что в данной ситуации в полной мере имеет место эффект «безбилетника». Ведь преодоление информационной асимметрии, которое воспрепятствует официальному принятию документа, конституирующего создание барьера, представляет собой не что иное, как процесс производства общественного блага, сопряженного с большими или меньшими издержками. При этом принятие на себя таких издержек каким-либо субъектом вовсе не будет означать, что именно он окажется единоличным потребителем созданного блага, заключающегося в отклонении подготовленного коллективным актором проекта нормативного документа. Следовательно, здесь отсутствуют рациональные экономические стимулы к преодолению информационной асимметрии, вскрытию дезинформации или восполнению скрытой

информации – по крайней мере, в рамках системы создания, движения и официального утверждения нормативных документов¹¹.

Между тем источники преодоления упомянутой информационной асимметрии, не требующие издержек по созданию необходимых опровергающих либо восполняющих данных, могут иметься вне такой системы – у намечаемых субъектов вводимого правила (будущих плательщиков непроизводительных издержек) или независимых экспертов. Для представителей будущих плательщиков и общественности проблема стимулов к преодолению информационной асимметрии решается несколько легче, чем для государственных служащих, участвующих в процессах принятия нормативных документов, хотя эффект «безбилетника» действует и здесь.

Нужно отметить в этой связи, что для независимых экспертов соответствующая проблема может решаться (при определенных условиях) особенно легко. Соответствующие условия заключаются, прежде всего, в публичности высказывания ими опровергающих или уточняющих данных через средства массовой информации. Формируемая таким образом репутация эксперта зачастую оказывается вполне достаточным стимулом, однако, для того, чтобы возникла сама возможность вовлечения общественности в публичное обсуждение, достоянием гласности должен стать как факт лоббирования, так и содержание предлагаемого нормативного документа. Поэтому можно ожидать повышенного уровня непрозрачности для всего процесса лоббирования принятия документа, конституирующего административный барьер. «Утечки информации» относительно этого процесса крайне нежелательны для соответствующего коллективного актора. В этой связи общественные оправдания административного барьера, создаваемые в рамках институционального проекта, должны иметь строго индивидуализированный характер, то есть ориентироваться на личные ценности, вкусы и знания того вышестоящего руководителя, который обладает компетенцией для утверждения документа (если документ утверждается в рамках исполнительной ветви власти),

¹¹ Возникновение или привлечение данных, опровергающих подготовленное коллективным актором общественное оправдание предлагаемого барьера, может произойти в рамках системы официального документооборота в качестве внешнего эффекта от иных бюрократических взаимодействий ее участников – завоеваний и переделов сфер влияния чиновников, обеспечения карьерного роста и тому подобного, когда интересы «опровергателей», преследующих свои личные цели, случайно могут совпасть с общественными интересами максимизации стоимости.

либо на политические установки наиболее влиятельных групп депутатов соответствующего законодательного органа.

Отсутствие публичности – черта, отличающая формирование административного барьера как активного механизма извлечения ренты от другого активного механизма – *вымогательства ренты*¹². Суть последнего заключается в том, что чиновник (группа чиновников, группа представителей законодательного органа) делает публичное сообщение о намерении ввести новое правило, которое ухудшит условия ведения хозяйственной деятельности (повлечет дополнительные издержки) для некоторой группы фирм (в некотором секторе рынка), в ожидании, что соответствующие экономические агенты, объединившись в коалицию, заплатят чиновнику за бездействие (то есть за отказ от реализации публичной угрозы). Исполнение таких ожиданий тем более вероятно, чем более организованной, с одной стороны, и чем менее политически сильной, с другой, является группа экономических агентов, избранная чиновником в качестве объекта вымогательства.

Фактическое функционирование административного барьера и реакция на него хозяйствующих субъектов

После принятия решения о введении документа, конституирующего административный барьер, в действие, последний начинает функционировать, вменяя дополнительные издержки субъектам соответствующего правила и обеспечивая доходы его операторам. Необходимость несения дополнительных издержек вызывает, естественно, ту или иную реакцию со стороны плательщиков навязанных им услуг. Поскольку характер данной реакции или ее отсутствие играет определяющую роль в дальнейшей судьбе выстроенного административного барьера, имеет смысл остановиться подробнее на *факторах*, которые его определяют.

Первый из них – это распределение и величина издержек, возлагаемых административным барьером на граждан (или юридических лиц). Если издержки по отношению к ресурсам субъектов введенного правила невелики, а совокупность плательщиков обширна и не организована, ощутимой (массовой) негативной ре-

¹² *McChesney F.* Money for Nothing. Politicians, Rent Extraction and Political Extortion. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997; *Заостровцев А.П.* Вымогательство ренты в рентоориентированном обществе. Научные доклады SPIDER-PE. № 11. СПб.: Стокгольмский университет; СПбГУ, 2000; и др.

акции на введенный барьер может не последовать по причине эффекта «безбилетника». Ведь для каждого из плательщиков сама по себе непроизводительная плата будет мало ощутима, в то время как издержки публичного реагирования (без каких-либо гарантий изменений) добавятся к уже имеющимся издержкам, порожденным барьером. Принятие же на себя издержек по организации массового негативного отклика вообще маловероятно (если, конечно, не иметь в виду существование экономических агентов со специфическим устройством целевых функций, включающих, например, такие факторы, как справедливость, забота об общем благе).

Второй фактор – упоминавшаяся степень организованности (самоорганизованности) затрагиваемых барьером субъектов: даже если группа плательщиков требуемых выплат обозрима, но не организована, реакция опять может не последовать (если возлагаемые издержки относительно невелики). Если же издержки велики и группа мала или организована, реакция выразится, скорее всего, в стремлении оказать влияние, то есть в форме *частного* и с большой вероятностью не действенного «антилоббирования»; к непроизводительным (с общественной точки зрения) издержкам функционирования барьера добавятся тем самым непроизводительные же издержки влияния¹³. И только если издержки велики и группа большая и достаточно организованная, высока вероятность общественной (публичной) реакции на воздвигнутый барьер с привлечением партий, СМИ, что может привести к устранению данного барьера.

Таким образом, наибольшие шансы выжить – у невысокого барьера, охватывающего большую и неорганизованную группу граждан, а наименьшие – у высокого, охватывающего хорошо организованную группу. В первом случае каждый цикл административного барьера будет длиться неопределенно долго, пока изменившиеся внешние условия не приведут к появлению реакции. В

¹³ Милгром П., Робертс Дж. Экономика, организация и менеджмент: в 2 т. СПб.: Экономическая школа, 1999. Т. 1. С. 282. Возможным вариантом частной реакции может также стать способ «теневое» преодоление барьера путем платы непосредственному исполнителю навязываемой услуги в размере, меньшем, чем формально требуемая оплата. Дело в том, что после введения барьера в действие его функционирование начинает представлять собой обычную работу любой производственной организации с присущими ей проблемами управления поведением исполнителя. Радикальным частным способом преодоления барьера является также уход экономического агента в сферу теневой экономики, где он напрямую вообще не затрагивается ни одним из возможных административных барьеров.

этом отношении механизм административного барьера отличается от механизма вымогательства ренты, для которого верны противоположные оценки вероятностей успешности срабатывания (то есть принесения дохода чиновнику) при соответствующих параметрах затрагиваемой им группы.

Разработка институционального антипроекта

Проектирование действий инициативной группы по преодолению созданного барьера может осуществляться в двух основных формах – локального и глобального проекта. Особенностью первой формы является узкая нацеленность на разрушение единичного барьера, особенностью второй – нацеленность не только на устранение данного, но и на предотвращение возникновения целого класса барьеров в какой-либо из сфер хозяйственной деятельности.

Локальные институциональные антипроекты не предполагают разработки сколько-нибудь сложных нормативных документов. Они концентрируются на организации действенного публичного влияния на уровень принятия решений, обладающих достаточной компетенцией для отмены нормативного акта, конституировавшего рассматриваемый барьер.

Глобальные институциональные антипроекты, напротив, включают формирование новых нормативных документов как важную составную часть (наряду, разумеется, с организацией деятельности по оказанию влияния на власть с целью принятия и введения в действие разрабатываемых нормативных актов «антибарьерного» содержания)¹⁴.

Отмена или корректировка административного барьера

Успешное выполнение задач институционального антипроекта означает, что некоторый единичный действовавший барьер, либо их группа (включая и некоторые потенциально возможные, – для случая глобальных антипроектов) перестают приносить доходы участникам коллективного актора. Одновременно высвобождаются активы, использовавшиеся операторами барьеров для извлечения этих доходов (прежде всего, предпринимательский ресурс

¹⁴ См. также: Овсянникова А.В., Сорк Д.М. Опыт общественного договора: работа над пакетом нормативных предложений по деbüroкратизации российской экономики. М., 2001.

бизнес-составляющей актора), а также работники «уполномоченных» организаций, финансовые активы и так далее. Тем самым воспроизводится ситуация активного поиска новых площадок для возведения административных барьеров внутри изменившейся институциональной среды.

Поиск и обнаружение возможности создания нового административного барьера

Вместе с изменением институциональной среды (незначительным, если был реализован локальный антипроект, более существенным, если осуществился глобальный антипроект) определенные изменения претерпевает и коллективный актор. Во-первых, его участники обогащаются полученным опытом выстраивания барьера. Во-вторых, изменения могут произойти в персональном составе актора, особенно если отмена барьера сопровождалась отставками или перемещениями внутри его бюрократической составляющей. В-третьих, меняется относительная выгодность инвестиций в товарные рынки и в создание барьера. Тем не менее, в силу общей недостаточной обустроенности институциональной среды переходной экономики, а также продолжения действия стимулов к поиску подходящих площадок, сформировавшийся коллективный актор оказывается готовым к продолжению своего функционирования.

Очерченная схема цикла административного барьеростроительства как совокупности институциональных изменений достаточно последовательно объясняет наблюдаемые особенности его практического функционирования в российской экономике. Она предоставляет широкие возможности не только для его более углубленного теоретического анализа и унифицированного эмпирического исследования процессов формирования и разрушения отдельных административных барьеров, но и для выработки прикладных рекомендаций по сужению возможностей для осуществления подобных институциональных изменений.

Варианты разрушения административных барьеров

Различные варианты дизайна административных барьеров

Описанный выше цикл административного барьеростроения представляет собой устойчивую систему. Реализация локальных

антипроектов (отмена отдельных барьеров) не наносит существенного ущерба системе воспроизводства в целом. Однако этот путь разрушения является не единственным. Помимо разрушения административного барьера *де юре* (отмены соответствующего нормативного акта), возможно его разрушение *де факто*. Чтобы определить механизмы и условия реализации подобных вариантов разрушения, рассмотрим создание административного барьера как разновидность предпринимательской деятельности.

Мы исходим из того, что коллективный актор является ограниченно рациональным субъектом и инвестирует в создание барьера в том случае, когда ожидаемые выгоды от его введения превышают ожидаемые издержки. Поэтому необходимо рассмотреть факторы, определяющие соотношение выгод и издержек. Издержки коллективного актора складываются из единовременных издержек, связанных с введением барьера, и текущих издержек его поддержания.

Единовременные издержки состоят из:

- разработки институционального проекта;
- обоснования необходимости введения барьера;
- лоббирования принятия соответствующего нормативного акта.

Текущие издержки связаны с:

- собственно поддержанием функционирования барьера;
- мониторингом и наложением санкций за невыполнения правил, установленных барьером;
- противодействием антипроектам.

Как правило, издержки по обеспечению функционирования барьера весьма невелики (особенно в сопоставлении с барьерными платежами). Что касается издержек мониторинга и наложения санкций, зачастую их несет не коллективный актор, а другие государственные контролирующие органы. В большинстве случаев результатом прохождения барьера является получение некого подтверждающего документа. Поскольку у любого контролирующего органа есть необходимость отчитываться о проделанной работе, для таких органов предпочтительнее простой контроль наличия или отсутствия бумаги, чем значительно более сложный контроль за реальным качеством товаров или услуг. Ситуация усугубляется еще и пересечением полномочий разных контролирующих органов и недостатком информации об их полномочиях, что дает воз-

возможность контролирующим органам проверять наличие бумаг даже тогда, когда это не входит в их компетенцию. Поэтому контролирующие органы заинтересованы в создании барьеров, прохождение которых подтверждается бумагами, поскольку таким образом расширяется их поле деятельности (даже если отвлечься от возможностей извлечения коррупционного дохода). Хорошей иллюстрацией этой тенденции служит постановление правительства № 601: отсутствие соответствующей маркировки продукции подпадало по статье Уголовного кодекса как преступление в экономической сфере. Вместе с тем, если функции контроля за соблюдением правила, установленного барьером принадлежат органам, не являющимся непосредственным оператором барьера, то реально может происходить размывание ренты: во многих случаях проще заплатить проверяющему, чтобы он закрыл глаза на отсутствие соответствующего документа, чем преодолевать барьер.

На ожидаемые доходы коллективного актора от функционирования барьера воздействуют следующие факторы:

- количество транзакций, подпадающих под действие введенного правила (чем больше, тем выгоднее);
- стоимость одной транзакции (чем выше, тем выгоднее);
- степень защищенности правила (жесткость санкций за неисполнение);
- риск отмены правила (юридическая чистота, степень сопротивления плательщиков).

На практике важным фактором является также возможность обеспечения исключительных прав на доход коллективного актора. Обеспечение исключительности права зависит как собственно от качества институционального проекта (как гарантируется, что доход будет получать именно этот субъект), так и от возможного существования альтернативных способов преодоления барьера (легальных, полулегальных, нелегальных). Причем чем выше стоимость одной транзакции и чем больше количество транзакций, подпадающих под действие правила, тем сложнее сохранить исключительность права на рентный доход. Чем выше стоимость транзакции и, соответственно, норма прибыли от барьерного бизнеса, тем привлекательнее становится данная сфера для других акторов, предлагающих альтернативные способы прохождения барьера, и тем больше потенциальных плательщиков будут готовы уйти в теневой сектор. Чем больше транзакций, подпадающих

под действие правила, тем сложнее осуществлять мониторинг за деятельностью плательщиков и наложение санкций, что расширяет возможности ухода от барьерных платежей. Острее для актора при массовом характере барьера стоит и проблема управления поведением исполнителя: плательщику дешевле и проще может обходиться плата непосредственно чиновнику нижнего звена, а не оператору барьера.

Таким образом, соотношение выгод и издержек коллективного актора зависит от конкретного дизайна институционального проекта. Ниже даны некоторые классификации административных барьеров и показана зависимость различных составляющих издержек и выгод от того или иного дизайна.

На соотношение издержек и выгод влияет уровень принятия правила. Рассмотрим три варианта:

- 1) Правило-барьер принимается в виде законодательного акта высокого уровня (закон, постановление правительства, указ президента). В этом случае издержки принятия и обоснования барьера будут весьма высоки, но не менее сложной будет и отмена такого правила (за исключением вариантов прямого и грубого нарушения законодательства). Одновременно будет обеспечен высокий уровень принуждения к исполнению правила. Следует отметить, что сами по себе правила высокого уровня редко дают возможность исключительного получения рентного дохода для отдельного оператора барьера (хотя есть и исключения). Но там могут содержаться (и обычно содержатся) отсылки к правилам более низкого порядка (инструкциям порядка осуществления процедур), на уровне которых становится возможным обеспечение эксклюзивных прав на доход. Более того, при соответствующих формулировках в правилах высшего порядка вполне возможно не только обеспечение «барьерного» дохода для определенного коллективного актора, но и расширение сферы применения правила.
- 2) Правило-барьер создается на уровне ведомственного нормативного акта. В этом случае издержки обоснования и лоббирования могут быть ниже, но процедура отмены – проще.
- 3) Правило-барьер может быть создано на уровне акта субъекта федерации. Этот уровень является единственно возможным для многих акторов из-за ограниченности ресурсного

потенциала. В данном случае могут быть ниже издержки мониторинга, но, помимо реализации антипроекта плательщиками барьера, возможно противодействие введению такого правила со стороны федерального центра (из соображений не столько борьбы с самим барьером, сколько сохранения единого экономического пространства и вертикали власти).

Важной характеристикой административного барьера является соотношение с правилами высшего порядка. Правило-барьер может не противоречить законодательству, в этом случае борьба юридическим путем практически исключается. Возможно противодействие на политическом уровне (доказательство нецелесообразности данного правила), но понятно, что «юридическая чистота» институционального проекта при более высоких издержках разработки гарантирует меньший риск отмены правила и более низкие издержки мониторинга исполнения. В более мягком варианте правило-барьер противоречит законодательству, но издержки доказательства этого весьма высоки. Существуют и барьеры, явно противоречащие законодательству, отменить которые через использование судебной или административной процедуры проще.

Дизайн барьера может предусматривать различные каналы получения рентного дохода, например:

- легальное эксклюзивное право прямого получения денежных доходов (доходы операторов, по производству маркировки по постановлению № 601);
- полуполюгальное эксклюзивное право прямого получения денежных доходов (доходы от регистрации лекарственных средств);
- косвенное полуполюгальное получение денежных доходов (предлицензионная экспертиза);
- косвенное нелегальное получение доходов (взятки).

Различаться может и субъект получения дохода. Это могут быть непосредственно органы государственной власти и управления или созданные ими внебюджетные фонды, ГУПы и МУПы, аффилированные бизнес-структуры, конкретные государственные чиновники.

В целом можно говорить о том, что административные барьеры, если анализировать их с правовой точки зрения, чрезвычайно разнообразны. «Барьерные» схемы различаются как по масштабам использования и стоимости для плательщиков, так и по степени

проработанности институционального проекта с точки зрения его принятия, снижения риска отмены (законность и обоснование), обеспечения исключительности рентного дохода для коллективных акторов. Подобное разнообразие создает возможности для «размывания» барьеров без реализации локального антипроекта, а также в ряде случаев облегчает его реализацию.

Разрушение административных барьеров

Вернемся собственно к двум вариантам разрушения административных барьеров: *де юре* и *де факто*.

Разрушение барьеров де юре происходит в результате отмены нормативного акта, то есть реализации локального институционального антипроекта. В этом случае институциональный предприниматель, реализующий антипроект, использует судебную или административную процедуры с целью добиться решения об отмене правила-барьера. На эффективность деятельности по реализации антипроекта влияют следующие факторы:

- степень юридической проработки проекта барьера (чем более «юридически чистым» является барьер, тем сложнее добиться его отмены);
- «высота» барьера – чем с большими издержками связано преодоление барьера, тем больше стимулов для борьбы с ним;
- характеристики группы «плательщиков» (размер, однородность, устойчивость);
- наличие институционального предпринимателя (инициатора);
- степень сопротивления операторов барьера, которая определяется возможностями получения рентного дохода.

Если рассматривать механизм ликвидации административного барьера путем реализации антипроекта, то больше шансов выжить у невысокого барьера, «плательщиком» по которому является многочисленная, неоднородная и плохо организованная группа. В этом случае коллективные действия по реализации локального антипроекта являются затруднительными.

Однако практика показывает, что наиболее устойчивыми и реально препятствующими предпринимательской деятельности являются барьеры, касающиеся ограниченного круга трансакций, и во многих случаях достаточно ограниченной группы плательщиков. Это, с нашей точки зрения, является следствием того, что

на сегодняшний день разрушение барьеров происходит путем не столько реализации локальных антипроектов, сколько *конкуренции со стороны экономических агентов, предлагающих альтернативные способы преодоления барьеров.*

Существенным параметром эволюции административных барьеров является изменение его доходности для коллективного актора. Как было показано выше, в системе административных барьеров велика доля постоянных издержек, связанных с разработкой и лоббированием принятия соответствующих нормативных актов. Переменные же издержки, связанные с поддержанием функционирования системы, как правило, весьма невелики относительно потока доходов. Соответственно, высокая прибыль на «рынке барьеров» вызывает приток конкурентов, предлагающих способы их преодоления с более низкими издержками. Альтернативные пути прохождения барьеров могут быть легальными, полулегальными и совсем нелегальными. Возникает своего рода монополистическая конкуренция, когда потребителям (в данном случае предпринимателям, которым необходимо преодолеть барьер) предлагаются «услуги-субституты», которые позволяют предпринимателям экономить на денежных и неденежных издержках прохождения барьера. Примеры: регистрация фирмы «под ключ», торговля фальшивыми сертификатами, «серая» растаможка, взятки чиновникам вместо уплаты штрафов, присвоение части ренты непосредственными исполнителями правила-барьера и так далее.

В результате появления альтернативных предложений по прохождению барьера рента рассеивается, то есть привлекательность барьера коллективного актора снижается. Конкуренция на рынке административных барьеров тем эффективнее, чем выше доходность от барьера и чем менее защищено эксклюзивное положение оператора барьера, прежде всего, за счет сложности мониторинга деятельности плательщиков, наложения санкций и возникновения проблемы управления поведением исполнителя. Иными словами, *разрушению вследствие конкуренции более подвержены как раз массовые административные барьеры.*

В результате появления альтернативных способов преодоления барьеров могут наблюдаться два эффекта. Во-первых, за счет ценовой конкуренции правило-барьер может *де факто* перестать являться ограничителем: частные издержки его преодоления становятся ниже частных выгод. Другой вариант развития событий:

барьер остается значимым (частные издержки его преодоления по-прежнему выше выгод), но рента перестает присваиваться исключительно коллективным актором, рассеивается. В этом случае барьер сохраняется, но теряет свой «рентный» характер, что облегчает реализацию антипроектов (снижается сопротивление актора). В результате так же, как и в случае реализации глобального антипроекта, выгоды от барьера для актора исчерпываются, начинается поиск новых площадок.

Общий вывод относительно разрушения барьеров можно сформулировать так: *снижение «инвестиционной привлекательности» барьеров может производиться за счет повышения издержек их введения и снижения выгод от них.*

Принудительное маркирование продукции: история создания и отмены барьера

Ниже представлены аналитические материалы и документы, раскрывающие природу одного из наиболее одиозных административных барьеров – постановления правительства России № 601 от 17 мая 1997 года «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделки».

Что такое маркирование

С 1 октября 1999 года и вплоть до принятого Конституционным судом России 22 ноября 2001 года решения о признании его неконституционным действовало постановление правительства № 601 от 17 мая 1997 года «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделки». Декларируемые цели маркирования – реализация закона «О сертификации продукции и услуг», охрана интересов и прав потребителей на приобретение товаров надлежащего качества и привлечение дополнительных средств в доходную часть федерального бюджета.

В развитие этого постановления была принята инструкция Минторга и Госстандарта РФ «О порядке маркирования знаками соответствия с учетной информацией к ним, защищенными от подделок, товаров и продукции, реализуемых на территории Рос-

сийской Федерации, и учета их движения» от 17 марта 1999 года. В соответствии с этими документами вся реализуемая на территории России аудио-, видео- и компьютерная техника должна маркироваться специальными, защищенными от подделок знаками соответствия и марками с учетной информацией к знаку (далее – учетная марка). Знак наносится на товар один раз, а учетная марка – при каждом переходе товара из рук в руки по торговой цепочке. С Минфином были согласованы цены на голограммы: 1 рубль 54 копейки за знак соответствия и 5 рублей 83 копейки за учетную марку. Знаки и марки реализовались уполномоченной Госстандартом частной компаний.

С 1 октября 2000 года приказом Госстандарта № 225 от 6 июня 2000 года было предусмотрено введение обязательного маркирования защищенными знаками (по цене 3 рубля) копий сертификатов на все товары, подлежащие обязательной сертификации, а не только на аудио-, видео- и компьютерную технику. Данный приказ был отменен 3 октября того же года, фактически не вступив в действие.

Постановление правительства не имело адекватной законодательной основы. Проект федерального закона «О маркировании защищенными знаками товаров, контрольно-учетных приборов и товаросопроводительных документов» получил отрицательное заключение правительства и был отклонен Государственной Думой в третьем чтении 24 мая 2000 года.

История введения маркирования

Постановление № 601 предусматривало введение обязательно-го маркирования широкого ассортимента товаров:

- кофе, чай, мате и пряности;
- алкогольные и безалкогольные напитки;
- полимерные материалы, пластмассы и изделия из них;
- каучук, резина и изделия из них;
- изделия из кожи, дорожные принадлежности и аналогичные им товары;
- изделия из черных металлов;
- оборудования и их механические устройства;
- электрические машины и оборудование, звукозаписывающая и звуковоспроизводящая аппаратура, аппаратура для записи и воспроизведения телевизионного изображения и звука, их части и принадлежности;

- инструменты и аппараты оптические, фотографические, кинематографические;
- инструменты музыкальные;
- мебель;
- спортивный инвентарь.

Кроме того, в постановлении было указано, что организация производства знаков, техническое, организационное и программное обеспечение единой базой данных будет выполняться специализированными закрытыми акционерными обществами «Спецзнак» и «Кодзнак». Система маркирования подлежала вводу с 1 января 1998 года.

19 сентября 1997 года редакция Постановления была изменена по четырем основным пунктам:

- 1) Существенно сокращен список товаров, подлежащих маркированию: в нем осталось лишь две позиции – алкогольные напитки (за исключением пива) и аудио- и видеотовары.
- 2) Организациям-производителям было разрешено не маркировать продукцию дополнительно, если знаки уже были нанесены в процессе изготовления.
- 3) Для определения организации, которой будут переданы полномочия по созданию производства знаков, техническому, организационному и программному обеспечению единой базой данных, Госстандарту было предписано провести конкурс.
- 4) Час «Х» был сдвинут на год вперед: торговля немаркированными товарами запрещалась с 1 января 1999 года.

Всего лишь через месяц, 20 октября 1999 года, срок ввода маркирования сдвинули еще на полгода – с 1 января на 1 июля 1999-го, но перечень товаров дополнили еще одной позицией – компьютерной техникой. 24 июня 1999 года из списка товаров, подлежащих маркированию, была исключена алкогольная продукция. 10 июля была предоставлена последняя отсрочка. Маркирование в результате было введено с 1 октября 1999 года.

Оператор системы маркирования

В первой редакции постановления (17 мая 1997 года) в качестве операторов системы маркирования были указаны компании «Спецзнак» и «Кодзнак». Конфедерацией обществ потребителей (КонфОП) через базы данных Московской регистрационной палаты была проведена проверка этих организаций.

По «Спецзнаку» информации обнаружено не было.

«Кодзнак», уставный капитал которого на момент регистрации составлял 10 тысяч *неденоминированных* рублей, был учрежден несколькими юридическими и физическими лицами (при этом «раскручивание» цепочки учредителей привело всего к восьми физическим лицам), в числе которых особо отметим некий «Центр медицины и милосердия СММ», учредителями которого являлись А. Денисов и И. Саркисов, а также Региональную общественную научную организацию «Академия изучения проблем национальной безопасности», где среди учредителей опять-таки фигурирует Денисов.

В феврале 2000 года была произведена повторная попытка собрать информацию о «Спецзнаке». На этот раз она увенчалась успехом, а заодно выяснилось, почему в мае–июне 1997 года ничего найти не удалось. Дело в том, что «Спецзнак» зарегистрирован... 17 июня 1997 года, то есть ровно через месяц *после* того, как постановлением № 601 ему на откуп было отдано маркирование. Первоначально в состав акционеров «Спецзнака» входили И. Саркисов (48% акций), «Центр медицины и милосердия СММ» (50% акций) и юридическая фирма «МАДО» (2% акций).

В августе 1998 года состав акционеров изменился, так как Саркисов продал все, а «Центр медицины и милосердия» – 35% из 50% своих акций. Зато теперь в числе учредителей «Спецзнака» появилась «Академия национальной безопасности» (25% акций).

Самое интересное, что в числе совладельцев «Спецзнака» – государственное предприятие «Испытательный центр сертификации и аттестации “Безопасные информационные технологии”» из Воронежа, а также учреждение «Консультационно-внедренческая фирма в области международной стандартизации и сертификации» («Интерстандарт»). В общей сложности им принадлежит 9% акций «Спецзнака». У обеих организаций единственным учредителем является Госстандарт.

В декабре 1998 года Госстандарт объявил конкурс среди организаций на право технического обеспечения реализации постановления № 601. Победителем стало все то же ЗАО «Спецзнак», которое еще до конкурса частично принадлежало Госстандарту. Можно сформулировать и иначе: «Спецзнак» купил рынок марок у Госстандарта за часть своих акций. В этом свете весьма многозначительно выглядит наличие среди учредителей «Спецзнака»

двух оффшорных компаний (одна зарегистрирована на Кипре, другая – на острове Гернси), которым в совокупности принадлежит 40% капитала.

Меры принуждения

В июле 1999 года Уголовный кодекс РФ был дополнен двумя новыми статьями: 171.1 «Производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции» и 327.1 «Изготовление, сбыт поддельных марок акцизного сбора, специальных марок или знаков соответствия либо их использование».

Максимальный срок ответственности по этим статьям – 6 лет лишения свободы с конфискацией имущества. Максимальная ответственность наступает при совершении данного преступления в «особо крупном размере», под определение которого подпадает совершение указанного деяния в отношении одного портативного компьютера или товаров аналогичной стоимости. Для сравнения – сопоставимые сроки лишения свободы установлены, например, за убийство матерью новорожденного ребенка или изнасилование.

Сразу же после введения маркирования активизировались проверки в торговых фирмах. По фактам продажи немаркированных товаров возбуждались многочисленные уголовные дела. Таким образом, функционирование данной системы на первоначальном этапе (до момента, как были вынесены прецедентные оправдательные приговоры) обеспечивалось государственным принуждением.

Начало кампании за отмену принудительного маркирования

С 1997 года КонфОП выступала за отмену маркирования на основании грубого нарушения норм антимонопольного законодательства при определении оператора системы маркирования. Были проведены переговоры с правительством, в результате которых вступление этой системы в действие было отложено на неопределенный срок (по неформальным обещаниям руководителей правительства – навсегда). Однако далее состав правительства неоднократно менялся, и, конечно, обещания были забыты.

В конце 1999 года в ИНП «Общественный договор» (тогда еще фонд) обратились руководители нескольких крупных московских торговых сетей, дилеров продукции, подпавшей под маркирование, с просьбой организовать и провести кампанию, направленную на

его отмену. Примечательно, что предприниматели сразу взяли на себя обязательство финансировать прямые издержки (оплата экспертов и так далее) на осуществление кампании, однако на первоначальном этапе они просили не предавать огласке факт их участия в этой деятельности, опасаясь реакции со стороны силовых структур, способных причинить серьезный ущерб их бизнесу. С торговыми сетями были проведены переговоры, в которых ИНП выставил условие о постепенном ассоциировании в этой отрасли по формуле «защита в обмен на саморегулирование». Данное условие было принято, и кампания началась.

Инструментарий кампании

Была применена технология «концентрированного удара», смысл которой – в одновременном задействовании всех возможных технологий и инструментов работы для достижений кумулятивного эффекта. Основными использованными инструментами были следующие:

- **Экспертный** (подготовка материалов, которые затем используются в работе по другим направлениям), в частности:
 - «детективное расследование» – определение конкретных организаций и лиц, стоящих за маркированием;
 - анализ экономики маркирования и расчет прямых и трансакционных издержек – для экономики в целом и для бизнеса, а также для государства, в том числе влияние маркирования на собираемость налогов;
 - анализ правовой природы маркирования;
 - рекомендации для предпринимателей, подпавших под уголовное преследование;
 - опрос общественного мнения: выяснение степени доверия населения к подобным мерам;
 - анализ мировой практики защиты оригинальности и качества товаров, использования голограмм.
- **Юридический** (оспаривание нормативных актов в судах всех возможных инстанций по всем возможным основаниям), всего велось семь исков;
 - предметом обжалования были постановление, инструкция к нему, позднее – норма закона о сертификации, на основании которой и было принято постановление;

- иски подавались в районный, Московский городской, Верховный суды, а также в Конституционный суд;
 - заявителями выступали предприниматели, потребители, некоммерческие организации;
 - отдельно велся иск против газеты, в которой была опубликована большая «заказная» статья, содержащая ложные и порочащие честь и достоинство лиц, возглавивших кампанию за отмену маркирования, сведения;
 - также была оказана юридическая помощь предпринимателю, подпавшему под уголовное преследование в связи с продажей немаркированной продукции, что закончилось прецедентным оправдательным приговором; еще несколькими десятками предпринимателей было оказано консультативное содействие.
- *Переговорный* (организация обсуждения вопроса с представителями органов власти всех ветвей на всех уровнях с привлечением всех заинтересованных сторон, организация общественных обсуждений):
 - в числе государственных переговорных площадок были: администрация президента РФ (экономическое управление), обе палаты парламента, включая ряд экономических комитетов, экспертные советы, парламентские слушания и др.; правительство, ведомства (Минэкономразвития, Министерство по антимонопольной политике, Генеральная прокуратура, Минфин, Министерство налогов и сборов, Минюст, совет по иностранным инвестициям, межведомственная комиссия по защите прав потребителей, комиссия по стабилизации потребительского рынка);
 - общественные площадки – Торгово-промышленная палата, Международная конфедерация обществ потребителей, Ассоциация рекламодателей, Ассоциация производителей парфюмерии, косметики и бытовой химии, Ассоциация добросовестных предпринимателей «Бюро бизнеса будущего», Европейский деловой клуб, Союз немецкой экономики, Американская торговая палата;
- *Информационный* (взаимодействие со СМИ, предоставление журналистам материалов для публикаций, социальная реклама, распространение информации в сообществах):

- опубликовано как минимум 79 статей в центральных печатных СМИ; количество публикаций в региональных и Интернет-изданиях вышло за пределы возможностей мониторинга;
- создано два специальных ток-шоу на центральном ТВ; кроме того, основные события освещались и в новостных программах;
- обеспечен широкий доступ к сайту ИНП, на котором были размещены информационные и консультационные материалы для предпринимателей (до 1500 хостов в день);
- социальная реклама распространялась в виде стикеров в вагонах московского метрополитена, а также стикеров малого формата; одна из московских торговых сетей, клеила стикеры на коробки с товаром рядом с голограммами.

Сложность *судебного метода* состоит в том, что заявителем, как правило, может быть только лицо, прямо и непосредственно пострадавшее от незаконного нормативного акта, например, торговая компания, вынужденная покупать марки и платить за них. Более того, ей с высокой вероятностью будет необходимо доказывать, что она именно понесла убытки, а не заложила расходы в цену товара, перенесла издержки на потребителя. С другой стороны, потребитель может говорить о причиненном ему ущербе, только если докажет, что конкретный купленный им экземпляр товара действительно стал дороже именно из-за маркировки.

Таким образом, очевидный факт противозаконности нормативного акта сам по себе не может стать предметом судебного разбирательства. Такие иски сразу отклоняются на том основании, что судебный процесс не предусматривает возможности «абстрактного нормоконтроля».

Все гражданские судебные иски были проиграны. Несмотря на то, что на каждой стадии подавались необходимые кассации, дела передавались в более высокие инстанции, Верховный суд раз за разом отклонял требования о признании маркирования незаконными. С учетом того факта, что одним из наиболее горячих сторонников маркирования являлся спикер нижней палаты парламента, поскольку операторы этой системы принимали активное участие в деятельности курируемых им структур, а от Думы во многом зависел ход принятия законов по судебной реформе и финансированию

судов, сложно объяснить позицию судей Верховного суда одними лишь юридическими аргументами.

Тем не менее, финальную точку в истории о маркировании поставила именно судебная власть в лице Конституционного суда, признавшего практику маркирования за счет предпринимателей противоречащей Конституции России.

Официальные или полуофициальные встречи являются наиболее заметным, но при этом, подобно вершине айсберга, наименее объемным и трудоемким технологическим компонентом переговорного инструмента. Технологически переговорная работа состоит в постоянном взаимодействии с контрагентами в соответствующих организациях, особенно государственных ведомствах, и их аппаратами. Выяснилось, что решение любого вопроса (точнее, каждый шаг на этом пути) возможно лишь в случае, когда удастся встроить его в принятые в данном ведомстве процедуры и графики. Более того, поскольку во взаимодействие вовлечено множество участников, приходится, прежде всего, решать задачу их взаимной процедурной координации. Поэтому для осуществления такой работы, помимо содержательного владения вопросом, навыков ведения переговоров, требуется понимание внутренних законов функционирования государственного аппарата и умение ими пользоваться.

Так, например, чиновник даже высокого ранга во многих случаях просто не может сделать тот или иной шаг (написать письмо, собрать совещание), не получив на то либо прямого поручения «сверху», либо запроса из параллельного ведомства. Одновременно перегрузка текущей работой и полная зависимость от происходящего на верхних ступенях иерархической лестницы приводят к тому, что автоматически система не работает, ее необходимо постоянно «подталкивать». Почти без преувеличения можно сказать, что задача перемещения документа со стола чиновника X на стол чиновника Y занимает, как минимум, день работы. В случае, если чиновники работают в разных министерствах, – больше. В случае если у них диаметрально противоположная позиция, задача решается только подключением чиновника Z, занимающего более высокий пост, чем X и Y, и представляющего нейтральное ведомство.

Это знание крайне важно для сил, использующих государственный аппарат для продвижения общественного интереса. Ни в коем случае нельзя полностью переключаться на игру по правилам ап-

парата – она заведомо будет проиграна. Сильная сторона гражданских организаций – именно в обеспечении открытости, публичности, транспарентности. Из этого следует, что переговорный инструмент обязательно нужно сочетать с другими и что для ведения переговоров обязательно формировать пул, так чтобы в нем было несколько разных участников со стороны общества и, желательно, несколько разных участников со стороны государства.

Информация о маркировании оказалась привлекательной для журналистов. Им передавались разработанные экспертные материалы, из которых они выбирали то, что соответствует специфике издания, и самостоятельно писали статьи. Работа с журналистами велась как «массовая» (пресс-конференции, рассылка пресс-релизов), так и «штучная» (личное общение, разъяснения, договоренности об эксклюзиве). Заинтересованность журналистов темой позволила сделать пиар-кампанию абсолютно «белой»: ни один материал не был оплачен прямо или косвенно. Работа по юридическому и переговорному направлениям постоянно создавала новые информационные поводы, позволяя регулярно возвращаться к теме и при этом давать новую информацию. Поскольку сторонники маркирования опубликовали в центральных СМИ ряд «заказных» статей с довольно резкими, а в одной из публикаций – откровенно оскорбительными обвинениями в адрес тех, кто открыто и активно выступил за отмену этого барьера, информационная кампания приобрела оттенок интриги, что сделало ее еще более заметной.

В результате кампании в поле зрения попало не только постановление и инструкция к нему, но и смежные вопросы: проект закона о маркировании, приказ о маркировании копий сертификатов, маркирование отдельных видов товаров (обычно безалкогольных напитков и табака), вводимое властями многих регионов. Это позволило расширить круг участников, заинтересованных в успехе кампании, за счет представителей тех секторов бизнеса, деятельность которых не связана с аудио-, видео- и компьютерной техникой, а также мощностей гражданских (прежде всего потребительских) организаций.

Кроме того, довольно широкое поле работы и применение разнообразного инструментария позволяет создавать разнообразные комбинации, придумывать новые ходы, постоянно поддерживать интерес. Например, активность того или иного государственного органа может быть стимулирована «острой» публикацией в прес-

се. В свою очередь, для появления публикации необходим информационный повод. Им может стать, например, результат какого-либо исследования, или событие по одному из исков в судах, или, скажем, письмо или обращение. Кроме того, встреча или совещание сами по себе становятся информационным поводом.

Результат кампании

Кампания продолжалась два года – барьер оказался чрезвычайно устойчивым. Это объясняется и высокой доходностью барьера (причем не только для непосредственных операторов системы, но и для многочисленной армии государственных чиновников, осуществляющих проверки), и устройством государственного аппарата, косного и неуклюжего, и при этом слишком сильно «завязанного» на политические тенденции и краткосрочные приоритеты (в глазах правительства отмена постановления № 601 означала бы признание ошибочности введения маркирования).

Видимо, не случайно отменить барьер удалось лишь решением единственного государственного органа, не связанного никакими конъюнктурными соображениями, – Конституционного суда. Его решение было основано на институциональном анализе природы барьера, который был признан «частным налогом» и именно поэтому подлежал отмене. Формально постановление № 601 было отменено лишь 6 февраля 2002 года. Таким образом, оно существовало 4 года и 9 месяцев, из которых действовало два года (до решения суда).

Экономика маркирования: анализ социальных и экономических аспектов

По результатам анализа, проведенного КонфОП в декабре 1999 года (когда маркирование только вступило в действие) и дополненного в течение 2000–2001 годов, можно сформулировать основные экономические и социальные последствия постановления № 601.

Избыточность системы маркирования

В постановлении правительства заявлено две основные цели: охрана интересов и прав потребителей на приобретение товаров надлежащего качества и привлечение дополнительных средств в

доходную часть федерального бюджета. Однако предложенная система маркирования на практике не позволяет достичь ни одной из этих целей, вызывая, кроме того, ряд негативных социально-экономических последствий.

Предлагаемая система маркирования знаками, защищенными от подделок, является избыточной по отношению к уже существующим системам контроля качества продукции и учета ее движения. Препятствовать появлению товаров ненадлежащего качества на потребительском рынке призвана действующая система сертификации. Для товаров, подлежащих обязательной сертификации, наличие сертификата соответствия является обязательным условием поступления в реализацию. Государственные контролирующие органы, прежде всего, торгинспекция, призваны контролировать наличие у предприятий торговли сертификатов на каждую партию товаров.

Именно копия сертификата соответствия служит основанием для продажи защищенных знаков соответствия и марок с учетной информацией. Кроме того, согласно инструкции, знаки соответствия и учетные марки могут приобретаться в любом количестве, соответствующем потребностям заявителя. При этом заявитель не должен предоставлять никаких документов, подтверждающих реальные потребности в знаках и марках. Таким образом, существует возможность легализации продукции путем наклейки знаков и марок. То есть можно говорить о том, что введение системы маркирования, по крайней мере, не повышает уровень защищенности потребителей от товаров ненадлежащего качества по сравнению с уже действующей системой обязательной сертификации.

Что касается учета движения товаров, для этой цели существует, например, общепризнанная в мире практика штрихового кодирования с относительно дешевой и отработанной технологией. Непонятно, чем вызвана необходимость создания принципиально новой дорогостоящей системы, когда можно использовать и развивать уже существующую.

Возможности отслеживать движение товаров и их «легальность» предоставляет и действующая система финансовой отчетности предприятий. Более того, правительством предпринимаются шаги по совершенствованию системы отчетности именно в направлении облегчения контроля за движением товаров. Так, с 25 февраля 2000 года в соответствии с постановлением правительства от 19 января 2000 года № 46 «О внесении изменений в по-

рядок ведения журналов учета счетов-фактур по налогу на добавленную стоимость» вводится новая форма счета-фактуры, предполагающая указание номера грузовой таможенной декларации. Подобная мера практически не требует дополнительных затрат от добросовестного импортера или продавца, но при этом позволяет проследить движение товаров.

Таким образом, система обязательного маркирования не дает дополнительных эффективных инструментов по защите потребителей и контролю за движением товаров и является излишней надстройкой к уже существующим системам учета и контроля.

При этом предлагаемая постановлением система – фактически единственная в мире. Вот цитата из письма Йена Ланкастера, генерального секретаря Международной ассоциации производителей голограмм:

«... Многие страны защищают голограммами государственные документы: банкноты, акцизные марки, удостоверения личности, водительские права и так далее. Но, по нашей информации, только в двух странах – России и Украине – существует обязательное голографическое маркирование негосударственных товаров...» (1 февраля 2001 года).

Частное налогообложение

Судя по всему, единственным реальным результатом введения системы обязательного маркирования является появление некоего потока доходов, связанного с реализацией знаков соответствия, и учетных марок, попадающих под признаки налогового сбора. Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 8 Налогового кодекса РФ под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщика сборов государственными органами или иными уполномоченными органами юридически значимых действий, включая предоставление прав. В соответствии с пунктом 1 постановления № 601 реализация немаркированных товаров запрещена с 1 октября 1999 года. То есть приобретение знака предоставляет хозяйствующему субъекту право на реализацию товара, а следовательно, является для него юридически значимым действием. Приобрести знаки и марки можно только у специально уполномоченных государством организаций: знаки соответствия – в аккредитованных Госстандартом органах по сертификации, а учетные марки – в территориальных управлениях госторгинспекции.

С экономической точки зрения система маркирования схожа с взиманием акцизов (потоварный характер сбора, выделение конкретных групп товаров). Однако по общепринятой практике акцизами облагаются социально вредные товары или предметы роскоши, а отнюдь не средства массовой коммуникации и продвижения современных технологий, как в случае обязательного маркирования.

При формальных признаках налогового сбора есть основания предполагать, что плата за знак соответствия и учетную марку поступает не в государственный бюджет. Средства за приобретение марок и знаков переводятся торговыми предприятиями на счета фирмы «Интерстандарт» – предприятия, учрежденного Госстандартом. В открытых юридических базах отсутствуют нормативные документы, определяющие распределение доходов от реализации знаков и марок между государственным бюджетом и организациями, непосредственно получающими деньги за их реализацию и производство. Отсутствует в базах и нормативный документ, устанавливающий цену, по которой должны реализовываться знаки соответствия и учетные марки. Расценки на знаки и порядок прохождения средств, поступающих от их продажи, должны были быть утверждены Госстандартом и Министерством финансов (пункт 8 постановления). Следует также отметить, что в законе «О государственном бюджете Российской Федерации на 2000 год» в какой-либо форме отсутствует статья «доходы от маркирования».

Все это позволяет сделать вывод, что постановлением № 601 фактически введено *частное налогообложение*, что представляется недопустимым с точки зрения государственных интересов.

Непрозрачный отбор операторов

Есть факты, позволяющие предположить, что основной целью введения системы обязательного маркирования является создание искусственного рынка для ряда коммерческих структур, аффилированных с Госстандартом РФ. В первоначальной версии постановления, принятой 17 мая 1997 года, были указаны организации, которые должны были заниматься производством и распространением знаков соответствия и учетных марок: «Спецзнак» и «Код-знак».

Постановлением правительства от 20 октября 1998 года № 1223 в текст постановления № 601 были внесены изменения и Гос-

стандарту РФ было поручено провести конкурс на право производства и учета знаков, а также технического, организационного и программного обеспечения единой базы данных. Победителем конкурса стало ЗАО «Спецзнак», в состав учредителей которого входят два дочерних предприятия Госстандарта: Учреждение «Консультационно-внедренческая фирма в области международной стандартизации и сертификации» («Интерстандарт») и государственное предприятие «Испытательный центр сертификации и аттестации “Безопасные информационные технологии”»¹⁵. Необходимо отметить, что, как уже говорилось выше, все средства от продажи знаков соответствия и учетных марок поступают на счета «Интерстандарта». Таким образом, возникают обоснованные сомнения в объективности конкурса.

Эти сомнения почти перерастают в уверенность в свете информации о компании-производителе голограмм. Вот ответ Йена Ланкастера, генерального секретаря Международной ассоциации производителей голограмм:

«...Международная ассоциация производителей голограмм [International Hologram Manufacturers Association – IHMA] создана в 1992 году [...] и в настоящее время объединяет более 60 компаний – ведущих мировых производителей голограмм из Северной Америки, Западной и Восточной Европы и Азии. Одна из задач ассоциации – поддержание высочайших стандартов деловой практики в голографической отрасли, поэтому каждая компания, желающая вступить в ассоциацию, должна принять на себя обязательство соблюдать принятый ассоциацией Кодекс деловой практики. [...]

“Holographic Dimensions” не является членом IHMA, хотя она подавала заявление на вступление два года назад. Кроме того, два года назад Ассоциация сотрудничала со службой внутренней государственной безопасности Великобритании (UK National Criminal Intelligence Service), которая совместно с американской разведывательной спецслужбой расследовала производство голограммы, представлявшей собой разновидность голограмм, которыми маркируются шенгенские визы. Выяснилось, что “Holographic Dimensions” произвела голограммы для двух иракцев, проживавших в Манчестере, которые и были привлечены к ответственности...» (1 февраля 2001 года).

А вот выдержки из информационного бюллетеня «Holography News» (издается компанией «Reconnaissance International», выполняющей роль секретариата Международной ассоциации производителей голограмм):

«...Неясно, как HDI (“Holographic Dimensions Inc.”) выиграла этот контракт [имеется в виду контракт с компанией “Спецзнак” на поставку голограмм. – При-

¹⁵ Данные Московской регистрационной палаты.

меч. пер.], крупнейший в новейшей истории голографирования, победив в конкуренции с несколькими компетентными российскими и многочисленными ведущими зарубежными производителями голограмм. Точно так же неясна и история “Спецзнака”. [...] Кому принадлежит “Спецзнак” и есть ли какая-либо связь между его американскими учредителями и HDI? Можно ли верить заявлениям “Спецзнака” о том, что большинство российских голограмм производится под контролем криминальных структур, и именно поэтому заказ был передан иностранной компании? Был ли у местных компаний шанс участвовать в тендере? Две компании, с которыми мы говорили, категорически заявили, что они ничего не знали о проведении тендера. [...]

Мы взяли интервью у Игоря Саркисова, создателя компании “Спецзнак”. Компания была создана в 1997 году, *для того чтобы* [здесь и далее курсив наш. – Примеч. пер.] участвовать в конкурсе на право быть поставщиком *системы сбора налогов* в соответствии с постановлением № 601. Она принадлежит российским и американским компаниям, которые он не назвал. [...]

ФАПСИ учредило коммерческую компанию “Атлас”, которая установила у себя оборудование для производства голограмм, полученное по договору о трансфере технологии у одной ведущей западной компании. Кроме того, в Москве была создана частная компания “Криптон”. Для новых российских паспортов используется голографический ламинат, изготовленный “Атласом” по мастер-образцам, разработанным “Криптоном”. При этом и ФАПСИ, и “Атлас”, и “Криптон” отрицают, что им был дан шанс участвовать в тендере на поставку голограмм по 601-му постановлению, выигранному “Спецзнаком”. [...]

При средней цене около 0,8 цента это [контракт на поставку голограмм в Россию. – Примеч. пер.] может приносить компании [“Holographic Dimensions”. – Примеч. пер.] приблизительно 40 млн долл. ежегодно...» (1999. Vol. 13. № 7).

Как уже указано, знаки соответствия и учетные марки производятся не в России, а в США. Между ЗАО «Спецзнак» и американской корпорацией «Holographic Dimensions» подписан контракт на производство 5 миллиардов знаков и марок на общую сумму 130 миллионов долларов. Стоимость первого этапа (1 миллиард марок) – 26 миллионов долларов¹⁶.

Себестоимость производства одного знака или марки составляет 2,6 цента. На сегодняшний день розничная цена знака соответствия составляет 2 рубля (около 7 центов), а учетной марки – 5,8 рублей (около 20 центов). При этом для программы маркирования уже произведен 1 миллиард знаков и марок, из которых 300 миллионов отгружено в Россию¹⁷. С учетом того, что основную долю рынка составляет реализация учетных марок, общий объем можно оценить в 150–200 миллионов долларов. То есть по первому этапу разница между затратами на производство и рыночной

¹⁶ Официальный пресс-релиз корпорации «Holographic Dimensions Inc.». 1999. 2 февраля.

¹⁷ Там же. 1999. 14 декабря.

стоимостью марок и знаков составляет 124–174 миллиона. Как уже было отмечено, возникают вопросы по поводу использования средств, получаемых от реализации знаков, и обоснованные сомнения в том, что сколько-нибудь значительная часть этих средств доходит до федерального бюджета.

Вызывает вопросы ценовая политика продавцов марок. Если в июне 1999 года предполагаемая цена учетной марки составляла 5,5 цента, то на сегодняшний день учетные марки реализуются в 4 раза дороже – 20 центов. Подобная динамика цены, безусловно, связана с монопольным положением распространителей марок. Доходы, которые будут получены системой маркирования за счет повышения цен, составляют 95–145 миллионов долларов. С учетом взаимосвязи Госстандарта и «Спецзнака» данная ценовая политика подпадает под признаки нарушения закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», а именно: свидетельствует *о сговоре органа государственной власти с хозяйствующим субъектом, ограничивающем конкуренцию и ущемляющем интересы граждан и других хозяйствующих субъектов.*

Издержки для продавцов

У торговых организаций возникают серьезные дополнительные затраты, связанные с приобретением и наклейкой марок (затраты на подготовку документов, на посещение органов, реализующих марки, на нанесение марок). Эти затраты составляют примерно 30% стоимости самих марок¹⁸. То есть дополнительные издержки бизнеса, связанные с реализацией постановления № 601, оцениваются в 50–70 миллионов долларов. Суммарные затраты, связанные с реализацией программы маркирования, – 200–270 миллионов.

При этом издержки неравномерно распределены по регионам и товарным группам. Удельный вес затрат по маркированию особенно велик для относительно дешевых товаров. Так, например, для компьютерной мыши (розничная цена 4–5 долларов) только прямые затраты (стоимость знака и марок) составят: один знак соответствия (7 центов), одна оптовая учетная марка (на тарное место – упаковку от 20 до 50 мышей) – 0,5–1 цента на мышь, одна

¹⁸ Эта цифра получена на основе опросов представителей средних московских торговых компаний и опирается на существующие ставки заработной платы и расходы по подготовке документов (нотариальное заверение копий и так далее).

розничная (20 центов), то есть суммарно 5–7% розничной цены товара.

Постановление предполагает постепенное расширение номенклатуры товаров, подлежащих обязательному маркированию. При включении в перечень относительно дешевых массовых товаров, соответственно, возрастет и удельный вес затрат на маркирование в цене товара, и общая сумма денежных средств, «выкачиваемых» из продавцов, а в конечном счете из потребителей. Особенно существенно возрастут транзакционные издержки, связанные с приобретением и нанесением марок, если речь пойдет не о десятках, а о сотнях единиц товара в каждой торговой точке.

Затраты на маркирование возрастают и по мере удаления от областных центров. Во-первых, в удаленных районах действует не двухзвенная (импортер, он же оптовик – розничный торговец), а минимум трехзвенная (импортер – мелкий оптовик – розничный торговец) цепочка реализации. То есть на товаре будет присутствовать уже один знак соответствия и три марки. Кроме того, для удаленных районов серьезно возрастают расходы на получение марок, поскольку для этого необходимо неоднократное посещение областного центра, где расположены соответствующие органы.

Приказ Минторга и Госстандарта № 128/360 от 20 апреля 2000 года, изданный в соответствии с пунктом 2 постановления № 601, предусматривает обязательное маркирование копий сертификатов голографическими знаками. Очевидно, что маркирование копий сертификатов на товары повлечет за собой еще более пагубные экономические и социальные последствия, *так как отдельной копией сертификата сопровождается каждая партия каждого наименования товара в каждой торговой точке*. К примеру, в торговле табачными изделиями отдельной копией сертификата сопровождается каждый блок сигарет. Точный объем «рынка» копий сертификатов просчитать невозможно. Так, даже инициаторы маркирования копий сертификатов (Госстандарт и департамент торговой инспекции Минэкономразвития РФ – преемник Минторга) затрудняются указать хотя бы порядок цифр, однако, очевидно, что речь идет о нескольких миллиардах копий сертификатов ежегодно. При ожидаемой цене марки в 6–10 рублей это означает, что только прямые ежегодные потери национальной экономики существенно превысят миллиард долларов. Так как приказ предусматривает маркирование копий сертификатов по месту сертификации, а боль-

шинство товаров сертифицируется в Москве, транзакционные издержки предпринимателей значительно превысят прямые.

Распределение бремени между продавцами и покупателями

Бремя дополнительных расходов будет каким-то образом перераспределено между потребителями и продавцами. Наиболее вероятно включение расходов на маркирование в цену товара, то есть рост цен на маркированные товары. Как уже было сказано, для большинства товаров первой группы отношение затрат на маркирование к цене товара невелико. Однако, если система маркирования будет расширена на другие группы товаров, ее инфляционные последствия могут быть весьма существенны.

В случае, если рост цен невозможен, затраты на маркирование, относимые на себестоимость, приведут к сокращению налогооблагаемой прибыли предприятий, то есть сокращению массы собираемых налогов. В некоторых случаях затраты на маркирование могут сделать реализацию отдельных групп товаров абсолютно невыгодной. Необходимо отметить, что жесткие ограничения по спросу и, соответственно, невозможность увеличения цен, наиболее характерны для удаленных регионов с низким уровнем доходов. С учетом того, что такие регионы обслуживает, как правило, мелкий бизнес, реализующий небольшие партии товара, введение маркирования фактически подрывает почву для его развития в данных секторах рынка. Свертывание же бизнеса в этой сфере приведет к ограничению доступа потребителей к товарам данных групп.

Несоответствия и возможности для злоупотребления

Постановление и инструкция содержат ряд положений, затрудняющих их практическое применение и создающих возможности для злоупотреблений.

- В соответствии с постановлением и инструкцией учетные марки должны наклеиваться и на товары, не подлежащие обязательной сертификации (компьютерные мыши). В то же время в соответствии с пунктом 2.5 инструкции для получения учетной информации заявители должны предоставить копию сертификата соответствия, заверенную в установленном порядке.
- В соответствии с пунктом 3.3 инструкции «розничные торговые организации обязаны наносить учетную информацию на

каждую единицу товара, находящуюся на реализации или на хранении в магазине, складе, подсобном помещении». Однако для значительного числа товаров упаковка является одноразовой и вскрывается только в момент продажи при клиенте. Как показывает практика, потребители не согласны покупать товар с поврежденной упаковкой, что ведет к прямым убыткам торгующих организаций.

- Инструкция не определяет, каким образом торговая организация должна рассчитываться с поставщиком в случае возврата товара при обнаружении в нем недостатка или по каким-либо другим причинам (должны ли учетные марки отклеиваться или, наоборот, наноситься новые).
- На практике территориальные управления Госторгинспекции не выставляют счета на приобретение учетных марок, а лишь сообщают номер расчетного счета «Интерстандарта», что ведет к нарушениям правил бухгалтерского учета со стороны компаний-покупателей марок.

На практике решение этих вопросов отдано на откуп территориальным органам, ответственным за реализацию знаков соответствия и учетных марок (территориальным органам по сертификации и территориальным управлениям Госторгинспекции), что провоцирует их на злоупотребления. Аналогично при подобных пробелах в инструкции и реальных затруднениях с получением марок (процедура получения марок по факту составляет около двух недель) возможны серьезные злоупотребления со стороны контролирующих органов.

Кроме того, реализация постановления предполагает отвлечение сотрудников госторгинспекции и органов по сертификации на работу по приему заявок на получение знаков и марок и их выдачу. Эта работа будет выполняться в ущерб другой деятельности этих организаций, поскольку дополнительное финансирование, а следовательно, и привлечение новых сотрудников к этой работе не предусмотрено. Кроме того, контроль за реализацией постановления (проверка наличия знаков и марок на реализуемых товарах) предполагает отвлечение на эту деятельность ресурсов контролирующих органов (госторгинспекции, подразделений по борьбе с экономическими преступлениями органов внутренних дел и других).

Выводы

- 1) Введенная система маркирования является избыточной по отношению к уже существующим системам контроля качества товаров и учета их движения. Более того, принятая система реализации знаков соответствия (знаки соответствия и учетные марки могут приобретаться в любом количестве, соответствующем потребностям заявителя, по предъявлении копии сертификата) не позволяет контролировать, какие именно товары реально маркируются этими знаками.
- 2) С экономической точки зрения система маркирования представляет собой разновидность налогового сбора. Однако отсутствует или, по крайней мере, четко не прописан механизм поступления доходов от маркирования в государственный бюджет. Это дает возможность говорить о скрытом *частном* налогообложении.
- 3) Победителем конкурса, проведенного Госстандартом, на производство и учет знаков соответствия и учетных марок стало ЗАО «Спецзнак», в состав учредителей которого входят организации, учрежденные Госстандартом. Это, а также ценовая политика «Спецзнака», позволяет говорить о сговоре органа государственной власти с хозяйствующим субъектом.
- 4) Приблизительный объем рынка знаков соответствия и учетных марок составляет в 2000 году порядка 150–200 миллионов долларов. Сверх того, затраты торговых организаций по нанесению знака составят порядка 50–70 миллионов долларов. Все эти расходы либо будут компенсированы ростом цен, либо, при жестких ограничениях по спросу, приведут к снижению прибыли торговых организаций, то есть налогооблагаемой базы.
- 5) Введение маркирования копий сертификатов накладывает огромные, хотя и трудно калькулируемые издержки на рынок, поскольку отдельной копией сертификата сопровождается каждая партия товара каждого наименования, а в некоторых видах бизнеса партией является серия в несколько штук.
- 6) На сегодняшний день для основной массы маркируемых товаров удельный вес затрат на маркирование не является существенным. Однако постановление предполагает посте-

пенное расширение номенклатуры маркируемых товаров. При маркировании относительно дешевых товаров массового потребления удельный вес затрат на маркирование будет значительно выше, что приведет к серьезному росту цен.

- 7) Косвенные затраты, связанные с маркированием, наиболее существенны для малого бизнеса и населенных пунктов, удаленных от областных центров. Таким образом, введение системы маркирования приведет к снижению конкуренции и вытеснению малого бизнеса из данной отрасли, а также к сокращению оборота товаров, подлежащих маркированию, в удаленных населенных пунктах.

***Возможная альтернатива маркированию*¹⁹**

Идеология дерегулирования предполагает снятие входных барьеров на рынок при одновременном усилении ответственности участников рынка за нарушение требований безопасности товаров. При этом предполагается усиление контроля за реальным качеством товаров, а не за сопровождающими товар документами.

- 1) Запрет на ввоз в Россию и реализацию продукции без информации о производителе и организации, уполномоченной представлять производителя на территории Российской Федерации; административная и гражданская ответственность продавца за реализацию такой продукции.
- 2) Установление жесткой шкалы штрафов за производство, ввоз и реализацию товаров, не соответствующих обязательным требованиям безопасности.
- 3) Введение административной ответственности органов по сертификации за выдачу сертификата на небезопасную продукцию. Введение солидарной гражданской ответственности производителя и органа по сертификации перед потребителем за ущерб, причиненный небезопасной продукцией.
- 4) Законодательное закрепление требования к производителю (продавцу) полной компенсации ущерба, причиненного небезопасной продукцией. Под ущербом, подлежащим возмещению, понимается:

¹⁹ Меры по усилению ответственности хозяйствующих субъектов за безопасность продукции на потребительском рынке, предложенные ИМП «Общественный договор» в рамках работы над пакетом законопроектов по дерегулированию экономики весной 2001 года.

- смерть любого лица или нанесение любых телесных повреждений в результате необеспечения безопасности товара (работы, услуги);
 - убытки, причиненные имуществу в результате необеспечения безопасности, то есть расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб);
 - убытки, возникшие в результате загрязнения окружающей среды, при условии, что возмещение за ущерб, нанесенный окружающей среде, ограничивается затратами на разумные меры по восстановлению, которые были или должны быть приняты;
 - затраты на предупредительные меры и последующие убытки или ущерб, вызванный предупредительными мерами.
 - в тех случаях, когда в разумных пределах невозможно провести различие между ущербом, причиненным в результате допущенного нарушения, и ущербом, обусловленным другими факторами, все виды такого ущерба рассматриваются как возникшие вследствие допущенного нарушения.
- 5) Предоставление права любому юридическому или физическому лицу проводить за свой счет экспертизу товаров на предмет их соответствия требованиям безопасности. Законодательное закрепление механизма компенсации издержек по проведению такой экспертизы в случае, если будет доказана небезопасность товара.
- 6) Усиление уголовной ответственности за производство, ввоз и реализацию контрафактной продукции, незаконное использование товарных знаков, производство, поставку и реализацию товаров, не отвечающих обязательным требованиям безопасности.

Отношение населения к различным методам государственного регулирования на потребительском рынке²⁰

19–21 января 2001 года Всероссийский центр изучения общественного мнения провел опрос взрослого населения России по репрезентативной выборке 1600 человек в возрасте 18 лет и стар-

²⁰ Опрос проводился по заказу ИНП «Общественный договор».

ше, которая охватила 83 городских населенных пункта и сельских района в 34 субъектах России.

Кто лучше всего защитит интересы потребителей?

Население России в целом положительно относится к присутствию государства на рынке. Большинство опрошенных (35%) полагает, что именно государство лучше других может обеспечить интересы потребителей в отношении качества и безопасности приобретаемых ими товаров и услуг. Среди пенсионеров и других слоев населения с низким потребительским статусом эту точку зрения разделяют 41%, среди политических сторонников Геннадия Зюганова – 50%.

В гораздо меньшей степени доверяют защиту своих интересов на рынке общественным организациям потребителей (в целом – 14%, среди людей с высшим образованием – 19%, среди сторонников Григория Явлинского – 26%) и самим производителям товаров и услуг (в целом – 12%). Доля тех, кто доверяет защиту интересов потребителей коммерческим структурам, уполномоченным на то соответствующими государственными контролирующими организациями, ничтожно мала (2%).

Относительно благополучные слои полагаются в защите своих интересов больше на собственные силы, чем на государство. В целом 28% опрошенных считают, что никто, кроме них самих, не сможет защитить их интересы в отношении качества и безопасности товаров и услуг. Среди людей со средним и высоким потребительским статусом такой точки зрения придерживаются 36%, среди специалистов – 36%, среди молодежи до 25 лет – 33%.

Только 7% опрошенных (среди лиц с высоким потребительским статусом – 18%, среди молодежи до 25 лет – 13%) считает, что государству не следует вмешиваться в положение дел на рынке, поскольку конкуренция сама приведет к вытеснению с рынка некачественных товаров.

Формы государственного контроля

Большинство во всех без исключения слоях населения предполагает, что государство не должно отдавать проблему качества товаров на произвол «стихий рынка», но при этом должно не вмешиваться напрямую в деятельность производителей и торговцев.

Основная часть опрошенных (54%) считает, что необходимо следить за реальным качеством товаров в торговой сети, прежде всего – обеспечивая жесткие санкции за производство и продажу опасной и некачественной продукции (45%).

Только 29% предполагают, что государственные органы должны сосредоточиться на контроле за нормами и технологиями производства товаров, и только 21% в качестве наиболее эффективной меры контроля за качеством товаров указывает инспекционные проверки в местах продажи.

Наименее эффективным способом защиты своих интересов население считает сертификацию товаров посредством выдачи документов, удостоверяющих качество и безопасность продукции, и проверок наличия и правильности оформления этих документов при появлении товаров в торговой сети (10%), включая усиление их защиты путем введения голограмм и подобных мер (13%).

Большинство думает, что такие голографические знаки будут в широких масштабах подделываться (66%) и перепродаваться на «черном рынке» (64%), и считает всю систему защиты качества товаров с помощью голографических знаков малоэффективной (61%).

Вместе с тем, даже если подобная система контроля качества товаров будет введена в действие, только 10% опрошенных считают, что ее функционирование можно передоверить каким-либо частным структурам; 75% предполагают, что управление этой системой и получение доходов от продажи голографических знаков должны оставаться в руках государства.

Сертификация товаров как мера борьбы с уклонением от уплаты налогов

По мнению населения, введение системы сертификации товаров вплоть до создания единой информационной базы, способной отслеживать движение каждой товарной единицы, вряд ли поможет и увеличению налоговых поступлений в бюджет. Только 12% считают это наиболее эффективным средством борьбы с уклонениями товаропроизводителей и торговцев от уплаты налогов. Сравнительно больше (33%) уповают в этом отношении на усиление уголовной ответственности за неуплату налогов. Однако большинство опрошенных (47%) видит причину проблемы неуплаты налогов в завышенных налоговых ставках и связывают ее решение с общим снижением налогового бремени.

Постановления Конституционного суда и правительства России**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ***22 ноября 2001 года*

**«По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 16
Закона Российской Федерации “О сертификации продукции
и услуг” в связи с жалобой гражданина В.П. Редекоса»**

Именем Российской Федерации

Конституционный суд Российской Федерации в составе председательствующего О.И. Тиунова, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Коконова, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева, с участием гражданина В.П. Редекоса и его представителя – адвоката Д.М. Сорк, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации – адвоката В.Ю. Башкинскаса, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 96, 97, 99 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации», рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 2 статьи 16 закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В.П. Редекоса на нарушение его конституционных прав положением, содержащимся в пункте 2 статьи 16 закона Российской Федерации от 10 июня 1993 года «О сертификации продукции и услуг», которое было применено при судебном разбирательстве его дела.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Л. Коконова, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта – кандидата юридических наук М.Ф. Ивлиевой, мнение специалиста – доктора экономических наук А.А. Аузана, выступления приглашенных в заседание представителей: от правительства Российской Федерации – полномочного представителя правительства Россий-

ской Федерации в Конституционном суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, от Верховного суда Российской Федерации – судьи Верховного суда Российской Федерации Б.А. Горохова, от Министерства финансов Российской Федерации – Е.В. Ременчук, от Министерства Российской Федерации по налогам и сборам – С.В. Бобкова, от Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации – Е.А. Кобякова, от Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства – Н.Е. Фонаревой, от Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии – М.Л. Рахманова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный суд Российской Федерации установил:

1. Гражданин В.П. Редекон – предприниматель без образования юридического лица, занимающийся торговлей подлежащими обязательной сертификации аудиотоварами и компьютерной техникой, в своей жалобе в Конституционный суд Российской Федерации оспаривает конституционность пункта 2 статьи 16 закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг», которым регулируется порядок оплаты работ по обязательной сертификации конкретной продукции ее изготовителем (продавцом, исполнителем).

Как следует из представленных материалов, до обращения в Конституционный суд Российской Федерации гражданин В.П. Редекон обжаловал в Верховном суде Российской Федерации Инструкцию о порядке маркирования знаками соответствия и учетной информацией к ним, защищенными от подделок, товаров и продукции, реализуемых на территории Российской Федерации, и учете их движения (утверждена Госстандартом России 29 декабря 1998 года и Минторгом России 30 декабря 1998 года), изданную во исполнение постановления правительства Российской Федерации от 17 мая 1997 года № 601 «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок», а затем и само это постановление. Названными актами вводилось маркирование реализуемых на потребительском рынке товаров и продукции, подлежащих обязательной сертификации, и устанавливалась обязанность предпринимателей приобретать в органах Госстандарта России и Госторгинспекции

Минторга России по утвержденным расценкам защищенные от подделок знаки соответствия с учетной информацией к ним для маркирования ими каждой единицы товара.

Верховный суд Российской Федерации отказал гражданину В.П. Редекопу в признании этих актов недействительными (определения Верховного суда Российской Федерации от 15 мая 2000 года и 26 сентября 2000 года, определения Кассационной коллегии Верховного суда Российской Федерации от 4 июля 2000 года и 2 ноября 2000 года), поскольку, по его мнению, правительство Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти, издавая обжалуемые подзаконные акты, действовали в соответствии с пунктом 2 статьи 16 закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг».

Неконституционность указанной нормы гражданин В.П. Редекоп усматривает в том, что она, в силу неопределенности содержания, **под предлогом сертификации позволяет органам исполнительной власти своими актами устанавливать дополнительные публичные обязанности, вводить и взимать обязательные платежи, в том числе налогового характера, чем нарушаются статьи 35 (часть 1), 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации.**

Таким образом, предметом обращения в настоящем деле является послужившее основанием для издания названных подзаконных нормативных актов, затрагивающих конституционные права и свободы, положение пункта 2 статьи 16 закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг», согласно которому оплата работ по обязательной сертификации конкретной продукции производится заявителем в порядке, установленном специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области сертификации и федеральными органами исполнительной власти, на которые законодательными актами Российской Федерации возложены организация и проведение обязательной сертификации, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области финансов.

Учитывая, что в соответствии с требованиями части второй статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации» Конституционный суд Российской Федерации оценивает как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным или иным

толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов, жалоба гражданина В.П. Редкопа на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 16 закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» является допустимой.

2. Вопрос о конституционности оспариваемого положения может быть разрешен лишь после уяснения целей и предмета регулирования закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг».

Согласно статье 1 названного закона сертификация – процедура подтверждения соответствия продукции установленным требованиям – осуществляется, в частности, в целях создания условий для деятельности организаций и предпринимателей на едином товарном рынке, содействия потребителям в компетентном выборе продукции, защиты потребителя от недобросовестности изготовителя (продавца, исполнителя), контроля безопасности продукции для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества.

Законом предусмотрена как добровольная сертификация, так и обязательная сертификация, которая осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации, причем ее отсутствие в этих случаях препятствует реализации несертифицированной продукции на потребительском рынке (статьи 7 и 13).

Работы по сертификации, перечень которых установлен пунктом 1 статьи 16 закона, подлежат обязательному государственному финансированию. Включив в этот перечень проведение государственного контроля и надзора за соблюдением правил сертификации и за сертифицированной продукцией, законодатель тем самым определил, что такая работа финансируется, причем именно из государственного бюджета, и, следовательно, ее оплата не может быть возложена на предпринимателя. Что же касается работ по обязательной сертификации конкретной продукции, то их оплата, по смыслу пункта 2 той же статьи, производится предпринимателем, основана на договоре заказа с организацией, осуществляющей сертификацию, и должна быть эквивалентна стоимости оказанных услуг.

Анализ указанных положений закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» во взаимосвязи с другими его положениями, в том числе содержащимися в статьях 6, 9 и 10,

показывает, что компетенция федеральных органов исполнительной власти в этой области ограничена вопросами организации и управления процессом сертификации, в сфере правового регулирования которого они уполномочиваются на регламентацию порядка организации и проведения соответствующих работ, их оплаты, маркирования продукции, то есть на установление того, что законодатель называет правилами процедуры.

3. Соответствие сертифицированной продукции установленным требованиям, согласно закону Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг», документально подтверждается сертификатом соответствия; его наличие обуславливает возможность маркировки каждой единицы продукции знаком соответствия, функция которого – подтвердить, что данная продукция сертифицирована надлежащим образом, и довести информацию об этом до потребителя (пункты 1 и 2 статьи 6, абзацы 3, 4 статьи 13).

Между тем изданным в целях реализации названного закона постановлением правительства Российской Федерации «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок» и Инструкцией о порядке маркирования знаками соответствия с учетной информацией к ним, защищенными от подделок, товаров и продукции, реализуемых на территории Российской Федерации, и учете их движения, утвержденной Госстандартом России и Минторгом России во исполнение этого постановления, вводилась дополнительная маркировка.

По смыслу указанных подзаконных актов в целях оперативного учета движения товаров на каждую единицу маркированного знаком соответствия товара при каждой продаже должна наноситься учетная информация к знаку соответствия в виде марки. Марки учетной информации субъекты предпринимательской деятельности обязывались приобретать в территориальных управлениях госторгинспекции по установленным Госстандартом России и Минфином России расценкам. **Тем самым на них налагались дополнительные, не предусмотренные законом Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» обременения, затрагивающие их конституционные права и свободы.**

При этом за счет реализации защищенных от подделок знаков соответствия и марок учетной информации планировалось создание единой базы данных и системы контроля за товарооборотом с привлечением Министерства торговли Российской Федерации,

Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации.

4. Конституционный принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации) в сфере правового регулирования предполагает разграничение законодательной функции, возлагаемой на Федеральное Собрание, и функции обеспечения исполнения законов, возлагаемой на правительство Российской Федерации. Поскольку правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению прав и свобод граждан (статья 114 пункт «е» части 1 Конституции Российской Федерации) и действует на основании и во исполнение федеральных законов (статья 115 часть 1 Конституции Российской Федерации, статьи 2 и 3 Федерального конституционного закона «О правительстве Российской Федерации»), **ни оно само, ни другие органы исполнительной власти не вправе устанавливать не предусмотренные федеральным законом обязанности и обременения, ограничивающие конституционные права и свободы граждан.**

Следовательно, как основание для введения обязательной маркировки продукции знаками соответствия, которая является частью процесса сертификации продукции и законно возлагает бремя оплаты работ по обязательной сертификации конкретной продукции на субъекты предпринимательской деятельности, оспариваемое положение пункта 2 статьи 16 закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» не противоречит Конституции Российской Федерации.

Введение обязательной маркировки товаров марками учетной информации не основано на конституционно-правовом истолковании оспариваемой нормы закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» и возлагает на субъекты предпринимательской деятельности бремя дополнительных расходов, издержек и иных затрат, связанных с принудительным отчуждением собственности в виде оплаты этих марок и маркированием ими продукции и товаров, которые ранее прошли процесс сертификации и качество которых уже подтверждено документально. Тем самым вопреки требованию статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации **ограничивается право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и право частной собственности.**

Следовательно, оспариваемое положение пункта 2 статьи 16 закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» – по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, а именно: как допускающее возможность введения не относящейся к сертификации обязательной маркировки конкретной продукции марками учетной информации с оплатой соответствующих расходов субъектами предпринимательской деятельности – не соответствует статьям 34 (часть 1), 35 (части 1, 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем, Конституционный суд Российской Федерации отмечает, что отнесение стандартизации к предметам ведения Российской Федерации, по которым принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 71 пункт «р»; статья 76 часть 1 Конституции Российской Федерации), обязывает законодателя с необходимой полнотой регламентировать данную область общественных отношений. В противном случае появляется опасность недопустимого в условиях правового государства усмотрения органов исполнительной власти – подзаконными актами правительства Российской Федерации и, тем более, путем ведомственного нормотворчества регулировать основные права и свободы либо придавать иной смысл недостаточно определенным положениям закона. При дальнейшем совершенствовании законодательства в сфере сертификации необходимо учитывать конституционные принципы правового государства, разделения властей, основанности актов правительства Российской Федерации на Конституции Российской Федерации и федеральных законах.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, частью второй статьи 87 и статьей 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации» Конституционный суд Российской Федерации постановил:

1. Признать положение пункта 2 статьи 16 закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» об оплате работ по обязательной сертификации, на основании которого вводится предусмотренная законом маркировка конкретной продукции знаками соответствия, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

2. Признать положение пункта 2 статьи 16 закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» об оплате работ по обязательной сертификации в той мере, в какой оно – по смыслу, придаваемому ему официальным толкованием и сложившейся правоприменительной практикой, – допускает возможность введения не относящейся к сертификации обязательной маркировки конкретной продукции марками учетной информации с оплатой соответствующих расходов субъектами предпринимательской деятельности, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).
3. Положения нормативных актов в той их части, в какой они основаны на положении пункта 2 статьи 16 закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем постановлении, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке.
4. Правоприменительные решения по делу гражданина В.П. Редекоса, основанные на положении пункта 2 статьи 16 закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем постановлении, должны быть пересмотрены в установленном порядке.
5. Настоящее постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
6. Настоящее постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного суда Российской Федерации».

*Конституционный суд
Российской Федерации*

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 6 февраля 2002 года № 82

«Об отмене постановлений правительства Российской Федерации по вопросам маркирования товаров и продукции знаками соответствия, защищенными от подделок»

На основании постановления Конституционного суда Российской Федерации от 22 ноября 2001 года правительство Российской Федерации постановляет:

Отменить следующие постановления правительства Российской Федерации:

- от 17 мая 1997 года № 601 «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 21. Ст. 2487);
- от 19 сентября 1997 года № 1193 «О внесении изменений в постановление правительства Российской Федерации»;
- от 17 мая 1997 года № 601 «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 38. Ст. 4395);
- от 20 октября 1998 года № 1223 «О внесении изменений в постановление правительства Российской Федерации»;
- от 17 мая 1997 года № 601 «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 43. Ст. 5358);
- от 24 июня 1999 года № 685 «О внесении изменений в перечень первой группы товаров и продукции, подлежащих обязательному маркированию знаками соответствия, защищенными от подделок, утвержденный постановлением правительства Российской Федерации»;
- от 17 мая 1997 года № 601 (Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 27. Ст. 3373);

- от 10 июля 1999 года № 787 «О внесении изменения в постановление правительства Российской Федерации от 17 мая 1997 года № 601» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3752).

*Председатель Правительства
Российской Федерации М. Касьянов*

Москва, 11 февраля 2002 года, № 220

3.3. Гражданский аудит: разработка систем мониторинга, стандартов и регламентов

В данной главе публикуются материалы, описывающие технологии и практики гражданского аудита, которые были разработаны в рамках нескольких исследовательских проектов, реализованных в 2007–2009 годах в России и Казахстане. Представленные здесь материалы подготовлены программным директором ИНП «Общественный договор» Светланой Маковецкой и исследовательскими/мониторинговыми группами под ее руководством.

Мониторинг деятельности органов власти: постановка проблемы¹

Современная система государственного управления (новый государственный менеджмент) предполагает развитие многообразных форм взаимодействия органов исполнительной власти с населением, бизнесом, институтами гражданского общества. Критическое значение для повышения результативности деятельности органов власти имеет достижение прогресса в сфере внешней подотчетности, прозрачности и повышения качества государственного управления. Данные меры оказывают поддержку в достижении общих национальных приоритетов: обеспечение экономического роста и конкурентоспособности, развитие человеческого капитала и снижение бедности.

¹ Применяемые здесь обозначения: ДИ – доступ к информации, ОИВ – органы исполнительной власти, ЦОН – Центр обслуживания населения.

Зарубежная практика свидетельствует, что значительный вклад в улучшение внешней подотчетности вносят неправительственные организации, осуществляющие мониторинг и оценку качества решений или действий органов власти. Активное привлечение гражданского общества и неправительственных организаций к мониторингу деятельности отдельных агентств или правительства в целом необычайно важно, так как заставляет систему функционировать под воздействием внешних детерминант и вносит в процесс взаимодействия между правительством и обществом сервисную составляющую.

Требуется целенаправленная разработка практических шагов, повышающих эффективность взаимодействия общества и органов власти в формировании нового государственного менеджмента. Механизмы взаимодействия гражданского общества и органов исполнительной власти (ОИВ) должны быть понятными, прозрачными, мультиплицируемыми, сопровождаться высокими демонстрационными эффектами для граждан и заинтересованных групп, а также для чиновников в органах власти.

Важно, чтобы граждане имели возможность оценивать деятельность органов исполнительной власти и качество реализации социальной и экономической политики. Для этого необходимо разработать понятные показатели результативности, внедрить практику общественного мониторинга, составления рейтингов деятельности органов исполнительной власти и так далее. Разработка указанных направлений должна основываться на институциональном подходе, анализе социально-экономических и правовых аспектов функционирования власти, общества и бизнеса.

Основные принципы

Основные принципы методических подходов к проведению общественного мониторинга деятельности органов власти, в осуществление которого могут быть включены организации гражданского общества, можно сформулировать следующим образом:

- Задачи развития организаций гражданского общества имеют несовпадающие способы решения, что зависит от наличия или отсутствия у самих граждан стремления к их созданию. Если внутреннее стремление к добровольному формированию гражданских организаций есть, то от государства требуется лишь снижение транзакционных издержек их создания

и функционирования. Если же такое стремление отсутствует, задачи государства усложняются. Во главу угла становятся условия возникновения у граждан стимулов к самоорганизации.

- Принуждение бесполезно, возникнут имитации.

Необходимо повышение заинтересованности, чтобы естественным образом, заботясь о собственном благе, человек одновременно делал то, что полезно всем, в частности формировал организации гражданского общества, реализующие функции обратной связи от общества к государству.

- Эффективный путь – вовлечение граждан в установление стандартов административных услуг и мониторинг их выполнения местными органами власти.

Такой опыт успешно реализован во многих странах Западной Европы, где организации гражданского общества хорошо развиты. Стандарты обслуживания граждан устанавливались не централизованно, а непосредственно на местах, в ходе диалога с местным сообществом. Они учитывали локальные ресурсные ограничения, с одной стороны, и приоритеты граждан, с другой. Чтобы гражданин мог повлиять на содержание стандартов обслуживания, ему нужно было стать участником общественного объединения.

- Необходим наглядный пример, который может послужить образцом для подражания в тех случаях, когда организации гражданского общества на местах не имеют опыта подобной деятельности.

Таким примером могут стать консультативные советы при центральных органах исполнительной власти, осуществляющие общественный мониторинг их деятельности и широко информирующие общественность о его результатах.

- Не все функции и административные услуги органов исполнительной власти могут быть объектом компетентной общественной оценки.

Многие из них не касаются непосредственно человека, в силу чего его оценки с высокой степенью вероятности не будут объективными. Поэтому необходимо выделение из всего множества функций и административных услуг тех, которые граждане и существующие общественные организации могут адекватно оценить.

- Методы гражданской оценки (гражданского аудита) отличаются от стандартных социологических методов.

В силу специализированности многих функций и административных услуг опрос населения по репрезентативной выборке может часто просто не уловить мнения тех, кто в состоянии дать адекватную оценку. По этой причине процедуры гражданской оценки более релевантны задаче формирования обратной связи через гражданские организации в области выполнения органами исполнительной власти их функций и административных услуг, чем обычные социологические методы.

- Успешный и публичный опыт работы консультативных советов при центральных органах исполнительной власти позволит перенести его на места.

Граждане, познакоившись с таким опытом, поймут, что они в состоянии не только высказывать недовольство, но и непосредственно участвовать в принятии решений, прямо касающихся их благосостояния.

Анализ функций и публичных услуг органов власти и управления

Основой для деления функций на те, которые можно оценить, и те, которые оценить нельзя, служит возможность формулировать запросы, на которые органы власти могли бы ответить, получив их от заинтересованных в деятельности министерства граждан и организаций. Предполагается, что тот или иной запрос к заинтересованным лицам отражает функции соответствующего министерства.

Анализ функций обычно проводится в табличном виде. Таблица может быть представлена следующим образом

Таблица 1

Орган власти	Функции министерства, которые нельзя оценить	Функции министерства, которые можно оценить →	→ с позиции рядового гражданина	→ с позиции заинтересованных общественных организаций

Организация гражданского мониторинга: показатели деятельности органов исполнительной власти (ОИВ)

Общественный мониторинг имеет собственные задачи, отличные от задач проверки правильности отчетов ОИВ о своей деятельности. Показатели локальных исследований в рамках общественного мониторинга должны определяться его целью и учитывать специфические особенности и ограничения.

Параметры общественного мониторинга не должны требовать больших ресурсов (людских, временных, денежных и прочих) для их оценки, как, например, репрезентативные опросы населения. Общественный характер мониторинга и специфика функционирования большинства некоммерческих организаций накладывает ряд ресурсных ограничений:

- исполнителям мониторинга затруднительно проводить его непрерывно в течение всего исследуемого периода; поэтому необходимо осуществлять периодически повторяемые локальные исследования, сопровождая их сопоставлением со сторонними фоновыми исследованиями и проверять экспертными обсуждениями;
- не всегда можно найти специалистов нужной квалификации, независимых от ОИВ, поэтому стоит опираться на имеющиеся специфические (иногда обладающие односторонним экспертным опытом) экспертные ресурсы независимых аналитических центров и НКО;
- не вся информация ОИВ доступна, часть ее охраняется законодательством как коммерческая тайна, часть хотя и не охраняется, но и не открыта для общественности.

Другим ограничением в выборе показателей является их понятность целевой аудитории. Результаты мониторинга составляют основу общественного доклада о соблюдении ОИВ общественных интересов, поэтому показатели мониторинга должны быть понятны широкой общественности, а не только специалистам. Показатели общественного мониторинга должны быть интересны целевой аудитории, в противном случае мониторинг окажется бесполезным: его данные не будут осмысливаться, рождать дискуссии, формировать представления.

Показатели общественного мониторинга должны носить в основном качественный характер, определяющий оценку заинтересованных групп и экспертов. Это особенно важно в силу того, что интересы групп могут не совпадать и даже быть конфликтными.

Крайне важно делать упор на приведение конкретных ситуаций, кейсов, обладающих высоким демонстрационным эффектом и позволяющих формировать поле для заинтересованных дискуссий и взаимовлияний.

Количественные показатели в меньшей степени соответствуют общественному характеру мониторинга. Необходимо учитывать и то, что количественные показатели легко критиковать, всегда можно найти основания сомневаться в их надежности

Количественные показатели, особенно на этапе запуска мониторинга, можно брать из отчетов ОИВ. Они послужат отправной точкой для экспертного обсуждения; а поскольку не являются частью общественного мониторинга, не влияют собственно на общественную реакцию.

Для создания представления о работе ОИВ наиболее подходят качественные показатели и описания. Они хорошо воспринимаются целевой аудиторией и стимулируют выработку собственного мнения. Такие оценки легко составлять и проверять с помощью интервью и фокус-групп с представителями заинтересованных групп. Эти инструменты исследования наиболее доступны и синергичны целям мониторинга (стимулируют формирование отношения к деятельности ОИВ).

Особую проблему при проведении локальных исследований вызывает необходимость описания актуального общественного интереса к деятельности ОИВ, которая в условиях ограниченности исследований опирается на мнения экспертов и представителей заинтересованных групп, результаты фоновых исследований, анализ сообщений СМИ по следующим показателям:

- список общественно важных проблем, в том числе в сравнении с предшествующим годом;
- описание проблемы;
- оценка значимости проблемы для заинтересованных групп (для какой группы и насколько важна);
- сравнение важных для потребителей аспектов с приоритетами в деятельности ОИВ, в том числе с использованием анализа пресс-активности и отчетов ОИВ.

Список характеристик деятельности ОИВ, по которым общественный мониторинг может быть проведен с учетом всех изложенных предпочтений и ограничений в локальных исследованиях, включает в себя следующие параметры:

- приоритеты ОИВ (заявленные, реализуемые и их направленность на решение общественно значимых проблем);

- информационная открытость ОИВ;
- публичная активность ОИВ;
- соблюдение ОИВ прав получателей государственных услуг;
- выяснение ОИВ мнений заинтересованных групп;
- формирование и совершенствование ОИВ нормативной базы;
- соблюдение ОИВ этических норм и недопущение коррупции;
- оценка деятельности ОИВ населением и заинтересованными группами.

Рекомендации – перечень показателей общественного мониторинга

Данные показатели охватывают все изложенные характеристики деятельности ОИВ и могут быть оценены на основе открытой информации ОИВ и иных доступных информационных источников. При этом необходимо учитывать, что предложенные методики оценки показателей не являются единственно возможными.

Приоритеты ОИВ (заявленные, реализуемые) и их направленность на решение общественно значимых проблем предлагается оценивать по следующим показателям:

- экспертная оценка и оценка заинтересованными группами направленности приоритетов ОИВ на решение общественно значимых проблем (адекватность приоритетов актуальному общественному интересу);
- экспертная оценка и оценка заинтересованными группами скорости реакции ОИВ на возникающие общественно значимые проблемы и инициативного характера реакции ОИВ (самостоятельная реакция, а не только в ответ на жалобы).

Информационную открытость ОИВ предлагается оценивать по следующим показателям:

- полнота и актуальность официального портала ОИВ в сети Интернет;
- полнота и актуальность содержания информационных стендов в ОИВ;
- рейтинг порталов в сети Интернет и информационных стендов ОИВ;
- результаты экспериментов по запросу информации в ОИВ.

Публичную активность ОИВ предлагается оценивать по следующим показателям:

- число пресс-релизов ОИВ и организованных им сообщений СМИ;
- число выступлений представителей ОИВ на публичных мероприятиях;
- число упоминаний ОИВ в сети Интернет;
- оценка публичной активности ОИВ заинтересованными группами и экспертами.

Соблюдение ОИВ прав получателей государственных услуг предлагается оценивать по показателям, содержащимся в стандартах государственных услуг, если такие стандарты приняты, а при их отсутствии – по следующему показателю: оценка сервисности и комфортности взаимодействия с ОИВ разных целевых групп (в том числе в сравнении с другими ОИВ) на основе экспертных оценок, экспериментов и натурных наблюдений.

Возможности учета ОИВ мнений заинтересованных групп предлагается оценивать по следующим показателям:

- список работающих механизмов обратной связи, включая инициативные мероприятия ОИВ по взаимодействию с общественностью;
- оценка результативности обратной связи по итогам эксперимента, а при доступности соответствующей информации – работы ОИВ с жалобами и предложениями.

Оценка удовлетворенности населения и отдельных заинтересованных групп деятельностью ОИВ может быть получена как статистическими методами (опрос) при наличии возможности, так и путем интервьюирования и проведения фокус-групп. Для целей локальных исследований подходят в большей степени экспертные интервью.

Необходимо максимально использовать возможности получения информации из органов ОИВ по запросам и через проведение экспериментов. Методы оценки показателей в основном должны опираться на традиционно применяемые в секторе НКО варианты экспертных оценок.

Источники, метод и предмет исследований

Соотнесение источников, методов и предметов исследования, применяемых в рамках общественного мониторинга деятельности ОИВ, дает следующая таблица.

Таблица 2. Соотнесение источников, методов и предметов исследования

Источник	Метод	Предмет
Открытая информация ОИВ	Запрос в ОИВ	Приоритеты ОИВ Соблюдение прав получателей государственных услуг
Мнение населения	Опрос Анкетирование Интервьюирование Фокус-группа	Общественно значимые проблемы
Мнение заявителей	Опрос Анкетирование Интервьюирование Фокус-группа	Соблюдение прав получателей государственных услуг
Мнение бизнес-ассоциаций	Опрос Анкетирование Интервьюирование Фокус-группа	
Мнение обществ потребителей	Опрос Анкетирование Интервьюирование Фокус-группа	
Мнение НКО	Опрос Анкетирование Интервьюирование Фокус-группа	
Мнение экспертов	Интервью Фокус-группа	

Окончание таблицы 2

Источник	Метод	Предмет
Деятельность ОИВ по предоставлению открытой информации	Эксперимент по запросу информации Натурное наблюдение	Информационная открытость
Работа ОИВ с жалобами и предложениями	Эксперимент по подаче жалобы или предложения	Учет мнения заинтересованных групп (функционалирование обратной связи)
Оборудование офиса ОИВ	Натурное наблюдение в офисе	Информационная открытость Соблюдение прав получателей государственных услуг
Информация в сети Интернет	Исследование официального портала ОИВ Поиск в сети Интернет	Общественно значимые проблемы Информационная открытость Публичная активность Соблюдение прав получателей государственных услуг
Материалы СМИ	Исследование подшивок печатных СМИ Поиск в базах сообщений СМИ	Общественно значимые проблемы Публичная активность

Выяснение мнения заинтересованных групп

Выяснение мнения заинтересованных групп, то есть групп, которые в силу своей численности (избиратели, потребители) способны оказать наибольшее влияние (воздействие) на деятельность властной структуры, является одним из инструментов формирования ситуативной и устойчивой «обратной связи» в новом государственном менеджменте.

Мнение заинтересованных групп в данном случае является критерием для оценки эффективности или неэффективности деятельности государственного органа по оказанию услуг и исполнению функций, а также одним из возможных способов влияния граждан и представителей бизнеса на властные структуры. Поэтому вовсе не случайно, что, по мнению потребителей услуг, качество и доступность регламентируемой государственной услуги должно оцениваться и по таким показателям, как наличие процедур обратной связи с потребителями государственных услуг (включая рассмотрение предложений, обращений, проведение опросов).

Государственный орган имеет возможность выяснять мнения с помощью нескольких механизмов обратной связи:

- *опрос получателей услуг* (заполнение оценочных листов, карточек качества, блиц-опрос «на выходе», подробное анкетирование, фокус-группы, интервьюирование);
- *контакты с общественными организациями, объединениями и НКО*, аккумулирующими мнение получателей услуг;
- *жалобы получателей услуг* (как варианты – книга жалоб и предложений, телефон доверия или «горячие» телефонные линии, sms-сообщения на заранее определенный номер, сообщения на Интернет-сайте, специально созданном форуме органа власти).

Ассортимент и качество этих инструментов с точки зрения граждан и представителей их объединений, а также операциональность и доступность их для использования гражданами является предметом общественного мониторинга деятельности органов исполнительной власти. Помимо этого, внимание общественности и бизнес-ассоциаций может привлекать включенность механизмов «обратной связи» в деятельность органа власти, не имитационный характер его использования.

Вместе с тем, выяснение мнений заинтересованных групп является одновременно исследованием, которое может предпринимать как сам орган исполнительной власти в рамках выполнения своих

функций, так и собственно представители этих заинтересованных групп, любые гражданские институты, независимые исследовательские центры в рамках проведения общественного мониторинга, независимого аудита и другой аналогичной деятельности.

Соотнесение источников, методов исследования и предметов исследования, применяемых для выявления мнения заинтересованных групп, дает следующая таблица.

Таблица 3. Соотнесение источников, методов и предметов исследования

Источник	Метод	Предмет
Мнение получателей услуг	Анкетирование в месте взаимодействия Углубленное интервьюирование Фокус-группа	Соблюдение прав получателей госуслуг и лиц, участвующих в исполнении госфункций
Мнение представителей общественных организаций, объединений и НКО	Экспертный опрос Углубленные интервью Анкетирование Фокус-группа Интервьюирование Анализ докладов, независимых исследований и иных материалов	Публичная активность Общественно значимые проблемы Соблюдение прав получателей госуслуг и лиц, участвующих в исполнении госфункций Приоритеты госоргана
Мнение экспертов	Анализ докладов, независимых исследований и иных материалов Интервью Фокус-группа	Качество деятельности, в том числе характеристика процессов Общественно значимые проблемы Учет мнений заинтересованных групп
Материалы СМИ	Исследование подшивок печатных СМИ, в том числе в сравнении с пресс-релизами органа исполнительной власти Поиск в базах сообщений СМИ	Общественно значимые проблемы Публичная активность Информационная открытость
Жалобы и предложения	Анализ имеющихся материалов Углубленные интервью, запросы	Соблюдение этических норм Соблюдение прав получателей госуслуг
Мнение сотрудников гос. структур	Интервью Анкетирование	Приоритеты госоргана Качество деятельности

Стандарты и регламенты

Постановка проблемы

Здесь описываются предложения по возможным принципам формирования административных стандартов и регламентов, позволяющих отслеживать соблюдение процедур контроля и надзора в отношении малого и среднего бизнеса (МСБ).

Необходимо отметить, что вопрос о способах формирования стандартов и регламентов должен рассматриваться в связке с задачей о возможности разделения функций контроля и надзора. В таком случае возможно закрепление за государственными полномочиями функций только надзора и перенос функций контроля в негосударственный сектор, в том числе саморегулируемым организациям, потребительским сообществам.

Тем не менее вне зависимости от решения данной задачи подходы к регламентации соблюдения процедур контроля и надзора МСБ могут быть следующими.

Специфика предлагаемой регламентации

Таблица 4

Критерий	Консервативная система регламентации	Новая регламентация
Степень охвата	Фрагментарная регламентация	Тотальная регламентация
Основной предмет регламентации	Соответствие нормативно-правовых актов, распоряжение финансами	Взаимодействие с физическими (индивидуальные предприниматели) и юридическими лицами
Процедура регламентации	Не формализованная	Наличие утвержденной процедуры разработки
Требования к содержанию	Отсутствие единого стандарта регламентации	Единый стандарт регламентации
Взаимосвязь регламентирующих документов	Отсутствие четкой связи	Тесная связь административного регламента с другими документами
Степень открытости процесса регламентации	Кулуарный процесс	Публичный процесс
Клиентоориентированность регламентации	Оптимизация в интересах исполнителя	Оптимизация в интересах внешних получателей

Формы участия МСБ в процессе регламентации:

- изучение проблем и предпочтений МСБ в процессе разработки регламентов;
- нормативное закрепление участия представителей бизнес-ассоциаций в рабочих группах по разработке регламентов;
- участие субъектов МСБ в независимой экспертизе текста регламента;
- участие МСБ в оценке исполнения регламентов через внедрение «карточек качества» (закрепление досудебных процедур рассмотрения жалоб, возможности неправительственных мониторингов с гарантией пересмотра регламентов в случае неисполнения им задачи оптимизации процессов взаимодействия МСБ и органов исполнительной власти для уменьшения административных барьеров);
- возможность любой бизнес-ассоциации предложить разработанный альтернативный текст регламента, с исполнением всех нормативных требований к его содержанию.

Специфика административного регламента

Административный регламент имеет одновременно характер внешнего и внутреннего документа. В каждом из названных качеств он способствует решению различных задач по организации функционирования органа.

Таблица 5

Административный регламент – внешний документ	Административный регламент – внутренний документ
• раскрывает для всех внешних контрагентов содержание деятельности органа власти; • закрепляет обязанности органа и отдельных сотрудников по взаимодействию с внешними контрагентами и выполнению надзорных функций; • действия органа и отдельных сотрудников становятся прогнозируемы для контрагентов; • это позволяет отстроить оптимальную модель взаимодействия с органом и одновременно создает возможности защиты прав и интересов МСБ.	• определяет технологию выполнения государственных функций по контролю и надзору; • является инструментом для анализа и оценки эффективности работы органа власти; • определяет внутренние инструкции для исполнителей внутри органов власти.

Окончание таблицы 5

Административный регламент – внешний документ	Административный регламент – внутренний документ
Решает задачи: • повышения степени синхронизации работы различных органов власти, в результате чего сокращаются сроки принятия решений и выполнения функций по надзору в сфере МСБ, <i>а также уменьшается возможность дублирования функций проверки;</i> • повышения степени удобства исполнения функций по контролю и надзору для МСБ, для которых процесс контроля и надзора становится более прозрачным и упорядоченным; после чего МСБ может выработать оптимальные индивидуальные стратегии взаимодействия; • служит основанием для апелляции и обжалования действий органа и его сотрудников по отношению к гражданам и юридическим лицам. (Это становится возможным благодаря обязательности административного регламента для исполнения сотрудниками органов исполнительной власти, публичности регламента, а также наличию в регламенте четко определенного порядка обжалования решений органа власти. Все эти условия в комплексе обеспечивают механизм защиты интересов предпринимателей, предприятий и других контрагентов органа власти. Невыполнение любого из трех условий делает механизм обжалования решений неработоспособным.)	Решает задачи: • создания основы для разработки положений о структурных подразделениях органов исполнительной власти, должностных регламентов сотрудников; • описания текущей конструкции административных процессов, фиксируя начальную точку, для дальнейшего их совершенствования; (Без подобного описания начального состояния невозможно дальнейшее улучшение административных процессов. Без четкого описания «начальной точки» высока вероятность повторения прошлых ошибок, невозможно реализовать системный подход при подготовке предложений по оптимизации процессов. Формализованное описание административных процедур, фиксирующее их текущую конструкцию, – необходимое условие для создания механизма отбраковки неэффективных и закрепления эффективных процедур). • обеспечения стандартизации процедур, снимая проблему разночтения, расхожего толкования нормативных актов различными сотрудниками, а также уменьшает дискреционность полномочий; • описания композиции административных процедур, заведомо приводящих к приемлемому результату – снижению барьеров для МСБ; • обучения сотрудников – решается проблема передачи опыта, который фиксируется регламентом в формализованно описанных административных процедурах.

Требования к регламентации

Регламентация должна вести к оптимизации исполнения функций, выполнимости регламента и гарантировать возможность его внедрения.

Основным требованием к разработке административного регламента является описание в документе уже *оптимизированного*

процесса. Нормативно закреплённые требования к оптимизации административного процесса сводятся к:

- устранению избыточных административных процедур, если это не противоречит законодательству;
- упрощению действий и административных процедур, включая уменьшение сроков исполнения действий и административных процедур.

Указанные требования являются частными способами повышения эффективности организации процессов, которые могут быть применены при проведении оптимизации.

Выделяются три базовые проблемы, на решение которых может быть нацелена оптимизация:

- высокие издержки (материальные, временные, моральные) для физических (предприниматели) и юридических лиц, вовлечённых в процесс исполнения государственной функции по контролю и надзору;
- высокая затратность процесса исполнения государственной функции;
- низкая эффективность предоставления государственной услуги с точки зрения достижения конечных результатов (низкий социально-экономический эффект).

Решение этих проблем является основным направлением оптимизации.

Потенциальная выполнимость регламента

Чтобы гарантировать потенциальную исполнимость административного регламента, необходимо при его разработке обеспечить:

- *внутреннюю непротиворечивость*, то есть недопущение включения в регламент взаимоисключающих требований и взаимоисключающих процедур (действий);
- *реалистичность требований*: регламент должен содержать выполнимые требования к срокам, объемам и качеству работ.

(Реалистичность требований проверяется трижды: в процессе разработки, при апробации, при внедрении. Проверка реалистичности требований на этапе разработки строится путем соотнесения требований к имеющимся ресурсам: финансовым, человеческим, техническим.)

Внедрение административного регламента предполагает выполнение ряда обязательных условий:

- необходимо легализовать текст административного регламента, утвердив его официально;
- необходимо переформатировать носители старых административных практик.

(Без выполнения данного требования любая попытка перейти к новой схеме организации административного процесса будет «тонуть» в сопротивлении внутренней и внешней среды организации. В результате при формальном утверждении новой системы регламентации фактически будет действовать неформальная регламентация, «закодированная» в носителях административных практик.)

Факторы, закрепляющие существующую конструкцию административного процесса

Таблица 6

Носители старых административных практик	Барьеры на пути изменений конструкции административного процесса
Нормативные правовые акты	Необходимость разработки поправок в нормативно-правовые акты, их согласования и утверждения
Сложившийся уровень финансирования	Необходимость увеличения объемов финансирования
Носители старых административных практик	Барьеры на пути изменений конкуренции административного процесса
Внутренние регламентирующие документы	Необходимость разработки альтернативных документов
Используемый инструментарий для организации работы (помещения, программное обеспечение, оргтехника и так далее)	Необходимость покупки (разработки) нового программного обеспечения, оргтехники, ремонта (перестройки или замены) помещений
Обученные прежним практикам исполнения работ сотрудники	Необходимость переобучения сотрудников; издержки в связи с повышением количества ошибок и замедлением исполнения работ в период обучения сотрудников новым административным практикам
Обученные прежним практикам взаимодействия с органами власти третьи лица	Недовольство внешних контрагентов из-за неожиданного изменения правил игры (необходимость извещения контрагентов об изменении правил игры); падение эффективности взаимодействия с контрагентами из-за их неготовности к работе по новым правилам

Невозможность автоматического снятия влияния данных факторов с принятием административного регламента связана с необходимостью преодоления целого ряда барьеров на пути изменений действующей конструкции административного процесса. Виды барьеров различны, но объединяет их то, что преодоление всегда связано с необходимостью дополнительных затрат со стороны органа исполнительной власти.

Организация гражданского мониторинга: методы исследования

А. Опрос

Репрезентативные опросы практически невозможно провести силами общественности. Если при подготовке технического задания мониторинга будет принято решение о проведении репрезентативного опроса, необходимо привлечь профессиональную социологическую службу.

Не исключается вариант проведения нерепрезентативного опроса, однако надо понимать, что его итоги могут быть подвергнуты серьезной критике. Нерепрезентативный опрос допустим, когда неизвестно, как построить репрезентативную выборку, то есть неизвестна структура опрашиваемой аудитории, например неясно, кто обращается в органы исполнительной власти (ОИВ), поэтому можно провести опрос посетителей ОИВ без четких количественных характеристик выборки.

Необходимо принять меры, чтобы выборка делалась максимально случайным образом. Удобным вариантом является сплошной опрос всех посетителей ОИВ в течение случайно выбранного дня (еще лучше – двух-трех случайно выбранных дней). Максимально случайные выборки позволяют не только получить более надежные результаты, но и понять структуру опрашиваемой аудитории.

Методика проведения экспертного опроса

Экспертный опрос – это деятельность по сбору новой информации (первичных данных), основанная на использовании опыта, знаний, навыков экспертов в исследуемом явлении.

В данном случае эксперты – это люди, которым известны специфические стороны взаимодействия ОИВ с населением и пред-

ставителями бизнеса: функционирование разных механизмов взаимодействия, проблемы и достижения. Помимо этого, к экспертам можно отнести представителей разных целевых групп, имеющих специфические предпочтения во взаимодействии с ОИВ (например, представители отдельных бизнес-отраслей, журналисты и так далее), а также предлагающие разные «стандарты» реализации прав гражданина, общественных групп и общества в целом с органами исполнительной власти (потребительские, правозащитные сообщества).

Идентификация экспертов для проведения опроса

Мониторинговая группа, реализующая общественный мониторинг, сама или по согласованию с ОИВ определяет, каковы специфические «ведомственные» признаки «экспертности» той или иной персоны, опрос которой должен быть проведен в рамках общественного мониторинга деятельности ОИВ. Они будут связаны с имеющимися проблемами и спецификой деятельности ведомства. В большинстве случаев экспертные интервью проводятся с представителями бизнес-ассоциаций и гражданских организаций, депутатами представительных органов власти, журналистами, сотрудниками негосударственных, частных экспертных или консультационных структур, членами экспертных советов, учеными, работниками вузов и научно-исследовательских организаций. Минимальные требования при формировании панели экспертов, опрос которой будет проводиться мониторинговой группой, следующие.

- Необходимо, чтобы были представлены разные целевые группы, представляющие интересы бизнес-сообщества и граждан, причем в связи со спецификой деятельности ОИВ допускается, чтобы доля представителей бизнеса была несколько больше (ОИВ в сфере экономического регулирования) или меньше (ОИВ социальной направленности).
- Нельзя исключать из опроса представителей организаций, которые вошли в советы или иные консультационные или инфраструктурные институты при ОИВ, поскольку их «экспертность» в оценке деятельности ОИВ очевидна. Но нельзя и ограничиваться только ими, так как существуют сообщества, представители которых имеют проблемы во взаимодействии с ОИВ, и чрезвычайно важно выявить данную проблемность через мнения экспертов. Поэтому стоит ограничиться экс-

пертным опросом не более трех-четырех членов имеющихся советов в составе опрашиваемых экспертов.

- Необходимо включить в опрос людей, имеющих устойчивый опыт решения *своих* проблем или проблем своего предприятия в органах ОИВ (представители конкретных бизнес-структур, жалобщики и так далее), и тех, кто занимается анализом, оценкой и толкованием политики и практики взаимодействия ОИВ с гражданами и организациями (руководители бизнес-ассоциаций и гражданских организаций, аналитики, журналисты).

Поэтому для целей общественного мониторинга деятельности ОИВ рекомендуется проводить экспертный опрос среди представителей некоммерческих организаций и представителей бизнеса, деятельность которых пересекалась или предположительно пересекается с деятельностью соответствующего органа. Это могут быть торгово-промышленные палаты, организации крупного, среднего и малого бизнеса, отраслевые бизнес-ассоциации, общества защиты прав потребителей, социальные и правозащитные организации, но лучше всего те, кто имеет опыт формирования независимых общественных докладов либо специализируется, к примеру, на праве на доступ к информации. Также рекомендуется включить в опрос журналистов, аналитиков и представителей экспертных организаций, в том числе сотрудничающих с ОИВ.

Главными критериями отбора экспертов являются их компетентность и авторитетность, поэтому численность и представительность группы респондентов в данном случае оценивается не столько количественными, сколько качественными показателями. Представляется, что для целей локального исследования должно быть опрошено не менее семи экспертов. Минимальность выборки можно частично компенсировать, если полученную у экспертов информацию попытаться дополнить через ее обсуждение экспертной группой.

Особенности и этапы сбора информации

Задачей экспертного опроса является выявление представлений экспертов о том, насколько результаты деятельности органов власти совпадают с их взглядами на общественную полезность и эффективность такой деятельности, а также в какой мере и с помощью каких инструментов они сами информированы о действиях

ОИВ. Помимо этого, выявляется мнение лиц, имеющих опыт контактов с органами ОИВ либо предположительную возможность таких контактов, исходя из компетенции органов ОИВ и направлений реализации административной реформы.

Методы опроса делятся на две группы: 1) очные (личные) и 2) заочные: индивидуальные и групповые (коллективные). Личный опрос это процедура, в процессе которой исследователь осуществляет очный контакт (непосредственную беседу) с экспертом. Недостатком очного опроса являются большие затраты труда и времени как со стороны исследователя, так и экспертов. Необходимость длительного участия в выявлении его мнения обычно вызывает недовольство со стороны экспертов. Кроме того, при очном опросе могут возникать нежелательные искажения информации вследствие психологического воздействия исследователя на эксперта. Заочный опрос осуществляется путем пересылки анкеты эксперту по почте, его преимущества – простота и дешевизна. Однако надежность полученных данных может быть ниже, чем при очном опросе, поскольку некоторые вопросы эксперт может неправильно истолковать, а на некоторые вообще не дать ответа.

При проведении локальных исследований в рамках общественного мониторинга деятельности ОИВ можно использовать оба способа. Однако в опрос могут попасть эксперты, представляющие «нетрадиционные» для ОИВ целевые группы, к примеру представители гражданских и правозащитных организаций. Именно в отношении них лучше использовать метод личного опроса. Он позволяет более гибкую «настройку» на собеседника, который в данном случае будет высказывать экспертное мнение в отношении новой для себя прикладной сферы деятельности. Интервью позволяет по ходу исследования корректировать выявленные ошибки недопонимания, «нового языка», что невозможно при проведении заочного опроса. Опрос экспертов имеет свои особенности, отличающие его от массовых опросов.

Для проведения опроса интервьюер должен обладать достаточной компетентностью в изучаемом предмете, а также знать терминологию, используемую профессионалами при обсуждении вопросов по теме исследования. Важно сохранять деликатность и вежливость. Необходимо акцентировать внимание на важности для исследования мнения каждого эксперта, тогда как в массовых опросах респондентам сообщают, что все полученные данные бу-

дуг подвергнуты общей статистической обработке. Для того чтобы повысить компетентность интервьюеров, мониторинговым группам предлагается ознакомиться с аналитическими разработками ИНП «Общественный договор» в области концепции общественного мониторинга деятельности ОИВ.

Методы индивидуального экспертного опроса

Сравнительно простым методом проведения индивидуального экспертного опроса является *интервью*. Название этого метода говорит само за себя. Свои суждения эксперт высказывает в беседе с человеком, осуществляющим опрос, отвечая на поставленные перед ним вопросы. Эксперт в данном случае не имеет времени для предварительного анализа этих вопросов, поэтому интервьюер при проведении интервью должен тщательно продумывать формулировки и смысловое содержание вопросов. Необходимо учитывать тот факт, что наш язык является полиморфным, и в силу этого нужно вопросы формулировать так, чтобы всеми экспертами они понимались однозначно. Результаты интервью во многом зависят от специальной подготовленности интервьюера и от его умения вести свободную беседу, удерживая инициативу в своих руках. Для облегчения проведения опроса мониторинговыми группами составлен модельный гид по интервью с опорными вопросами. Результаты интервью необходимо фиксировать (то есть вести аудиозапись или заносить информацию в рабочую карту). В данном случае лучше, если опрос будет носить именной характер, то есть в рабочей карте с согласия эксперта будут указаны его персональные данные, а также его место работы и должность.

Вторым методом проведения индивидуального экспертного опроса является *аналитический* способ. Сюда относятся докладная записка и морфологический анализ. Аналитический способ предполагает длительную работу эксперта по анализу поставленных перед ним вопросов. Термин «морфологический анализ» был впервые введен американским астрофизиком Фрицем Цвиги, который занимался техническим прогнозированием в области реактивных двигателей. При использовании этого метода объект исследования, прежде всего, рассматривается с точки зрения его структуры, а не с точки зрения выполняемых им функций. Однако для целей данного исследования лучше использовать метод аналитической записки. При этом экспертами может использоваться в качестве канвы для рассуждений гид интервью.

Поскольку, как правило, экспертный опрос нацелен на уточнение гипотез, разработку прогноза и пополнение интерпретации определенных социальных явлений и процессов, в нем должны доминировать открытые формулировки, а закрытые вопросы предназначены лишь для оценки уровня уверенности.

При проведении интервью необходимо всячески поощрять использование экспертом для иллюстрации своих выводов материалов исследований общественных объединений и независимых экспертиз, в которых он принимал участие. Анализ разнообразных материалов общественных объединений может дать достаточно информации о проблемах, возникающих с получением государственных услуг и исполнением государственных функций ОИВ, а также предложениях по улучшению ситуации. К таким материалам могут быть отнесены целевые отчеты и результаты исследований, проводимых общественными объединениями (например, результаты гражданской экспертизы по мониторингу административных барьеров в экономике или карта «барьерности» городской среды, составляемая обществами инвалидов), материалы общественных слушаний и гражданских дискуссий, обращения, доклады о состоянии с правами отдельных групп и так далее.

В качестве факультативной части можно получить дополнительную информацию о степени «экспертности» опрашиваемого, а также содержательную информацию об информационной открытости ОИВ. Для этого интервьюируемому предъявляется список дел, которые сам ОИВ указал в своих отчетах как значимые, и задаются следующие вопросы:

- слышали ли они об этих делах;
- как получили информацию (СМИ, коллеги);
- насколько эти дела актуальны, касались ли действительно наиболее острых в тот момент проблем;
- достаточно ли эти дела были освещены в СМИ, чтобы улучшить ситуацию (предотвратить новые нарушения, научить защищать свои права в аналогичных ситуациях)?

Б. Анкетирование

Анкетирование удобнее опроса, так как позволяет проводить исследование не только в определенном месте, но охватывать большую аудиторию с помощью общественных организаций, ассоциаций, а также используя разнообразные каналы связи (факс,

электронная почта). Минусом является меньший контроль над процессом, например анкету может заполнить представитель не той группы, которая интересует исследователей.

Анкетирование сложнее опроса, так как заполняющий анкету человек не всегда может задать уточняющие вопросы. Вопросы анкеты следует поручать составлять профессионалу или проводить тестирование анкеты на однозначное понимание на небольшой группе людей.

Анкета не должна быть слишком большой (не более двух страниц), в противном случае от ее заполнения будет отказываться большая доля представителей интересующей группы, а результаты окажутся искаженными.

Вопросы, ответы на которые будут обрабатываться статистическими методами, должны быть закрытыми (перечислены варианты ответов, хотя вариант «иное» также можно включить). Открытые вопросы могут вызвать у респондентов затруднения, если они не сформировали свое мнение о работе ОИВ до получения анкеты, какое, например, уже имеется у экспертов. Открытые вопросы, требующие осмысливания и рассуждений, лучше задавать на фокус-группе, где участники могут их обсудить друг с другом.

Анкетирование удобно тем, что привлечение специалистов необходимо только на этапах составления анкеты и обработки результатов. Недостатком является невозможность обнаружить специфические, малораспространенные аспекты, а также влияние на результаты предложенных вариантов ответов в закрытых вопросах.

В. Интервью

Интервью предполагает ответы получателей услуги на вопросы, носящие более общий, оценочный и открытый характер, чем при опросе или анкетировании. Интервьюеру необходим сценарий интервью, описывающий его общую схему, но все равно он должен разбираться в теме интервью, чтобы разговор был адекватным. Интервью надо записывать на диктофон, если интервьюеру это разрешат, чтобы ответы мог прослушать (прочитать расшифровку) более компетентный специалист, иначе вся информация будет искажаться при транслировании интервьюером.

Интервью позволяет по ходу исследования корректировать выявленные ошибки, что невозможно при проведении опроса или анкетирования. Интервью позволяет более тщательно исследовать оценки и мотивы.

Г. Фокус-группа (групповое интервью)

Фокус-группа как форма совместного обсуждения проблемы незаменима при исследовании взаимодействия групп, конфликтов интересов и составления комплексного описания проблем. Как правило, в результате группового интервью появляются возможности ранжирования проблем и формирования согласованных рекомендаций. В процессе обсуждения могут быть выявлены факты, найдены новые углы зрения или варианты согласования интересов, которые практически невозможно получить иными методами.

Фокус-группы незаменимы в случае невозможности выявления мнения заинтересованной группы, которая никак не оформлена: не имеется ни соответствующих объединений, нет явных лидеров, выражающих мнение группы. Примером такой группы как раз являются клиенты ОИВ.

Экспериментальные методы

А. Натурное наблюдение

Натурное наблюдение проводится в месте расположения организации и не зависит от желания ОИВ сотрудничать в получении информации. Наблюдение стоит проводить анонимно (без предупреждения ОИВ); наблюдатель должен фиксировать все увиденное, прежде всего, моменты, вызвавшие (могущие вызвать) затруднение или недовольство посетителей ОИВ.

Как правило, для проведения натурного наблюдения формируется информационная карта, содержащая перечень основных параметров, которые заполняются наблюдателем: общение получателей и работников, изучение информации для посетителей, осмотр места оказания услуги и подходов к нему, выяснение фактического времени работы, условия ожидания приема и так далее.

Следует учитывать, что наблюдатель оценивает увиденное субъективно, в том числе как представитель той группы, к которой он относится. В этой связи в ОИВ могут направляться как простые граждане (взгляд населения), так и специалисты коммерческих фирм (взгляд бизнеса).

Методика проведения натурных наблюдений

Натурные наблюдения – исследовательская деятельность, направленная на выявление соответствия реальной ситуации в орга-

не исполнительной власти установленным законодательным требованиям или заявленным добровольно правилам (стандартам).

Преимущество этого метода исследования в том, что 1) исследователь может не иметь специальной подготовки и 2) проведение исследования не требует специального взаимодействия со специалистами ОИВ. Недостатки заключаются в том, что наблюдатель оценивает увиденное субъективно, как представитель той группы получателей услуг, к которой он сам относится. Ему сложно оценить доступность сервиса для других групп населения.

Натурное наблюдение проводится в два этапа. Первый этап – сбор предварительной информации. На данном этапе необходимо получить информацию о местонахождении ОИВ, времени работы, телефонах, документах, которые необходимо иметь, чтобы пройти в офис. Собранную информацию можно систематизировать в таблице.

Второй этап – сбор фактической информации. В данном случае исследователь должен приехать в ОИВ для составления личных впечатлений о процессе взаимодействия с посетителями. Лучше всего собирать данные по заранее составленной информационной карте, в которой будут отражены все оцениваемые параметры. Это позволит не упустить важные для исследования моменты. Составление такой карты особенно важно в том случае, когда исследователь должен оценить доступность сервиса для определенной группы получателей услуг, к которой сам не относится (например, для слабовидящих людей).

Примерный перечень параметров деятельности ОИВ, оцениваемых при подготовке общественного доклада, таков.

Транспортная доступность. Необходимо оценить возможность добраться до здания ОИВ общественным транспортом и личным автотранспортом. Следует отметить примерное расстояние от здания ОИВ до ближайших остановок общественного транспорта и оценить возможность «найти» необходимое здание по указанному адресу. Следует также отметить, имеется ли возможность для парковки личного автотранспорта возле здания ОИВ (собственная автостоянка для посетителей, муниципальная парковка и т.п.).

Информационная доступность. Следует посмотреть, есть ли на здании, в котором размещается ОИВ, соответствующая вывеска. Если вывеска есть, то надо оценить место ее размещения с точки зрения удобства (высоко, низко, в темном или освещенном

месте), внешний вид (читаемый ли шрифт и т.п.), а также ее информативность (только наименование органа, указание на режим работы, время приема и т.п.). Аналогичным образом надо оценить информационные стенды, расположенные внутри здания (в холле). Например, если ОИВ располагается в многоэтажном здании, важно отметить, как посетитель получает информацию о том, на какой этаж ему необходимо подняться.

Проходная. Наблюдатель должен указать, как осуществляется проход в здание. Если в здании существует пропускной режим, следует описать, как этот режим организован (охранник, милиция, бюро пропусков и т.п.), какие документы требуются для прохода, какую информацию необходимо предоставить охраннику или сотруднику бюро пропусков для того, чтобы пройти в здание. Желательно оценить доброжелательность и информированность охраны (сотрудников бюро пропусков), готовность дать пояснения, связанные с проходом в ОИВ.

Помещение ОИВ. Далее наблюдатель должен оценить помещение ОИВ на предмет удобства для посетителей. Следует обратить внимание на наличие базового сервиса для посетителей (гардероб, открытые санузлы). Кроме того, надо оценить помещения для ожидания с точки зрения безопасности для здоровья (наличие вентиляции, освещенность, возможность пройти по коридору, не задев других людей, скользкость пола, ступенек и др.) и удобства ожидания (есть ли места для ожидания, как много, всем ли ожидающим хватает места).

Информация внутри. Следует обратить внимание на то, какая информация имеется внутри помещения и каким образом она размещена. В частности, имеется ли указатель, позволяющий впервые пришедшему посетителю сориентироваться и разобраться, к какому из специалистов и в какой кабинет ему надо обратиться. Также надо посмотреть, имеются ли на кабинетах информационные таблички с указанием сведений о сотрудниках. Надо оценить информационные стенды на предмет их содержания (о направлениях деятельности ОИВ, правилах обращения, необходимых документах и т.п.), а также размещения (в доступном для посетителей месте и т.п.).

Учет специальных потребностей. При проведении натурного наблюдения необходимо обратить специальное внимание на возможность обращения в ОИВ лиц, имеющих специальные потреб-

ности. Исследователь должен оценить все вышеперечисленные позиции с точки зрения лица, имеющего эти потребности. Например, если помещение ОИВ расположено на четвертом этаже в здании, не имеющем лифта, это сразу делает его недоступным для людей, имеющих заболевания опорно-двигательного аппарата. Если все информационные материалы распечатаны красным или желтым шрифтом, это затрудняет информирование слабовидящих людей. Чтобы осознавать специальные потребности, необходимо до начала натурного наблюдения сформировать перечень заинтересованных в ОИВ групп и опросить их представителей на предмет возможных специальных требований к взаимодействию.

Б. Эксперимент

Для анонимной закупки (эксперимента) приглашается исследователь (или доброволец), не имеющий специальных познаний о процессе оказания исследуемой услуги. Его просят получить услугу и зафиксировать все параметры качества услуги и возникшие сложности.

Эксперимент удобен для выявления специальных потребностей групп потребителей, например, инвалидов. В этом случае приглашается человек из целевой группы получателей, например, инвалидов, которого просят получить услуги в реальной обстановке.

Результат эксперимента – описание характеристик существующего качества, прежде всего, с точки зрения проблем с качеством и доступностью.

Специфика анонимной закупки как консьюмеристской технологии заключается в том, что стадии процесса получения услуги фиксируются с помощью технических средств (диктофонов, при необходимости – видеокамер). Особо ценные результаты получаются, когда доброволец не принадлежит к типичным потребителям сервиса, например, является инвалидом, несовершеннолетним или плохо владеет русским языком. Анонимная закупка дает доказательства значимости тех или иных факторов, влияния поведения сторон на формирование предпочтений: появляются документы, показания очевидцев, аудио- и видеозаписи, которые могут быть использованы для корректировки ситуации различными методами. Сложность использования данного метода заключается в том, что доброволец-потребитель должен действительно иметь право на получение услуги и принадлежать к исследуемой группе потребителей, поэтому в некоторых случаях его трудно найти.

Методика проведения эксперимента

Эксперимент – пробное испытание, метод исследования, чаще всего встречающийся в практике консьюмеристских исследований, то есть направленных на защиту прав потребителей. В практике потребительских сообществ он еще называется «анонимная закупка».

Объект исследования – процесс конкретного взаимодействия получателя государственной услуги или лица, участвующего в выполнении государственной функции, с органом исполнительной власти.

Предметом исследования являются параметры процесса взаимодействия, значимые для граждан и организаций, взаимодействующих с ОИВ. К ним могут быть отнесены группы функциональных, информационных и эмоциональных потребностей. Каждая из представленных групп включает в себя три характеристики.

Функциональные потребности предполагают взаимодействие:

- в определенном месте: здесь оцениваются расположение учреждения и помещение, в котором непосредственно происходит оказание услуги; они должны быть удобными для клиента, в том числе имеющего специальные потребности;
- путем использования (применения) определенной материально-технической и организационной структуры: способа оказания, к которому потребителем могут быть отнесены возможности или отсутствие «одного окна», способ и организация деятельности персонала, а также возможность электронных (в том числе Интернет) или заочных процедур;
- за определенное время: при этом временной критерий состоит не только из времени собственно взаимодействия, но и времени работы органа (которое также должно быть удобным взаимодействующему лицу, в том числе со специальными потребностями или, например, работающему).

Информационные потребности лица, взаимодействующего с ОИВ, включают в себя:

- содержание информации, то есть оказание органом исполнительной власти услуг, понятных для потребителя (терминология, связь с базовой потребностью адаптирована для потребителя) и простых с функциональной точки зрения (минимизация заполняемых документов и процедур);
- конфиденциальность: защиту личной информации гражданина, коммерческой тайны предприятия;

- **надежность и безопасность:** данная характеристика включена в группу гипотетических информационных потребностей лица, взаимодействующего с ОИВ, так как защищенность и безопасность воспринимаются ими как результат опыта совместной работы с этим или аналогичным представителем государства, по отзывам других потребителей и в зависимости от имиджа (репутации) данного органа и услуги в обществе и отдельными группами.

Эмоциональные потребности определяют ощущение удовлетворения от услуги:

- потребитель заинтересован в том, чтобы его обслужили точно и аккуратно (отсутствие ошибок);
- критерий удовлетворенности показывает, насколько уровень сервиса (обслуживания) позволил или помог решить проблему потребителя;
- обратная связь отражает оценку лицом, взаимодействующим с ОИВ, работы по выявлению потребностей разных категорий контрагентов ОИВ, а также по вопросам разрешения конфликтов и предъявления жалоб.

Наиболее простым экспериментом, позволяющим исследовать взаимодействие ОИВ с гражданами и организациями, является запрос на получение информации от ОИВ. Он предполагает исследование следующих характеристик деятельности ОИВ:

- доступность информации о методе и форме запроса, о требованиях, барьерных для получения информации от ОИВ;
- потраченное время на получение ответа, включая время на поиск информации, проезд и прочее;
- удобство графика работы, методов и форм связи;
- обращение обслуживающих специалистов;
- качество полученных материалов.

Общественный мониторинг на примере анализа деятельности органов Федеральной антимонопольной службы РФ

В этом материале представлены результаты получения интегрированной независимой оценки степени ориентированности антимонопольного органа на потребности внешнего пользователя

в ходе общественного мониторинга деятельности органов ФАС России в 2009 году. Общественные исследования в этом году были сфокусированы на выявлении оценок результативности целевых мер антимонопольных органов в областях государственного и муниципального заказа, и доступа к услугам естественных монополий в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Были выявлены, описаны и интерпретированы оценки со стороны целевых групп, имеющих опыт взаимодействия с органами ФАС в указанных областях.

В рамках исследовательских мероприятий были решены следующие задачи.

Были определены, исходя из необходимости обеспечения методического единообразия и сопоставимости результатов исследования, а также проектно-организационных возможностей, 10 субъектов федерации, в которых проведены локальные исследования результативности деятельности органов ФАС России. Были сформированы мониторинговые группы – центральная, осуществлявшая экспертно-методическую поддержку региональных исследований, и одиннадцать региональных в 10 субъектах. В процессе формирования региональных мониторинговых групп был соблюден баланс между наличием у организаций и экспертов – членов групп опыта проведения общественного мониторинга и расширением круга участников общественных исследований деятельности антимонопольных органов, прежде всего, за счет организаций региональных обществ потребителей.

В серии исследовательских мероприятий был идентифицирован круг субъектов, мнение которых о результатах деятельности ФАС в избранных проблемных областях выявлялось – представители хозяйствующих субъектов и естественных монополий в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), представители малого и среднего бизнеса, общественных и экспертных организаций, средств массовой информации, а также органов местного самоуправления и государственной власти, включая сотрудников антимонопольной службы.

Полученная информация позволила выявить проблемы результативности в рассматриваемых областях деятельности органов ФАС России. В частности, одним из ключевых выводов можно считать сложное отношение к результативности со стороны представителей целевых групп. Результативность действий антимоно-

полных органов на различных этапах взаимодействия с гражданами и бизнесом не исчерпывается только правовой оценкой ситуации с использованием регламентированного инструментария – рассмотрение, возбуждение дел, участие в процедурах, наложение санкций. Значительную, а иногда определяющую, и уж точно формирующую среду роль играют те функции ФАС, которые лежат вне сугубо юридических аспектов ее деятельности: информирование, профилактика, посредничество.

Общественная оценка положения с результативностью ФАС России, включая рекомендации для повышения результативности и эффективности деятельности данного органа исполнительной власти (как для центрального аппарата, так и для региональных управлений), была отражена в докладе о соблюдении общественных интересов в деятельности органов ФАС России в 2009 году и представлена общественно-консультативному совету при Федеральной антимонопольной службе.

Выявленные проблемы, общественные ожидания и рекомендации в увеличении результативности деятельности органов ФАС в рассматриваемых областях

Задачей исследования является оценка степени ориентированности антимонопольного органа на потребности внешнего пользователя (заявителя, стороны по делу) в областях практической деятельности ФАС, которые имеют большое общественное значение – по обеспечению недискриминационного доступа к товарам, работам, услугам субъектов естественных монополий и расширению возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, в отношении деятельности территориальных управлений по тематике естественных монополий учитывается одна из трех стратегических целей ФАС России – обеспечение равного доступа к товарам (работам, услугам), реализуемым субъектами естественных монополий, и развитие конкуренции в потенциально конкурентных видах деятельности субъектов естественных монополий.

При определении подходов к идентификации целевых групп исследования (круга субъектов) была более четко обозначена проблемная сфера деятельности. Например, в отношении проблема-

тики ЖКХ – это ситуация, сложившаяся в сфере коммунального хозяйства относительно доступа к энергоресурсам. Предоставленные для отбора респондентов базы данных территориальных управлений ФАС содержат, в том числе, информацию по заявителям, обратившимся в антимонопольные органы в связи с нарушениями статей 10, 11, 14 закона «О защите конкуренции».

В основе проблемы – несоблюдение субъектами естественных монополий требований законодательства в отношении исполнителей коммунальных услуг (в основном исполнители – управляющие организации и товарищества собственников жилья (ТСЖ), а потребители – жители многоквартирных домов, собственники нежилых помещений).

Актуальность выбора целевых групп и направлений исследования обусловлена и высокой социальной значимостью – антимонопольное регулирование остро востребовано в сфере коммунального хозяйства, касается доступа к энергоресурсам. В этой области задействованы тысячи хозяйствующих субъектов, не только в малом бизнесе сферы услуг или производства, но, прежде всего, в сфере управления многоквартирными домами, где речь идет об элементарном жизнеобеспечении домов. Защита потребителей и участников рынков от действий естественных монополий, ограничивающих доступ к услугам естественных монополий, как одна из главных программных целей ФАС, здесь понятна, ясна, а проблематика информационно насыщена.

Вне зависимости от анализа нарушений сугубо правового характера, общественно артикулируемыми проблемами ситуации вокруг естественных монополий в сфере ЖКХ являются:

- давление на управляющие организации и ТСЖ/ЖСК (жилищно-строительный кооператив), малый бизнес, никак не способствующее развитию важнейшего рынка жилищных и коммунальных услуг;
- ухудшение положения потребителей в виде неоправданного подорожания энергоресурсов;
- отсутствие лояльности со стороны монополистов интересам местного сообщества.

Анализ баз данных позволил выделить несколько основных категорий субъектов из числа заявителей в управления ФАС, с которыми взаимодействовали региональные мониторинговые группы.

Непосредственно хозяйствующие субъекты:

- Некоммерческие жилищные объединения – товарищества собственников жилья (ТСЖ), жилищно-строительные и жилищные кооперативы (ЖСК, ЖК), иные потребительские кооперативы (ПК).
- Управляющие организации (как частные, так и муниципальные) в сфере управления многоквартирными домами, объектами инфраструктуры.
- Предприятия малого бизнеса, самостоятельно заключающие договоры на поставку энергоресурсов.
- Энергетические компании (как частные, так и муниципальные).

Заявители – представители интересов:

- Органы государственной власти и местного самоуправления.
- Ассоциации и объединения хозяйствующих субъектов.

Помимо этого, сбор информации осуществляется и с привлечением других, безусловно заинтересованных субъектов:

- Экспертные, гражданские организации.
- Представители естественных монополий, по отношению к которым предпринимались меры антимонопольного воздействия.
- Представители территориальных управлений ФАС.

В отношении активности органов ФАС по расширению возможностей физических и юридических лиц в размещении заказов для государственных и муниципальных нужд в оценке результативности исследовалось мнение следующих традиционных для этой сферы.

Таблица 7. Основные целевые группы, мнение которых изучалось при оценке результативности деятельности ФАС при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд

	Группа	Характеристики
1.	Представители региональных и муниципальных органов власти	Исследовательский интерес представляют главы органов власти или подразделений, которые организуют конкурсные процедуры (управления или отделы по управлению имуществом, образованием, здравоохранением)
2.	Представители хозяйствующих субъектов (всех форм собственности)	Участники размещения государственного или муниципального заказа

Однако для получения новой дополнительной информации о соблюдении общественных интересов в деятельности органов ФАС России в сфере размещения муниципального и государственного заказа был также сделан упор на изучение мнений информированных общественных групп, которым в рамках данной работы были отнесены следующие.

Таблица 8. Дополнительные целевые группы по теме размещений заказов для государственных и муниципальных нужд

	Группа	Характеристики
1.	Советы муниципальных образований региона, торгово-промышленные палаты, объединения предпринимателей (в частности организации среднего бизнеса «Деловая Россия»), организации малого и среднего бизнеса «Опора России», отраслевых бизнес-ассоциаций	Общественные организации, представляющие интересы участвующих в размещении заказа сторон
2.	Юристы и представители организаций, оказывающих юридические услуги	Специализируются на представительстве и защите интересов спорящих сторон хозяйствующих субъектов и муниципальных органов власти
3.	Представители средств массовой информации	Журналисты-аналитики, освещающие темы экономического развития региона

Помимо этого, использовался анализ сайтов администраций или правительств регионов, официальные сайты муниципальных образований для анализа информации по организации конкурсных процедур размещения государственного и муниципального заказа. Проведен анализ публичных источников (СМИ, пресс-релизы управлений ФАС, тематические ресурсы) для идентификации случаев в сфере размещения государственного и муниципального заказа, вызвавших значительный общественный резонанс. В ходе исследования также проводились экспертные интервью с представителями собственно управлений ФАС.

Анализ мнений респондентов позволил дать характеристики результатов, демонстрирующие по мнению заинтересованных групп то, как конкретно антимонопольные органы влияют решение проблем обратившихся в службу граждан и организаций.

Помимо этого, были получены обобщенные мнения о том, как деятельность органов ФАС сказывается на создании условий для развития конкуренции в рассмотренных проблемных сферах и при каких условиях общественность готова оценить такую деятельность как высокорезультативную.

Исследование показало, что степень корреляции внутренней самооценки деятельности антимонопольных органов расходится как с совокупностью внутриведомственных показателей эффективности деятельности территориальных управлений ФАС, так и с общественной оценкой данной деятельности.

В этой области задействованы тысячи хозяйствующих субъектов, не только в малом бизнесе сферы услуг или производства, но, прежде всего, в сфере управления многоквартирными домами, где речь идет об элементарном жизнеобеспечении домов. Защита потребителей и участников рынков от действий естественных монополий, ограничивающих доступ к услугам естественных монополий, как одна из главных программных целей ФАС, общественности здесь понятна, ясна, а проблематика информационно насыщена.

В отношении к активности ФАС по расширению возможностей для участия в размещении заказов для государственных и муниципальных нужд было выявлено меньшее единодушие. Для общества крайне важно понимать и чувствовать на конкретных примерах, что антимонопольное регулирование заключается не только в пресечении нарушений действующего законодательства, но и в увеличении общественной полезности, в расширении объема и спектра конкретных общественных благ на конкретной территории. В обществе существуют устойчивые представления о том, что, с одной стороны, деятельность ФАС в сфере тендерного законодательства еще больше усиливает крайне противоречивые бюджетные, рыночные и потребительские результаты неукоснительного соблюдения процедур в соответствии с требованиями федерального закона № 94-ФЗ, а с другой стороны, реальные коррупционные схемы к деятельности ФАС в данной сфере нечувствительны. Качественная деятельность ФАС может увеличивать отрицательный отбор поставщиков на рынке госзаказа в пользу «юристов с портфелями» вместо конкретных производящих предприятий.

Общественность включает в обязательную результативность деятельности органов ФАС и успехи в формировании среды

противодействий злоупотреблениям доминирующим положением – с включением властного, общественного, медийного факторов. Процесс становления такой среды, с точки зрения опыта заинтересованных групп во взаимодействии с органами ФАС, предусматривает проактивную успешность антимонопольных органов, их внятную и ясную профилактическую деятельность, активную роль в разработке методического инструментария и качественного информационного материала для хозяйствующих субъектов, с привлечением экспертных и гражданских организаций.

Для формирования одобренных обществом в качестве высоких результатов деятельности необходим учет общественных представлений о результативности работы ФАС, которые могут существенно отличаться от мнений собственно специалистов территориальных управлений и представителей власти – государственной и местной.

Ожидания

Проблемы, ставшие причиной обращений заявителей в органы ФАС, зачастую носят очень острый характер. Характерно, что ситуации с нарушениями закона № 94-ФЗ для респондентов являются острыми, болезненными, но чаще всего не критическими – ведь речь идет об упущенной выгоде, а не о прямом ущербе. В то же время респонденты из сферы ЖКХ рассматривают ФАС как «службу спасения», ситуацию характеризуют как «очень острую». Действительно, здесь в наличии весь букет действий монополистов: ограничение поставки энергоресурсов для жилых помещений или социально значимых объектов, завышение тарифов, давление с целью заключения невыгодных договоров.

В случаях, связанных с 94-ФЗ, ситуация для заявителей более прозрачна, заявители знают о быстром реагировании ФАС на нарушения законодательства в этой сфере, и поэтому для них антимонопольные органы – первая инстанция. Обращение в управления ФАС является для них единственным возможным способом решения проблемы.

При конфликтах в сфере ЖКХ, при подключении к сетям есть обширная судебная практика, с которой многие заявители знакомы. Здесь речь идет о спорах хозяйствующих субъектов, как стыдливо говорят представители естественных монополий в данной

сфере. Поэтому *приоритетом обращение в управление ФАС здесь не является*, это лишь один из многих способов действий. Иногда предпочтительнее обращение в арбитражный суд. Здесь действует критерий «кто быстрее» в смысле принятия решения, необходимого к исполнению. Место ФАС в данной сфере не определено в системе действий субъектов.

В то же время территориальное управление ФАС, по мнению многих респондентов, – это площадка, где решаются запутанные вопросы. *Квалификация специалистов* не вызывает сомнений, налицо профессионализм. Работа управления ФАС, скорость рассмотрения заявлений в значительном количестве случаев (до 60%) рассматривается как эффективная и оперативная.

Положительно оценивают результативность управления ФАС в основном те заявители, которые имеют возможности соответствующей подготовки, опыт обращений. Негативно – те, кто не подготовлен профессионально, обращается впервые, и, соответственно, не находит сиюминутных рычагов воздействия на монополиста, эффект действия которых был бы замечен сразу, непосредственно.

С точки зрения содержательного наполнения информационных материалов ФАС, целесообразно было бы ориентировать потенциальных заявителей на сроки рассмотрения заявлений, типичные ошибки заявителей, типологию конфликтов и сравнительную практику их разрешения. В этом случае потребители услуг ФАС будут более четко представлять себе перспективы рассмотрения обращений, а деятельность антимонопольных органов станет для них более понятной.

С этим согласная и «страдающая» от действий ФАС сторона (органы власти, местного самоуправления, предприятия-монополисты), которые считает, что вследствие этого может быть серьезно уменьшена часть «бесполезных» (непрофильных, без перспектив рассмотрения) обращений в управление ФАС. Особенно остро этот вопрос, по их мнению, стоит в обеспечении приемлемых для общества эффектов от деятельности ФАС в сфере соблюдения тендерного законодательства.

Качество обращений в ФАС

По отношению к проблемам в сфере ЖКХ опрошенные представители территориальных управлений ФАС называют две основные причины отказов в возбуждении дел:

- отсутствие признаков нарушения антимонопольного законодательства: в заявлении указаны действия, которые квалифицируются как гражданско-правовые;
- отсутствие доказательств, отсутствие документов, указывающих на признание нарушений.

В результате огромная масса обращений в антимонопольные органы (в отношении нарушений статей 10, 11, 14 закона «О защите конкуренции» – до 70%) перерабатывается специалистами ФАС практически впустую. Большие издержки несут и заявители – временные, моральные и материальные затраты не приносят не только результата в смысле решения конкретной проблемы, но и простой удовлетворенности. К тому же формируется атмосфера недоверия ко всему спектру государственных структур, выполняющих надзорные и регулирующие функции.

Уровень заявителей (прежде всего, по проблематике ЖКХ), то есть способность аргументированно, исчерпывающе и доказательно выразить свои претензии, невысок, и в среднесрочной перспективе высоким не будет. Пока заявители в большой (но не определяющей) своей части обращаются к практикующим юристам, то есть налицо цеховой характер сопровождающей инфраструктуры. Очевидно, что системы методической поддержки заявителей просто нет. Общение юристов с юристами остается внутрицеховым общением, без существенного влияния на состояние проблемы в целом. Необходимо *формирование политики*, артикулированной и понятной сообществам, которые представляют заявители, и сопровождаемой соответствующим инструментарием, в противном случае методы реактивного и перспективного реагирования отличаются так же, как грамотность от образованности, а искусство – от ремесла.

Между тем тематика антимонопольного сопротивления имеет большое значение в среде объединений хозяйствующих субъектов, экспертных гражданских организаций. Только созданием общественно-консультативных советов не обойтись, необходима ясная политика ФАС в отношении *потенциала сотрудничества с гражданскими структурами*, учитывая такой важнейший фактор, как сокращение собственных издержек.

Респонденты указывают следующие *источники информации* о возможности обращения в управление ФАС (в порядке частоты упоминаний, значимости):

- рекомендации официальных структур (прокуратура, органы местного самоуправления и государственной власти, Ростехнадзор и т.п.);
- использование Интернет-ресурсов, в том числе материалы сайтов территориальных управлений;
- путем изучения законодательства, через справочно-правовые системы;
- от других организаций, коллег;
- СМИ.

Структура информационной составляющей «на входе» не выстроена, часто выбор объекта для обращения является случайным, и тогда специалисты ФАС просто выполняют роль первичных консультантов. И уж в любом случае не является определяющим фактором обращение к сайтам территориальных управлений. Основными источниками о возможности обращения в ФАС являются рекомендации органов власти, главным образом различных надзорных органов, и Интернет. Поэтому когда речь идет о межведомственном взаимодействии, то оптимальным является *принцип «единого окна»*, когда специалист дает четкую рекомендацию по обращению в ту или иную структуру.

Возможно, необходимо предусмотреть создание межведомственного «единого окна жалобщика». Его введение позволило бы разгрузить сотрудников, работающих «на входе» с непрофильными для отдельных служб обращениями, и было бы несомненно удобно для заявителей, плохо представляющих себе, к компетенции какого именно контрольно-надзорного органа относится его проблемная ситуация.

Надо отметить крайне скудное наличие *методических рекомендаций* по обращению в антимонопольные органы, помимо регламентов. Опрос показывает, что востребованность регламентов и материалов, расположенных непосредственно в офисах территориальных управлений, крайне низкая, или отсутствует вообще. Опыт изучения нормативной базы деятельности органов власти говорит о том, что только эксперт по разработке и внедрению подобных документов в состоянии с первого-второго раза разобраться, о чем идет речь. Изучать же регламенты в коридорах территориальных управлений специально никто не будет, это эффективнее сделать в более удобных условиях. А вот простые, понятные блок-схемы, тем более с учетом реальной наработанной практики, четким и

подробным описанием функционала конкретных отделов и специалистов были бы весьма востребованы и в офисах, и на сайтах ФАС.

Налицо необходимость *привлечения экспертов* на этапе рассмотрения обращений и дальнейшего рассмотрения дел, главным образом в технических областях, где сугубо прикладные знания помогают разобраться в ситуации. Это касается, например, технических вопросов при подключениях к сетям и учете поставляемых коммунальных ресурсов, предметов торгов при размещении государственного и муниципального заказов.

Взаимодействие

Наличие и причины контактов специалистов управлений ФАС с заявителями в период рассмотрения заявления заключаются в подаче заявлений и жалоб, непосредственном участии заявителя в заседании комиссии антимонопольного органа. Здесь заявитель и получает львиную долю информации, на основании которой впоследствии базируется его личный опыт, а затем этот опыт транслируется.

В то же время *система постинформирования*, наличие разъяснений со стороны управлений ФАС по результатам обращений функционирует слабо, пассивно. Разъяснения даются фактически только устно, по запросу заявителей. Почти все респонденты жаловались на отсутствие системы уведомления о результатах работы со стороны антимонопольной службы. Помимо направления письма о рассмотрении заявления или возбужденного дела заявители нуждаются в консультировании относительно перспектив, рисков, угроз как в конкретной ситуации, так и при отнесении данной ситуации к определенному типу конфликтов.

В отличие от уровня отношений с судебными инстанциями контакты антимонопольных органов и органов государственной власти и местного самоуправления существенно шире. Оказываются взаимные консультационные услуги, в ряде случаев производится совместный сбор доказательной базы, разработка программ развития конкуренции. Эта группа респондентов наиболее позитивно оценивает деятельность территориальных управлений.

Именно представители органов власти делают акцент на необходимости *профилактики* со стороны ФАС незаконных действий естественных монополий и нарушений в сфере тендерного законодательства.

В то же время органы местного самоуправления часто самая заинтересованная сторона – как в плане выражения интересов потребителей, так и в плане негласной защиты «своих», местных, локальных монополистов, учредителями которых часто и являются. Конфликт интересов на этом поле – ключевой момент, влияющий на ситуацию в целом, прежде всего, в коммунальной сфере.

Не способствует эффективному взаимодействию *позиция судебных органов*, известных своей замкнутостью (респонденты использовали слово «кастовостью»), но и сами территориальные управления не стремятся к проведению совместных обсуждений, это очевидно из интервью со специалистами ФАС.

Результативность

Респонденты считают необходимым результатом рассмотрения заявлений, помимо принятия положительного решения в их пользу, также обязательное *исполнение* данного решения и *привлечение* нарушителя к ответственности. Это не всегда достигается. Одни респонденты (и это большая их часть) выступают за ужесточение санкций, штрафов, наказаний. Причинами этого являются неинформированность, недостаток знаний о реальных полномочиях ФАС, возможностях влияния. Другие, более продвинутые, отмечают, что антимонопольные органы опасаются использовать весь объем своих полномочий, и это констатация реального положения вещей.

Наблюдаются как положительные реакции естественных монополий – заключение мирового соглашения, перерасчет потребленной электроэнергии, так и отрицательные – результативное обжалование решений управлений ФАС в арбитражных судах. При этом респонденты отмечают весьма негативный момент: представители ФАС не обжалуют отрицательные решения судов. Косвенным образом это свидетельствует об ограниченности ресурсов территориальных управлений для того, чтобы *идти «до конца»*. Это простиительно для субъектов малого бизнеса, но не для ключевой структуры государственной власти.

В то же время разрешению ситуации в проблемной сфере могут мешать границы компетенции отдельных ведомств, при том что лишь их совокупная деятельность ведет к видимым для общества эффектам и реальным влияниям на уменьшение проблем.

К примеру, в сфере ЖКХ наиболее проблемен для целевых групп *неэффективный контроль за тарифами*. Без теснейшего

взаимодействия с региональными энергетическими комиссиями и привлечения в данную сферу критического количества экспертов этого сделать невозможно.

Представители хозяйствующих субъектов говорят и о том, что в результате их обращений в управления ФАС с монополистами установились деловые отношения, они «стали общаться». ФАС в данном случае, и достаточно эффективно, выполняет *роль переговорной площадки*.

Фактически специалисты антимонопольных органов выступают в роли медиаторов на остром этапе существующего конфликта, способствуют проведению эффективных переговоров сторон. С точки зрения общественных интересов это не менее значимо, чем применение предусмотренным законом санкций.

Несмотря на преобладание репрессивного подхода, для респондентов важна *профилактика нарушений законодательства* со стороны естественных монополий, прежде всего, там, где проблемы носят системный характер. Это понимание чаще всего встречается у представителей органов власти, экспертных и гражданских организаций, реже у собственно хозяйствующих субъектов.

Результативность действий антимонопольных органов на различных этапах взаимодействия с субъектами отношений в рассматриваемой сфере не исчерпывается только правовой оценкой ситуации с использованием регламентированного инструментария – рассмотрение, возбуждение дел, участие в процедурах, наложение санкций. Значительную, а иногда определяющую, и уж точно *формирующую среду* роль играют те функции ФАС, которые лежат вне сугубо правовых, точнее, юридических аспектов ее деятельности: информирование, профилактика, посредничество.

Таблица 9. Результативность действий антимонопольных органов на различных этапах

Этапы	Действия территориального управления ФАС	Результативность	Дополнительные параметры
Информационное обеспечение заявителей	Размещение информации в Интернет, СМИ, консультирование заявителей	Высокое качество обращений в ФАС	Количество типов информационных материалов. Наличие обзоров практики, методических материалов

Окончание таблицы 9

Этапы	Действия территориального управления ФАС	Результативность	Дополнительные параметры
Рассмотрение обращений	Медиация, инициирование и участие в переговорах сторон	Позитивное для заявителей изменение ситуации, разрешение проблемы	Доля устраненных до возбуждения дела нарушений, рассмотренных на переговорах с участием сторон конфликта
Принятие и исполнение решений, использование санкций	Рассмотрение дел, контроль за исполнением решений, при необходимости участие в судебных процедурах	Разрешение проблемных ситуаций, снижение количества нарушений законодательства со стороны естественных монополий	Доля решений, отмененных судами, в отношении которых ФАС участвовала во всех предусмотренных процедурах обжалования
Постинформирование	Информирование заявителей и общества. Размещение информации в Интернет, СМИ	Позитивное изменение среды, профилактика нарушений законодательства со стороны естественных монополий, работающих инструментарий для хозяйствующих субъектов, мультипликативный эффект	Рост обращений хозяйствующих субъектов и их представителей в ФАС. Рост числа консультаций субъектов естественных монополий. Наличие обзоров практики, методических материалов

В целом наблюдается *удовлетворенность* респондентов деятельностью ФАС. Но это – удовлетворенность с пониманием *общей слабости* структуры (либо проблем в законодательстве, а не в его правоприменении, за которое отвечает ФАС). Здесь реакция респондентов вполне адекватна – среди них преобладают те, кто уже имеет опыт общения с антимонопольными органами. Полученные в ходе опроса рекомендации – на что ФАС должна обратить внимание в первую очередь, – таковы:

- ФАС должна полностью изучать обстоятельства по делу, выносить законное и обоснованное решение, в минимальные сроки рассматривать заявления, так как в большинстве случаев решения антимонопольного органов обжалуются

организациями-монополистами в суде, что влечет за собой затягивание вступление решения в законную силу, и, как следствие, – отрицательно сказывается на цели обращения в ФАС.

- ФАС должна обращать внимание на массовость нарушений закона энергосбытовыми компаниями в отношении потребителей.
- Необходим контроль за монополистами на стадии формирования тарифов, ставок и самих условий сотрудничества с хозяйствующими субъектами.
- Необходимо создание системы информирования участников рынка о возможностях использования антимонопольного законодательства для защиты их прав и о правоприменительной практике в этой области.
- Требуется продвижение сайта управления ФАС.

Респонденты – представители собственно естественных монополий – заявляют о необходимости учета данных и сведений, полученных от субъектов естественных монополий о практическом применении действующих нормативных актов, выявления проблем и пробелов законодательства, связанных с применением норм права, разработки предложений по изменению законодательства, разработки новых критериев для определения доминирования на рынках.

Субъекты естественных монополий относятся к угрозе санкций со стороны антимонопольных органов гораздо серьезнее, чем предполагают многие заявители. Перед ними вплотную встала проблема соответствия антимонопольному законодательству. В этом смысле мяч на стороне ФАС – необходимо обобщить практику, публично артикулировать свою позицию, озвучить размеры штрафных санкций, установить прямое воздействие с региональными энергетическими комиссиями. При выполнении этих условий *место антимонопольных органов* в игре на самом проблемном поле – на региональном уровне, в крупных и средних городах – будет определено.

Эффективность действий антимонопольных органов в отношении субъектов естественных монополий различается в зависимости от уровня этих действий и зависит от ряда факторов:

- санкционирование действий ФАС: кто санкционирует, поддерживает, направляет;
- характеристика самого объекта воздействия: масштаб деятельности, место и значение в отрасли/регионе;

- степень общественной поддержки;
- плотность среды сопротивления субъектам естественных монополий.

Таблица 10. Эффективность действий антимонопольных органов

Уровень	Объекты воздействия	Действия антимонопольных органов	Эффективность действий	Общественный интерес и общественная реакция
Федеральный (отраслевой)	Крупные корпорации	Постоянный контроль, активность, возобновляемость действий	Высокая, но с переменным успехом	Выполнение государственного заказа по регулированию цен. Низкая общественная поддержка, восприятие как должного, без осознания роли ФАС
Региональный	Субъекты естественных монополий, чаще филиалы крупных корпораций с сильным административным ресурсом	Постоянный контроль, в том числе развития региональных рынков, активность	Средняя, высокие издержки межведомственного взаимодействия	Выполнение функций по поддержанию социальной стабильности. Низкая общественная поддержка
Местный (крупные и средние города)	Субъекты естественных монополий, часто филиалы крупных корпораций	Контроль по заявительному принципу	Средняя, сдерживается отсутствием системы взаимодействия со средой	Высокая плотность конфликтных ситуаций, наличие среды осознанной и эффективной поддержки действий антимонопольных органов
Местный (муниципальные районы и малые поселения)	Местные естественные монополии с небольшим административным ресурсом	Принятие эффективных решений	Высокая	Воздействие антимонопольных органов крайне важно для жизнеобеспечения. Низкая общественная поддержка

Вряд ли стоит говорить о *региональной специфике* деятельности территориальных управлений ФАС, сугубо с точки зрения практики антимонопольных органов. Скорее, речь может идти о строгом соответствии позиции территориальных управлений ситуации в конкретном регионе, которая, в свою очередь, характеризуется степенью политического и хозяйственного развития. Размышления о субъективных факторах являются домыслами, прежде всего, со стоны самих субъектов воздействия – естественных монополий, которые сталкиваются с реально возросшим давлением со стороны ФАС.

Развитие

Следует отметить *высокую степень доверия* респондентов к антимонопольным органам. Несмотря на критические оценки, практически все респонденты заявляют о готовности и в дальнейшем обращаться в ФАС в случае возникновения необходимости, а также рекомендовать такие обращения коллегам и партнерам. Уровень готовности к дальнейшим обращениям в управления ФАС характеризуется как высокий. Необходимо обратить внимание на лавинообразное увеличение спроса на взаимодействие с ФАС у заинтересованных лиц и хозяйствующих субъектов в сфере ЖКХ.

Можно констатировать появление *новых субъектов* в сфере, связанной с жилищной проблематикой. Здесь и управляющие организации, и товарищества собственников жилья, и активно формирующиеся в последнее время их объединения. Идет процесс создания саморегулируемых организаций, связанных с управлением многоквартирными домами. Пока многие из этих субъектов заняты собственным строительством, осознанием себя. Однако первое, с чем они сталкиваются, – это проблема взаимоотношений с поставщиками ресурсов. На данном этапе проблему пытаются решить в судах, а также при помощи органов местного самоуправления. Между тем все отчетливее просматривается и возможность антимонопольного воздействия. Те из респондентов, кто обращался в ФАС по этой тематике ранее, рекомендуют такой формат воздействия на естественные монополии своим коллегам, распространяют полученный опыт, возникает *мультипликативный эффект*.

Кроме того, узел взаимоотношений в сфере управления многоквартирными домами закручен очень туго. Переходя от внешних конфликтов к конфликтам внутренним, можно увидеть, что управ-

ляющие организации – а к этому типу субъектов следует отнести вместе с коммерческими управляющими компаниями и товарищества собственников жилья – являются по отношению к конечным потребителям, собственникам помещений, самыми настоящими естественными монополиями. Налицо те же проблемы – ограничение ресурсов, продавливание невыгодных для потребителей договорных условий.

Отдельная тема, которую в данной сфере необходимо выделить, – взаимоотношения объединений собственников (ТСЖ, ЖСК) с субъектами малого бизнеса, расположенными на первых этажах многоквартирных домов. Именно объединений, с управляющими компаниями таких проблем нет, поскольку полномочия по распоряжению общей долевой собственностью, к объектам которой относятся внешние стены, придомовая территория, находятся у собственников всех помещений. В последнее время увеличилось число конфликтов, связанных с размещением объектов офисного, торгового и производственного назначения в многоквартирных домах.

Все это позволяет говорить о новых субъектах и новых классах явлений, которые выходят за рамки хозяйственных споров и требуют оценки с точки зрения антимонопольного законодательства. *Потенциал роста* количества обращений в управления ФАС большой, снижение издержек со стороны антимонопольных органов возможно только при соблюдении двух основных условий: создание эффективных механизмов взаимодействия со средой через поддержку инфраструктуры, существующей в обществе, и отлаживание таких взаимодействий в межведомственных отношениях.

При этом сам факт увеличения количества обращений в антимонопольные органы не носит негативной окраски, и даже не свидетельствует об увеличении количества нарушений со стороны монополистов. Он говорит об *усилении сопротивления среды*, упрочении рыночных отношений, готовности хозяйствующих субъектов эффективно взаимодействовать с ФАС. Это осознают и сами специалисты ФАС. Нынешнюю ситуацию можно охарактеризовать как приобретение опыта, подготовку плацдарма для дальнейшего расширения влияния ФАС на естественные монополии. Наиболее эффективной здесь была бы *тактика действий с позиций силы* – не как очередного силового ведомства, а с использованием инструментов общественной поддержки, в том числе общественного мнения.

Общественный интерес

Сейчас важно обеспечить готовность антимонопольных органов к расширению числа заявителей и снижению уровня их подготовки. При этом не стоит заниматься повышением «анти-монопольной грамотностью» населения. Есть достаточно хозяйствующих субъектов, не обладающих элементарными знаниями и навыками для решения проблем, прямо влияющих, например, на безопасность проживания или на первичную устойчивость малого бизнеса.

Критическим фактором для эффективности деятельности территориальных управлений ФАС и снижения издержек при растущем количестве обращений является *формирование инфраструктуры*, способствующей развитию среды антимонопольного воздействия:

- 1) взаимодействие с ассоциациями, объединениями хозяйствующих субъектов, другими некоммерческими организациями, специализирующимися в различных сферах хозяйственной жизни;
- 2) методическая поддержка указанных организаций, в том числе по вопросам выявления формальных и неформальных признаков монополистической деятельности;
- 3) переформатирование сайтов управлений ФАС из пассивно информационных в интерактивные и содержательно наполненные: анализ текущей деятельности, рынков, обзор правоприменительной практики, доступные и понятные методические материалы;
- 4) использование технологий гражданского участия и включенность в них специалистов управлений ФАС.

Важным инструментом является проведение *общественных слушаний по однородным делам*. Например, в коммунальной сфере – с участием объединений собственников жилья и управляющих организаций, их ассоциаций. В сфере государственных и муниципальных закупок – с участием советов муниципальных образований, общественно-консультативных советов при органах исполнительной власти, объединениях товаропроизводителей и союзов потребителей.

3.4. Экономические последствия поправок к законодательству о некоммерческих организациях

В этой главе публикуется концептуальная часть одноименной книги, вышедшей в 2007 году. В разработке отдельных направлений и подготовке поправок принимали участие Александр Аузан, Екатерина Борисова, Елена Водопьянова, Ярослав Кузьминов, Елена Скрыкова, Виталий Тамбовцев, Алла Толмасова, Мария Юдкевич, Мария Черепнева и Лев Якобсон. Редактор-составитель – Антон Золотов.

В книге были представлены результаты исследования, основанного на использовании методик институционально-экономического анализа для оценки воздействия принятых в 2006 году поправок к законодательству о некоммерческих организациях, их дальнейшей способности производить общественные блага и увеличивать общественное благосостояние.

Принятие нового законодательства о некоммерческих организациях вызывало и продолжает вызывать острые общественно-политические дискуссии. Предметом спора является вопрос о его последствиях для всего российского гражданского общества, ведь декларированной целью его принятия было создание более четких правовых условий для развития неправительственного сектора и укрепления сотрудничества между государственными институтами и институтами гражданского общества. Критики принятого закона утверждают, что он ведет скорее к обратному результату: ухудшению условий для гражданской активности в России. Сторонники же нового законодательства, и, прежде всего, представители властных структур, настаивают на том, что оно позволяет избавиться от «балласта» в некоммерческом секторе и не создает реальных трудностей для организаций, работающих в соответствии со своими неполитическими и некоммерческими уставными целями.

Для того чтобы ответить на вопрос об истинных результатах воздействия нового законодательства, необходимо выйти за политические рамки дискуссии и найти инструменты и способы измерения реальных последствий. Инициаторы проекта, результаты которого представлены в данной книге, применили для этого методики институционально-экономического анализа, который неоднократно и успешно применялся для оценки качества и эффектов воздействия законодательства, затрагивающего коммерческий сектор. Такой подход основывается на понимании институтов гражданского общества как производительной, продуктивной силы, участвующей в создании валового внутреннего продукта страны через производство общественных, клубных и социально

значимых частных благ, в процессе которого организации гражданского общества несут определенные издержки. Таким образом, исследовательская задача состоит в оценке вектора изменения издержек (позитивного или негативного) и определении на этом основании воздействия меняющихся условий на результаты деятельности организаций гражданского общества.

Избранная методология исследования объясняет, почему в центре проекта оказались не юристы и политологи, а институциональные экономисты. В проекте участвовали исследователи из двух наиболее известных центров институциональной экономики в России, имеющие большой опыт работы с правительством страны по разработке разного рода реформ и соответствующего нового законодательства, – кафедры прикладной институциональной экономики и лаборатории институционального анализа экономического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и Лаборатории институционального анализа экономических реформ Государственного университета – Высшей школы экономики. Значительное участие в этом исследовании принимали также юристы и социологи, без вклада которых интерпретация данных была бы неполной и недостоверной.

Исследование проводилось в два этапа. Первый этап (октябрь–декабрь 2006 года) включал анализ данных по изменению цен на регистрацию некоммерческих организаций на основании маркетинговых предложений юридических фирм; анализ издержек по регистрации, перерегистрации, ведению отчетности, прохождению (для НКО) и проведению (для органов Федеральной регистрационной службы) проверок; построение математических моделей, позволяющих прогнозировать возникновение дополнительных издержек в отношениях между некоммерческими организациями с государственными регуляторами (в том числе, коррупциогенных факторов).

В ходе второго этапа исследования (май–июнь 2007 года) при содействии консорциума «Законодательство о некоммерческих организациях: правовая помощь, мониторинг, общественные действия» был проведен мониторинг реальных издержек, возникших при сдаче отчетности некоммерческими организациями и проведении проверок, регистрации и перерегистрации документов. Исследование показало рост издержек деятельности некоммерческих организаций по ряду направлений, опасность сокращения

услуг, которые оказывает некоммерческий сектор, и необходимость соответствующего изменения законодательства.

Результаты первого этапа исследования, проведенного по заказу Совета при президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, были представлены президенту Владимиру Путину на встрече с Советом 11 января 2007 года. По итогам обсуждения этого вопроса президент дал поручение Министерству экономического развития и торговли (МЭРТ) и другим государственным органам, ответственным за решение вопроса, рассмотреть результаты исследований и предложения по поправкам соответствующих нормативно-правовых актов. В марте 2007 года Советом были проведены слушания с участием соответствующих ведомств, в ходе которых МЭРТ поддержало предложение разработчиков по проведению «точечных» поправок в некоммерческом законодательстве. В конце мая 2007 года президент дал поручение правительству в месячный срок решить вопрос о необходимости изменений в нормативно-правовых актах и предложений по конкретным изменениям. Это поручение президента правительством выполнено не было. Новый срок, известный на данный момент, – до 14 января 2008 года.

На сегодняшний день внесение поправок до роспуска четвертой Государственной Думы крайне маловероятно. Эти действия сдерживаются в том числе и политическими соображениями: признаваться в законодательных ошибках, идя на новые выборы, депутатам партии парламентского большинства, разумеется, не хочется.

Но так или иначе новому парламенту и правительству России придется возвращаться к вопросу об изменениях некоммерческого законодательства. И дело не только в том, что действующее законодательство противоречит декларациям о необходимости развития институтов гражданского общества. Дело в том, что без повышения эффективности участия гражданского общества в ряде общественных процессов действующая власть не имеет шансов на обеспечение обратной связи, реализацию административной реформы и будет постоянно сталкиваться с «рукотворными» кризисами управления и критическим снижением качества законодательства.

В этом смысле значение проведенного исследования выходит за рамки «частного» вопроса о некоммерческом законодательстве и затрагивает гораздо более крупную проблему «оценки регулирующего воздействия», то есть создания механизмов независимо-

го экспертного выявления издержек и отрицательных эффектов принятых и подлежащих принятию законодательных решений. Без решения этой проблемы реализация накопленного Россией потенциала развития будет проходить в ущерб многим группам населения и сталкиваться с непреодолимыми препятствиями на пути осуществления амбициозных планов. Хочется верить, что эта проблема рано или поздно будет решена.

Александр Аузан

Методология исследовательского проекта

В октябре–декабре 2006 года был проведен первый этап исследовательского проекта *«Экономические издержки нового законодательства о некоммерческих организациях»*. Исследование проводилось Лабораторией институционального анализа экономических реформ Высшей школы экономики, кафедрой прикладной институциональной экономики и лабораторией институционального анализа экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Институтом национального проекта «Общественный договор», Институтом гражданского анализа при поддержке «Левада-центра».

Основная гипотеза исследования состоит в предположении, что новое законодательство о некоммерческих организациях (НКО) создает высокие прямые издержки регистрации и функционирования НКО, а также контактов между государственными чиновниками и некоммерческими организациями.

Особенности деятельности некоммерческих организаций обуславливают их высокую чувствительность к повышению издержек. При малых размерах бюджетов и кадровой специфике, связанной, в частности, с привлечением активистов, введение норм отчетности, сопоставимых с нормами для коммерческих организаций, а в ряде случаев превосходящих их, может привести к ощутимому снижению возможностей достижения целей некоммерческих организаций.

В ситуации, когда цели некоммерческой организации, как правило, неэквивалентны денежным и временным затратам, повышение издержек функционирования приводит к уменьшению или потере мотивации сотрудников.

Исследовательская задача проекта заключалась в том, чтобы оценить экономические эффекты, издержки и институциональные последствия нового законодательства (закон № 18-ФЗ от 10 января 2006 года) для некоммерческих организаций, проанализировать возможность осуществления ими своих функций и непрерывной работы, а также способность органов Росрегистрации своевременно, компетентно и в полном объеме выполнять возложенные на них функции.

В процессе проведения исследования применялись следующие методики:

- экономический и правовой анализ законодательства о некоммерческих организациях;
- интервьюирование некоммерческих организаций по заданной анкете (опрошены 159 организаций);
- углубленные интервью с представителями НКО Москвы, Перми, Екатеринбурга, Краснодара;
- углубленные интервью с представителями Росрегистрации в Москве и Перми;
- экономическое моделирование поведения некоммерческих организаций, включая оценку предполагаемых издержек, связанных с действием нового законодательства.

Полученные результаты позволяют выделить три основных режима деятельности некоммерческой организации, в рамках которых экономические эффекты от вступления в силу нового законодательства наиболее значительны:

- регистрация некоммерческой организации и внесение изменений в учредительные документы уже существующей;
- текущая деятельность некоммерческой организации и подготовка отчетности;
- взаимодействие с органами Росрегистрации, в том числе оценка возможностей органов Росрегистрации в полном объеме и компетентно выполнять требования законодательства, а также требуемых для этого инвестиций.

В ходе исследования анализировались *затраты*, связанные с введением в действие поправок в законодательство о НКО, которые разделяются на *прямые* и *косвенные*.

- *Прямые затраты* – это непосредственные расходы, осуществляемые в денежной форме всеми субъектами, фигурирующими в законе, необходимые для того, чтобы исполнялись содержащиеся в нем требования.

- *Косвенные затраты* представляют собой, прежде всего, ту недополучаемую обществом выгоду, которая могла быть получена, если бы НКО и государство использовали средства, составляющие прямые дополнительные затраты исполнения рассматриваемого закона, на иные цели, связанные с ростом общественного благосостояния. Оценка косвенных издержек в силу их отмеченного характера является более условной, чем оценка прямых затрат.

Все прямые затраты, связанные с введением в действие поправок в законодательство о НКО, можно подразделить на две основные группы:

- затраты государственного бюджета;
- затраты НКО в новых условиях.

Прежде чем перейти к более подробному описанию трех перечисленных выше ситуаций, приведем некоторые данные о состоянии и восприятии населением России сектора некоммерческих организаций (по материалам мониторинга гражданского общества в Российской Федерации, проведенного Общественной палатой РФ).

Чем должны заниматься НКО?

Источники: репрезентативный опрос населения, N=3021 чел., октябрь 2006 года, Аналитический центр Юрия Левады; опрос муниципальных служащих, N=103, Аналитический центр Юрия Левады; опрос НКО, N=1137, ноябрь-декабрь 2006 г., ROMIR monitoring.

Рисунок 1. Позиция населения

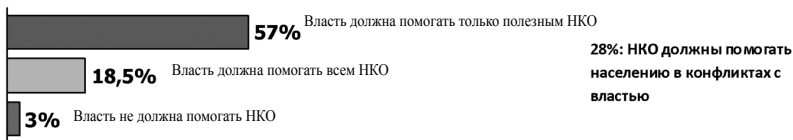


Рисунок 2. Позиция муниципальных чиновников

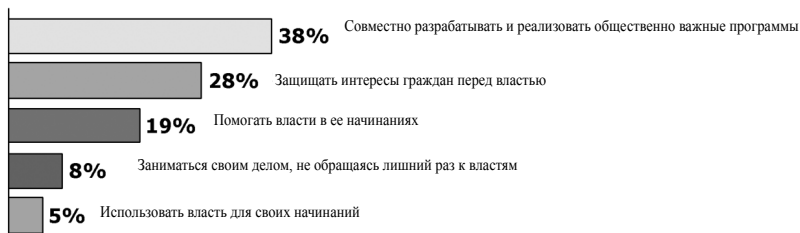
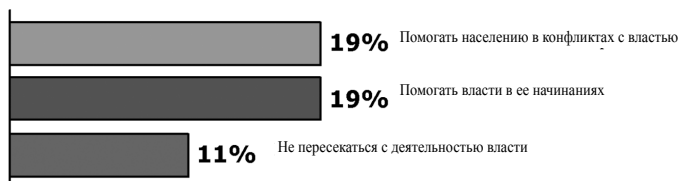
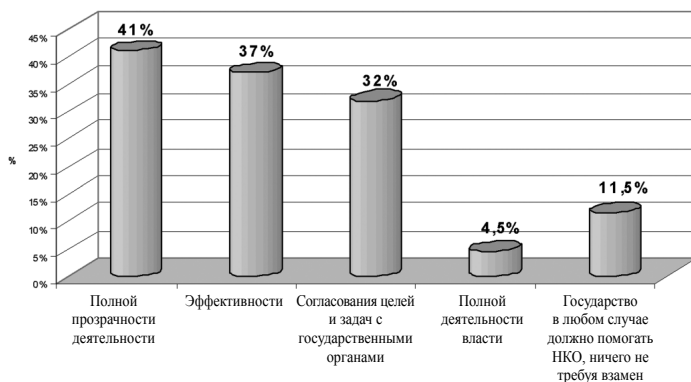


Рисунок 3. Позиция активистов НКО**Рисунок 4. Что должно государство требовать от НКО взамен на свою поддержку, мнение населения**

Источник: репрезентативный опрос населения N=3021 чел., октябрь 2006 г., Аналитический центр Юрия Левады.

**Рисунок 5. Основные проблемы НКО**

Источник: опрос НКО, N=1137, ноябрь-декабрь 2006 г., ROMIR monitoring.

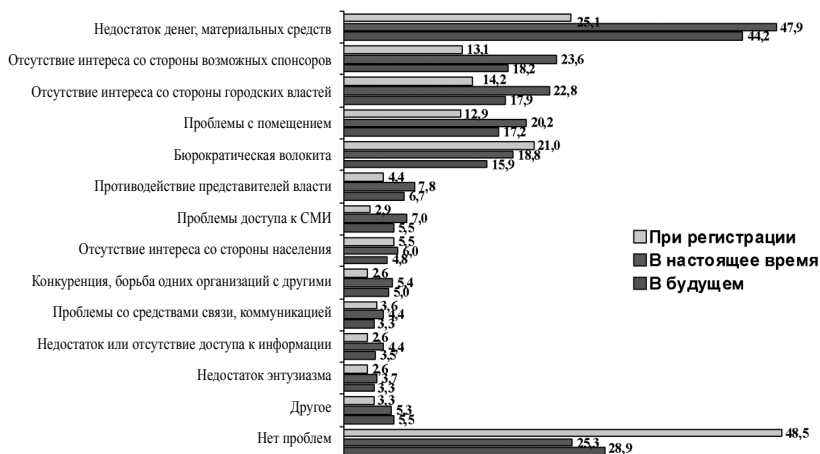
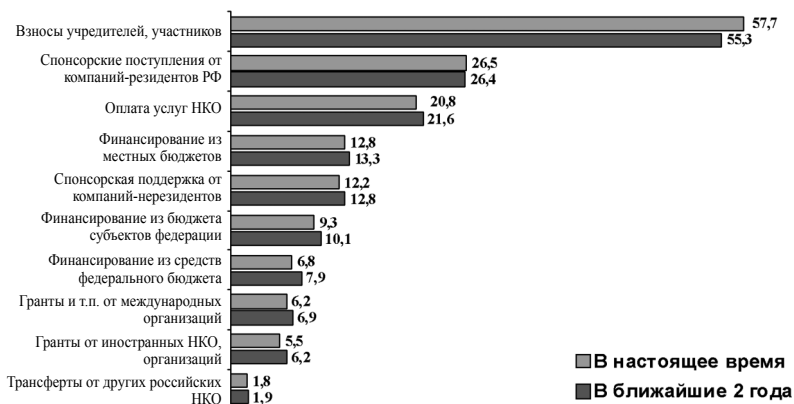


Рисунок 6. Основные источники финансирования деятельности НКО

Источник: опрос НКО, N=1137, ноябрь-декабрь 2006 г., ROMIR monitoring.



Общая характеристика изменения законодательства о НКО

Изменения в законах и подзаконных актах

Федеральным законом от 10 января 2006 года № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в четыре федеральных закона:

- Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»;
- Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;
- Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»;
- Гражданский кодекс Российской Федерации.

Закон № 18-ФЗ вступил в силу 18 апреля 2006 года. Им предусмотрено принятие целого ряда подзаконных актов. К настоящему времени все они приняты. К ним относятся:

- Постановление правительства РФ от 15 апреля 2006 года № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций». Этим постановлением утверждены формы заявлений для государственной регистрации при создании НКО, при реорганизации и ликвидации, при внесении изменений в учредительные документы, при изменении сведений,

не связанных с учредительными документами, а также формы отчетности.

- Приказ Минюста РФ от 17 апреля 2006 года № 115 «Об утверждении форм уведомления о создании на территории Российской Федерации филиала или представительства международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации, уведомления об изменении сведений, содержащихся в уведомлении о создании на территории Российской Федерации филиала или представительства международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации или в прилагаемых к нему документах, и выписки из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций».
- Приказ Минюста РФ от 22 июня 2006 года № 222 «Об утверждении Порядка проведения проверок соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям)».
- Приказ Минюста РФ от 5 мая 2006 года № 150 «Об утверждении формы свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации».

В Гражданский кодекс РФ изменения внесены в одну статью, которая касается оснований для ликвидации НКО. В прежней редакции систематическая деятельность, противоречащая уставным целям, служила основанием для ликвидации общественных объединений, фондов и религиозных организаций. Сейчас это основание можно применить к любой некоммерческой организации. В законе «О закрытом административно-территориальном образовании» было сделано дополнение, согласно которому на территории закрытого административно-территориального образования не допускаются создание и деятельность 1) организаций, учредителями которых являются а) иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные организации, б) иностранные некоммерческие неправительственные организации, в) отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций; 2) а также деятельность международных организаций (объединений).

Общие изменения в положении российских НКО

Существенные изменения законодательства о некоммерческих организациях сводятся к следующему:

- установлены ограничения на участие в НКО иностранных граждан и лиц без гражданства, иных физических лиц и организаций;
- введен новый порядок государственной регистрации некоммерческих организаций; новые (дополнительные) основания для отказа в государственной регистрации;
- приняты новые формы и механизмы контроля со стороны государственных органов;
- внесены изменения в основания и порядок ликвидации общественных объединений, иных некоммерческих организаций, отделений иностранных неправительственных организаций, установлены основания и порядок исключения из реестра филиалов и представительств иностранных неправительственных организаций.

Среди российских некоммерческих организаций следует выделить те, которые созданы с участием государства или муниципальных образований. Действие закона не распространяется на органы власти, а также на государственные и муниципальные учреждения. Остальные организации, созданные при участии органов власти, под действие закона подпадают.

Влияние нового законодательства на различные формы НКО

Некоммерческие организации создаются в различных организационно-правовых формах, а именно:

- общественные объединения (эта категория включает в себя 6 правовых форм):
 - общественная организация (включая профсоюзы);
 - общественное движение;
 - общественный фонд;
 - общественное учреждение;
 - орган общественной самодеятельности;
 - политическая партия;
- религиозная организация;
- фонд;
- автономная некоммерческая организация;
- некоммерческое партнерство;

- государственная корпорация;
- учреждение;
- ассоциация (союз);
- потребительский кооператив;
- негосударственный пенсионный фонд;
- нотариальная палата;
- формы, связанные с адвокатской деятельностью:
 - коллегия адвокатов;
 - адвокатское бюро;
 - адвокатская палата;
- объединение работодателей;
- товарищество (дачное, садоводческое, огородническое);
- товарищество собственников жилья;
- общины коренных малочисленных народов.

Действие нового законодательства определено не распространяется на политические партии, потребительские кооперативы, негосударственные пенсионные фонды. Частично распространяется на религиозные организации (в части контроля их деятельности были предприняты действия по ослаблению и полному снятию подобного контроля). Вопросы создания, регистрации и ликвидации не претерпели изменения.

Спорным является вопрос, насколько новый закон распространяется на профсоюзы. Согласно статье 24 закона от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» финансовый контроль за средствами профсоюзов органами исполнительной власти не осуществляется, за исключением контроля за средствами от предпринимательской деятельности. Реальное положение дел будет зависеть, по-видимому, от готовности профсоюзов отстаивать свои права.

Значительные изменения произошли в деятельности:

- фондов;
- автономных некоммерческих организаций;
- некоммерческих партнерств;
- государственных корпораций;
- учреждений (негосударственных);
- ассоциаций (союзов);
- объединений работодателей;
- товариществ (дачных, садоводческих, огороднических);

- товариществ собственников жилья;
- общин коренных малочисленных народов.

У организаций, созданных в указанных формах, изменился порядок регистрации и появился новый контролирующий орган с большими полномочиями.

Наименьшим изменениям подверглась деятельность общественных объединений: характер регистрации почти не изменился; добавилась отчетность по иностранным деньгам. Росрегистрация имела право контролировать их деятельность и прежде, сейчас у контролирующего органа появились дополнительные полномочия.

Формы отчетных документов

Отдельно следует остановиться на формах отчетных документов, утвержденных постановлением правительства РФ от 15 апреля 2006 года № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций».

Введение отчетов вряд ли повлияет на повышение прозрачности деятельности НКО для населения. В пользу этого свидетельствует многолетний опыт предоставления общественными объединениями отчетов о своей деятельности в рамках исполнения своей законной обязанности *«ежегодно информировать орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц»* (статья 29 закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»).

Множество слухов о целевом назначении этих отчетов подогревается недоработками самих отчетных форм. Так, в отчете о деятельности некоммерческой организации (форма № ОН0001) заполнение первого раздела («Основная деятельность») требует нетривиального осмысления структуры организации. Однако поскольку сообщество НКО в России велико и разнообразно, одним организациям удастся хорошо вписаться в предложенную форму (по причине, например, простоты организационной структуры), а другим – нет.

Например, проведение социологических исследований может быть и регулярной деятельностью, и отдельной программой, и отдельным мероприятием, а значит, по-разному отражено в отчетной форме. А в связи с неопределенностью в шаблоне отчета смысла слова «мероприятие» итог всегда будет субъективным. Следовательно, создаются предпосылки для возникновения проблемной ситуации во время проведения фактической проверки. Ожидания подобного развития ситуации со стороны НКО отягощаются тем, что в процессе принятия федерального закона № 18-ФЗ и впоследствии открыто говорилось о том, что данные меры направлены на пресечение финансирования политической деятельности иностранными государствами, при этом «политическая деятельность» понимается довольно широко. Таким образом, многие даже законопослушные НКО, предоставляя информацию о мероприятиях, связанных с формированием общественного мнения, продвижением интересов отдельных групп, влиянием на принятие властных решений, не смогут ощущать себя в безопасности.

Специалисты рекомендуют тщательно документировать теперь каждое мероприятие НКО, что отвлекает ресурсы организации от решения уставных задач и снижает эффективность ее деятельности, повышает издержки функционирования.

Правовая среда и развитие сектора НКО

Развитие некоммерческого сектора находится под существенным влиянием правовой среды, способной обеспечить как благоприятный, так и неблагоприятный климат для возникновения и функционирования некоммерческих организаций.

Вместе с тем, возникает вопрос, что значит «благоприятная правовая среда»? Неблагоприятная среда не является синонимом репрессивных режимов, запрещающих создание ассоциаций или ущемляющих другие базовые свободы граждан. Так, во вполне демократических странах существующее законодательство может, по мнению экспертов, препятствовать развитию сектора. Топлер подробно анализирует пример Германии¹, налоговое законодательство которой, по его мнению, создает значительные барьеры для

¹ *Toepler S. Foundations and Their Institutional Context: Cross-Evaluating Evidence from Germany and the United States // Voluntas. 1998. Vol. 9. № 2. P. 153–170.*

развития базовых институтов гражданской активности. Аршамбо, рассматривая проблему в более широком контексте, анализирует связь ряда аспектов французского законодательства и слабого развития во Франции посреднических организаций и фондов². Напротив, законодательство США признается академическими исследователями и экспертами стимулирующим рост некоммерческого сектора и его эффективную работу³.

Вопрос о том, что такое благоприятная правовая среда или, иными словами, каким должно быть оптимальное регулирование сектора некоммерческих организаций, не подразумевает простого однозначного ответа. Скажем, в отношении налогов на благотворительность большая часть исследователей сходится во мнении, что нужны существенные налоговые льготы для поощрения и стимулирования благотворительности. Тем не менее существуют возражения, основанные на идее потенциальной опасности подавления альтруистического начала в такой деятельности и превращении благотворительности в одну из схем ухода от налогов.

И все же ясно, что такое регулирование должно учитывать специфику организаций, действующих в некоммерческом секторе. В противном случае регулирующие действия могут создавать непредвиденные отрицательные социальные экстерналии.

Так, с одной стороны, действия, направленные на стимулирование роста сектора НКО и гражданской активности (например, через ослабление процедур регистрации и отчетности для данного типа организаций), могут привлекать недобросовестных агентов, способствуя возникновению на рынке псевдо-НКО – коммерческих по своей сути организаций, использующих организационно-правовую форму НКО для доступа к льготам, субсидиям и так далее.

С другой стороны, меры, направленные на усиление контроля за действующими некоммерческими организациями, могут восприниматься как попытки подавления возникающих НКО и в результате просто загонять их в ненаблюдаемые формы или

² Archambault E. The Non-Profit Sector in France. Manchester: Manchester University Press, 1997.

³ См., например: Anheier H.K., Romo F. Foundations in Germany and the United States: A Comparative Analysis // Anheier H.K., Toepler S. (Eds.). Private Funds, Public Purpose: Philanthropic Foundations in an International Perspective. New York: Plenum Press, 1998; Salamon L.M. America's Nonprofit Sector: A Primer. New York: Foundation Center, 1992.

смещать стимулы в наименее социально приемлемые области деятельности, фактически выводя эти организации из-под какого-либо государственного контроля. Так, Саламон и Топлер вслед за Кандилом⁴, приводят пример неудачной попытки регулирования, предпринятой в Египте, когда жесткие правовые ограничения, наложенные на деятельность ассоциаций и фондов, рассматривались как попытки установления контроля не только за НКО, но и за всем гражданским обществом в целом. В результате это привело к усилению, по крайней мере, одной из форм оппозиции: росту количества исламистских организаций.

При этом необходимо принимать во внимание не только уровень декларируемого контроля, подразумеваемого законодательством, но также и уровень принуждения. В совокупности система правовых норм, в поле которых действуют НКО, и система принуждения к соблюдению этих правил, то есть институциональная среда, определяют транзакционные издержки и, соответственно, влияют на стимулы агентов, действующих в некоммерческом секторе. Соответственно, любое изменение структуры контроля над деятельностью НКО изменяет структуру транзакционных издержек некоммерческих организаций, которые они испытывают при входе на рынок и в процессе функционирования: при регистрации, осуществлении основной деятельности и в процессе сбора отчетности, воздействуя через них (позитивным или негативным образом) на стимулы и поведение некоммерческих организаций.

Саламон и Топлер в работе «Влияние правовой среды на развитие некоммерческого сектора» предлагают аналитическую схему рассмотрения влияния правовой среды на поведение некоммерческих организаций, в качестве базового элемента схемы рассматривая именно категорию транзакционных издержек. В частности, они выделяют два механизма влияния. Так, спрос на услуги некоммерческих организаций может зависеть от издержек, с которыми связано взаимодействие с НКО у потребителей их услуг (*demand side effect* – эффект стороны спроса).

В таблице 1 приведены четыре группы правовых норм, которые могут оказывать существенное влияние на транзакционные из-

⁴ Kandil A. Egypt // Anheier N.K., Salamon L.M. (Eds.). *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester: Manchester University Press, 1997. P. 350–368.

держки потребителей продукции и услуг НКО и, соответственно, на спрос, который они предъявляют на соответствующие товары и услуги.

Таблица 1. Факторы спроса

Группы норм	Факторы спроса
Распределение прибыли	Наличие ограничений на распределение прибыли
	Наличие ограничений на распределение прибыли между членами организации
Отчетность	Наличие требований о предоставлении отчетности
	Степень открытости информации об организации
Управление организацией	Кто несет ответственность за деятельность организации
	Условия участия в деятельности организации
Фандрайзинг	Необходимость разрешения официальных органов на сбор спонсорских средств
	Дополнительные ограничения на привлечение средств

Помимо этого, предложение товаров и услуг организаций некоммерческого сектора находится в тесной зависимости от величины и структуры издержек, которые несут НКО при возникновении и функционировании (*supply side effect* – эффект стороны предложения). Это продемонстрировано в таблице 2.

Таблица 2. Факторы предложения

Группы норм	Факторы предложения
Общие законодательные положения	Право на объединение организаций
	Разрешенные формы деятельности организаций
	Дозволенные формы политической активности
Основания для начала деятельности организации	Разрешенность несетевых организаций
	Наличие требований к членству в организации
	Специфицированность требований к начальному капиталу организации

Окончание таблицы 2

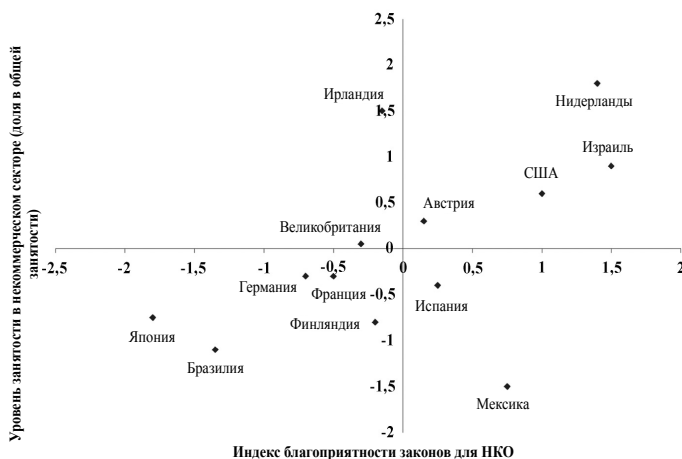
Группы норм	Факторы предложения
	Наличие требований на вовлеченность представителей власти в органы правления организации
	Наличие неопределенности при регистрации организации
	Возможность апелляционной жалобы при отказе в регистрации
Финансирование	Организации, которым предоставляются налоговые льготы
	Организации, которым предоставляется освобождение от уплаты подоходного налога
	Организации, которым предоставляется освобождение от уплаты налога на недвижимое имущество
	Организации, которым предоставляется освобождение от уплаты пошлин
	Организации, которым предоставляется освобождение от уплаты косвенных налогов
	Разрешенность коммерческой деятельности и ее налогообложение
	Подоходный налог от коммерческой деятельности организации
	Налоговые вычеты на средства, полученные от доноров
	Налоговые вычеты для индивидуальных доноров
	Налоговые вычеты для корпоративных доноров

Некоторые положения законодательства могут оказывать влияние как на факторы спроса, так и на факторы предложения товаров и услуг. К таковым относится, например, уровень контроля и требований к отчетности. В то время как строгий контроль может увеличивать доверие потребителей к результатам деятельности

НКО, он может и снижать стимулы агентов по созданию таких организаций⁵.

Используя индикаторы, предложенные в работе Саламона и Флаерти⁶, Саламон и Топлер анализируют зависимость активности некоммерческого сектора (измеряемого путем оценки числа занятых) от благоприятности правовой среды. Проводя анализ на основе данных, собранных в рамках *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, они находят подтверждение гипотезе о том, что между «качеством» законодательства и уровнем развития некоммерческого сектора существует прямая связь

Рисунок 7. Законодательство о некоммерческих организациях и масштабы деятельности НКО



Влияние специфики законодательства на деятельность некоммерческого сектора по отдельным странам и группам стран также находится в фокусе анализа. В работах Хидеки и Пекканена⁷ анализируется внедрение нового законодательства о некоммер-

⁵ Хотя данный аргумент может быть приведен и для коммерческих организаций, в случае НКО влияние может быть более значительным в силу специфики стимулов агентов, занимающихся некоммерческой деятельностью.

⁶ Flaherty S., Salamon L.M. Nonprofit Law: Ten Issues in Search of Resolution // Salamon L.M. (Ed.). The International Guide to Nonprofit Law. New York: John Wiley & Sons, 1997. P. 8–42.

⁷ Hideki K. Breaking the State Monopoly on Public Affairs // Mann T. (Ed.). Governance for a New Century: Japanese Challenges, American Experience. Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2002; Pekkanen R. Japan's New Politics: The Case of the NPO Law // Journal of Japanese Studies. 2000. Vol. 26. № 1. P. 111–148.

ческих организациях в Японии в 1998 году (*The NPO Law, The Law to Promote Specified Nonprofit Activities*). Авторы утверждают, что изменился характер закона: теперь он стал предъявительным (*authentication*), а не разрешительным, и к некоммерческим организациям стали относиться все организации, преследующие общественно полезные интересы. Естественно, возникла проблема с определением «общественных интересов». Решение по данным вопросам в Японии было вменено специально созданным в 2000 году независимым аккредитационным комитетам (*independent public-interest accreditation committee*). Именно на основании их решения о соответствии деятельности конкретной организации понятию общественной пользы государство выстраивает налоговую и контролирующую политику в отношении этой организации.

В исследовании Кусуми⁸ было отмечено, что принятие такого законодательства является результатом конструктивного диалога между государством и некоммерческим сектором. Государство было заинтересовано в привлечении НКО в социальную сферу, и, соответственно, для этого были созданы все условия.

В работе Липски и Смита⁹ речь идет о некотором ужесточении регулирования некоммерческого сектора в США в конце 1980-х годов. Однако ужесточение законодательства касалось только расходования средств, получаемых от государства, все остальные стороны деятельности НКО оставались на усмотрение самих организаций. Проведенное на десять лет позже исследование Снейвли и Дезай¹⁰ показало, что между некоммерческими организациями и местными органами власти в США, Германии, Бразилии стало наблюдаться сближение. Были созданы все необходимые условия (в том числе и законодательные) для поддержания партнерских отношений между властями и НКО в сфере предоставления социальных услуг и общественных благ. Соответствующие шаги властей были предприняты на основании изучения опыта взаимодействия с разными организационными формами (частные предприятия, некоммерческие организации, государственные агентства) в данной сфере.

⁸ Kusumi T. The Current Situation and Issues of Japan's Government-NPO Relations // Watanabe P. (Ed.). The Present State of Nonprofit Sector in Japan, 2002. P. 23–29.

⁹ Lipsky M., Smith S.R. Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State // Political Science Quarterly. 1990. Vol. 104. № 4. P. 625–648.

¹⁰ Desai U., Snaveley K. Mapping Local Government-Nongovernmental Organization Interactions: A Conceptual Framework // Journal of Public Administration Research and Theory. 2000. Vol. 11. № 2. P. 245–263.

Оценка трансакционных издержек законодательства о НКО: аналитическая схема

Обратимся теперь к более детальному анализу влияния изменений в законодательстве на деятельность некоммерческих организаций. Согласно логике Рональда Коуза, выбор экономическими агентами той или иной организационной формы деятельности определяется сравнительными трансакционными издержками осуществления соответствующих транзакций в рамках различных механизмов управления¹¹. Нас в данном случае интересуют специфические трансакционные издержки, возникающие у НКО. Именно их анализ позволит делать выводы о специфике влияния регулирования на деятельность некоммерческих организаций.

То, что деятельность НКО не ставит своей целью максимизацию прибыли, влияет на специфику принятия производственных решений, о чем подробно пишут многие авторы¹². Соответственно, существует специфика в стимулах агентов, действующих в секторе НКО¹³.

Вместе с тем, концептуальная схема анализа влияния положений законодательства на деятельность НКО была бы неполной без учета упомянутой выше специфики стимулов агентов, действующих в рассматриваемом секторе. Для анализа этой специфики целесообразно подойти к рассмотрению фирмы (в данном случае НКО) с точки зрения компетентностного эволюционного подхода, в основе

¹¹ Coase R.H. The Nature of the Firm // *Economica*. 1937. № 4. P. 386–405.

¹² См., например: Weisbrod B. Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three Sector Economy // Gies D., Ott S., Shafritz J. (Eds.). *Nonprofit Organization*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole, 1990; Weisbrod B. *The Nonprofit Economy*. Harvard University Press, 1988; Hansmann H.B. The Role of *Nonprofit Enterprise* // *The Yale Law Journal*. 1980. Vol. 89. № 5. P. 835–901. В работах Вейсброта освещается широкий круг вопросов, связанных с развитием некоммерческого сектора: почему появляются такие организации, специфика их функционирования (рабочая сила, способы финансирования, варианты взаимодействия с государственными службами). Все положения иллюстрируются примерами из американской практики.

¹³ Это показывают многочисленные эмпирические исследования. Так, в работе Престона (Preston A.E. The Nonprofit Worker in a for Profit World // *Journal of Labor Economics*. 1989. Vol. 87. № 4. P. 438–463) исследуется рынок труда высококвалифицированных рабочих в секторе НКО. Построенная на основе эмпирических данных теоретическая модель показывает, что они готовы работать за заработную плату ниже рыночной взамен возможности производить положительные социальные внешние эффекты от своей деятельности.

которого лежит идея о том, что ядро фирмы составляет набор ключевых компетенций¹⁴. Соответственно, влияние законодательства проявляется во влиянии на стимулы агентов ядра и периферии организаций к накоплению определенных компетенций, а также на изменение структуры этого ядра.

Влияние рассматриваемых транзакционных издержек на организацию зависит от механизма управления. В иерархической организации при наличии жесткого вертикального управления, равно как и в рыночных сделках, такие издержки будут невысокими. В случае сетей (а именно на сетевом механизме управления базируются многие НКО) транзакционные издержки будут самыми значительными. Давление этих издержек на организации заставит их искать иные, менее эффективные, формы управления. В рамках сетевого механизма управления, являющегося оптимальным для многих общественных объединений, транзакционные издержки будут значительно выше, чем в случае рыночного или иерархического механизмов управления. Выделение дополнительного финансирования не снимет проблему эволюции НКО-фирм в сторону неэффективных для данного сектора механизмов управления. Так, выделение дополнительного финансирования расширит бюджетное ограничение НКО и решит проблему прямых транзакционных издержек, однако не решит проблему искажения стимулов и, соответственно, не элиминирует альтернативные издержки, связанные с отказом от социально значимых проектов.

Основными факторами, обуславливающими рост транзакционных издержек, являются неопределенность требований и специфичность необходимых инвестиций. При этом основные инвестиции связаны с формированием дополнительных компетенций сотрудников и новых организационных рутин, являющихся нейтральными (или отрицательными) по отношению к прямой деятельности организации¹⁵. Данные компетенции являются комплементарными

¹⁴ Основные идеи эволюционного подхода см., например, в: *Nelson R., Winter S.G. An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1982; *Nonaka I. A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation // Organizational Science*. 1994. Vol. 5. № 1. P. 14–37; *Zollo M., Winter S.G. Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities // Organization Science*. 2002. Vol. 13. № 3. P. 339–351.

¹⁵ Дополнительные инвестиции в компетенции могут увеличиваться еще и ввиду меньшей эффективности распределения денежных средств внутри некоммерческой организации. Об этой проблеме см., в частности: *Core J.E., Guay W.R., Verdi R.S. Agency Problems of Excess Endowment Holdings in Not-For-Profit Firms // Fisher College of Business. Center for Research in Financial Economics*. WP. 2006.

по отношению к ключевым компетенциям ядра организации, что обуславливает дополнительное снижение эффективности и размывание ядра.

Предъявляемые требования стимулируют возникновение неблагоприятного отбора как «логичную» реакцию НКО на двух уровнях: внутриорганизационном (отток волонтеров и увеличение количества периферийных работников, нанятых для выполнения административных обязанностей и в меньшей степени разделяющих социальные цели организации) и рыночном (уход из сектора «правильных» НКО и создание фиктивных оболочек, инвестирующих в создание компетенций, направленных на формальное исполнение требований закона, и увеличение переговорной силы в отношении с чиновниками).

Неопределенность может выступать фактором формирования коррупционного потенциала, реализующегося в процессе вынужденного торга между организацией и чиновником. Предметом торга в таком случае выступает объем минимальных обязательных к исполнению требований.

Изменения в законодательстве о НКО, генерирующие дополнительные издержки

Анализ данных выборочного опроса НКО, проведенный в конце 2006 года, показал, что практическое применение федерального закона № 7-ФЗ от 12 января 1996 года с изменениями, внесенными в него в соответствии с законом № 18-ФЗ от 10 января 2006 года, порождает две основные группы дополнительных издержек, которые вынуждены нести как органы ФРС, так и непосредственно НКО. Во-первых, это издержки, возникающие при регистрации НКО, во-вторых, издержки, связанные с контролем деятельности НКО.

Первый тип издержек связан с фактическим переходом от уведомительного к разрешительному порядку государственной регистрации НКО, что отражено в содержании пункте 2 статьи 13.1:

«Решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) некоммерческой организации принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере регистрации некоммерческих организаций (далее – уполномоченный орган), или его территориальным органом».

Новацией закона является включение в состав оснований для отказа в регистрации не только факта неполноты представленных документов или их ненадлежащего оформления (что было в законе и ранее), но и ряда содержательных моментов, связанных с характером планируемой деятельности НКО. Поскольку формулировки закона нечетки и неоднозначны, допускают множественное толкование, то с этим обстоятельством связана возможность выдвижения неоднократных требований по переоформлению представляемых документов, что затягивает момент начала работы НКО, требует от учредителей существенных затрат времени и фактически представляет собой административный барьер для входа в сектор НКО новых организаций. Кроме того, возможность неоднозначной трактовки требований к содержанию деятельности НКО в сочетании с возможностями административного усмотрения и не всегда высокой квалификацией работников регистрационных органов формирует коррупциогенную ситуацию.

Все это не только проявилось в данных опроса НКО, но и отражается в соотношении цен на услуги юридических организаций по регистрации НКО и регистрации коммерческих организаций: первые выше вторых в среднем на 40% (как известно, законодательство о регистрации коммерческих организаций не включает содержательных требований к учредительным документам).

Второй тип издержек связан с включением в закон новых моментов в статью 32 «Контроль за деятельностью некоммерческой организации», где наряду с налоговой отчетностью и предоставлением стандартных статистических данных появилось также и требование предоставления содержательной отчетности.

Необходимо отметить, что это требование в принципе способно привести к положительным последствиям в том случае, если соответствующие отчеты будут представляться публично, например, в Интернете, органами Росрегистрации, поскольку это позволит общественности лучше узнать о достижениях и положении НКО. Если же отчеты НКО будут сосредотачиваться только в органах Росрегистрации и анализироваться их сотрудниками (например, для определения объектов последующих проверок), то это возложит на упомянутые органы значительные дополнительные затраты (они должны покрываться за счет госбюджета), которые никак не будут компенсированы упомянутым положительным для общества эффектом.

Точно так же дополнительные затраты для НКО, необходимые для подготовки содержательных отчетов, без предварительного существенного повышения квалификации сотрудников ФРС и значительного увеличения их численности (оплачиваемой из средств госбюджета) окажутся непроизводительными расходами, отвлекаемыми от уставной деятельности, поскольку в нынешнем их состоянии органы ФРС просто не смогут изучить отчеты, которые будут к ним регулярно поступать.

Со статьей 32 связан и еще один момент, возлагающий на НКО повышенные риски и, следовательно, увеличивающий их затраты, – пункт, согласно которому НКО может быть ликвидирована в случае непредставления того или иного из требуемых документов. Санкция, предъявляемая в подобных случаях коммерческим организациям, имеет, как известно, характер административного штрафа.

Ниже приводятся подробные результаты исследования поведения некоммерческих организаций в трех интересующих нас ситуациях:

- регистрация НКО или внесение изменений в учредительные документы;
- текущая деятельность организации и подготовка отчетности;
- взаимодействие с органами Росрегистрации (в том числе в ходе проверок).

Экономический анализ положения НКО: эмпирическая оценка

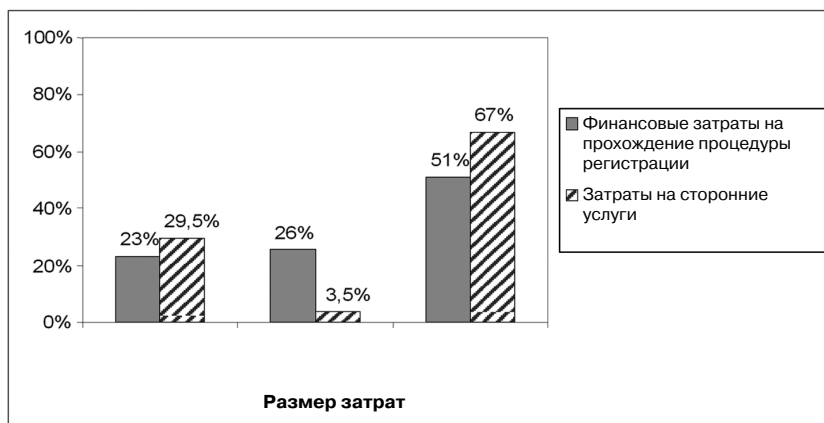
Рассмотрим основные транзакционные издержки, возникающие у некоммерческих организаций в поле действия федерального закона № 18-ФЗ, в описанных выше режимах, разделив их по следующим категориям:

- подготовка документов;
- прохождение процедуры регистрации;
- подготовка отчетности;
- инвестиции в компетенции;
- повышение общего уровня издержек НКО в связи с поправками.

Подготовка документов и прохождение процедуры регистрации

Подготовка документов для регистрации связана со значительными денежными и временными затратами (рисунок 8). Так, более чем у половины опрошенных НКО прямые затраты составили более 3000 рублей. Средние затраты на подготовку документов, необходимых для регистрации и перерегистрации НКО, составляют 4296 рублей. Многие организации (66%) вынуждены при прохождении регистрации прибегать к сторонним услугам.

Рисунок 8. Финансовые затраты на прохождение регистрации или изменения устава НКО
(в % совершавших данные виды затрат)



Вопросы: Если вы проходили регистрацию, оцените, пожалуйста, финансовые затраты на прохождение процедуры регистрации (на бумагу, подготовку копий документов, услуги связи, заверение копий у нотариуса и т.п.), N=43 чел.

Если прибегали к сторонним услугам, то во сколько это вам обошлось? N=27 чел.

Подготовка документов связана со значительными временными издержками. Так, около 2/3 организаций вынуждены прибегать к консультационным услугам сторонних организаций, 43% организаций тратят на процесс сбора необходимых для регистрации документов более трех недель, а на сам процесс регистрации – в двух третях случаев уходит еще не менее месяца.

Таблица 3. Время, затраченное на подготовку документов для прохождения процедуры регистрации (в % ответивших)

Затраченное время	Доля ответивших
Неделю или меньше	16
Около двух недель	23
Около трех недель	18
Более трех недель	43
Всего (чел.)	41

Помимо временных издержек подготовка документов требует и значительных трудовых затрат.

Таблица 4. Количество человеко-дней, затраченных на подготовку документов для прохождения процедуры регистрации (в % ответивших)

Количество человеко-дней	Доля ответивших
10 или меньше	37
11–20	14,5
21–30	15
31–40	10
41–50	12,5
Больше 50	12
Всего (чел.)	43

Сама процедура регистрации по ответам респондентов занимала около трех недель в 26% случаев, более трех недель – в 7% случаев, более месяца – в 66% (таблица 5). Данные цифры свидетельствуют о неэффективности работы органов Росрегистрации, так как по закону (статья 13.1 пункт 6) эта процедура должна занимать максимум 23 дня, а ответы респондентов в большинстве случаев свидетельствуют о том, что это положение не выполняется.

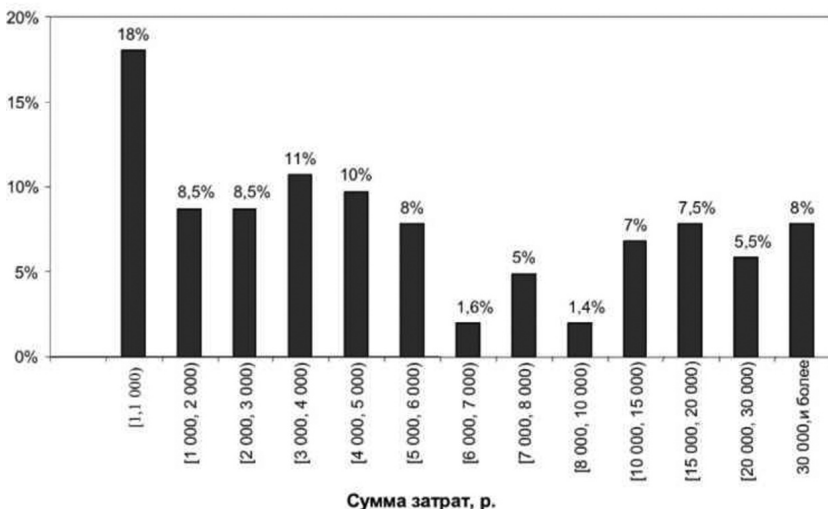
Кроме того, было выявлено, что примерно в трети случаев отказа в принятии документов для регистрации НКО чиновники Росрегистрации ссылались на новые поправки к закону о НКО (таблица 6). Предполагаемые денежные затраты НКО на регистрацию (пошлины и тому подобное.) составляют в среднем 9000 рублей, однако необходимо отметить, что дисперсия этого показателя крайне велика (минимальное значение – 400 рублей, максимальное – 140 000 рублей) (рисунок 9).

Таблица 5. Затраты времени на общение с органами регистрации (в % ответивших)

Затраченное время	Процент от ответивших
Около трех недель	26
Более трех недель	7
Более месяца	67
Всего (чел.)	43

Таблица 6. Поправка в новом законе о НКО как причина отказа в регистрации

Ссылались ли работники регистрационных органов на поправки к закону о НКО при обосновании дополнительных требований к регистрационным документам?	Доля ответивших
Да	32,4
Нет	48,2
Никак не обосновывали (дополнительные требования)	19,4
Всего ответивших (чел.)	31

Рисунок 9. Предполагаемые денежные затраты на регистрацию (в % ответивших, N=103 чел.)

При этом показательно следующее обстоятельство. В ситуации, когда учредители НКО не обладают необходимыми юридическими знаниями или достаточным количеством времени для подготовки и сдачи документов, они имеют возможность обратиться к юристам-консультантам.

И если до вступления в силу нового законодательства консультации для учредителей коммерческой и некоммерческой организации содержательно не были существенно различны, то сейчас можно говорить о появлении специальной консультационной услуги – юридическое сопровождение регистрации некоммерческой организации.

В целом на рынке услуг по регистрации организаций можно проследить следующие тенденции:

- Стоимость услуг по регистрации НКО в среднем превышает стоимость услуг по регистрации коммерческих организаций на 40% и выше (в зависимости от организационно-правовых форм). Регистрация НКО в предложениях компаний имеет и большую продолжительность по времени по сравнению со сроками регистрации коммерческих фирм. В ряде случаев стоимость для коммерческой фирмы превышает стоимость услуг для НКО лишь за счет необходимости регистрации эмиссии акций в ФСФР (ОАО, ЗАО).
- Далеко не каждая юридическая компания предлагает услуги по оформлению деятельности и сопровождению НКО. Менее 10% готовы предложить услуги по работе с НКО, что вовсе не означает наличие у них существенного опыта в этой области. Некоторые компании заведомо ориентированы на регистрацию лишь части организационно-правовых форм для НКО, например, фонда, общественного объединения, товарищества собственников жилья, политической партии.
- Некоторые юридические компании, имеющие прошлый опыт по предоставлению услуг для НКО, указали, что ввели отдельные расценки лишь после принятия поправок в законодательство, поскольку ранее процедура регистрации носила уведомительный характер, а в настоящее время раз-

решительный. Ранее стоимость услуг для НКО формировалась в большинстве случаев на основе расценок на услуги для любых видов организаций либо отличалась от услуг по регистрации коммерческих фирм лишь по срокам. В настоящее время практически все компании в своих прайс-листах используют формулировку «от такой-то суммы». Насколько реальная итоговая стоимость может отличаться от объявленной в оферте, к сожалению, компании затрудняются ответить, поскольку у большинства из них опыта регистрации НКО после введения новых правил к моменту проведения обследования нет.

- Наибольшее количество предложений сосредоточено в Москве, однако удалось получить выборочные данные по некоторым компаниям из регионов, где стоимость услуг юридического оформления и сопровождения для НКО в ряде случаев существенно выше, чем в Москве, несмотря на разницу в уровне доходов населения и социально-экономического положения регионов.
- Представители ряда компаний на вопрос о политике ценообразования на услуги по регистрации НКО затруднились дать детальный ответ, ссылаясь на то, что *«выполнение требований нового законодательства о НКО требует больше времени для соблюдения всех процедур»*, *«процедуры менее стандартные, чем для коммерческих организаций»*, *«оценить точное время для согласования невозможно, поскольку нет опыта регистрации НКО после принятия поправок»*. Таким образом, желающие зарегистрировать НКО не могут спланировать собственные издержки ни при обращении в специализированные компании, ни при самостоятельном прохождении процедуры регистрации.
- В ответ на запросы об опыте регистрации НКО после принятия поправок двое представителей компаний предположили, что из-за отсутствия данных о порядке сдачи отчетности о деятельности НКО желающие зарегистрировать некоммерческие организации ждут, когда появится информация, чтобы принять окончательное решение о регистрации той или иной организационно-правовой формы.

Таблица 7. Сравнительные данные по расценкам на услуги по регистрации предприятий с различными видами организационно-правовой формы (в Москве)

		Некоммерческие организации (различные организационно-правовые формы)		Коммерческие организации (различные организационно-правовые формы)	
	Вид услуги фирмы-респондента	Стоимость (рубли)	Сроки (если были указаны)	Стоимость (рубли)	Сроки (если были указаны)
1	Регистрация	25 000	1,5–2 месяца	11 000–15 000	2–3 недели
	Регистрация изменений	25 000	1,5–2 месяца		
2	Регистрация	14 000		8000–10 000	
3	Регистрация	45 000		10 500–20 000	
4	Регистрация	25 000		11 000–20 000	
5	Регистрация	25 000–32 000		9000–20 000	
	Регистрация изменений	20 000		9000–10 000	
	Ликвидация	30 000		10 000–36 000	
6	Регистрация	18 000–30 000	3–6 недель	18 000–45 000	2–8 недель
	Перерегистрация	15 000–30 000	3–6 недель	15 000–30 000	2–8 недель
7	Регистрация	21 000	5 недель	10 500–25 000	10 дней–4 недели

Однако при рассмотрении приведенных расценок следует учитывать, что в большинстве случаев существуют дополнительные издержки, которые понесет клиент при обращении за услугами в юридическую консультацию. При этом состав работ в рамках приведенных выше расценок не всегда оговаривается подробно при публичной оферте.

Таким образом, дополнительное увеличение стоимости складывается из следующих наиболее часто встречающихся издержек, которые не включаются в стоимость услуги по регистрации и оплачиваются отдельно:

- государственная пошлина (2000 рублей);
- нотариальные услуги;
- расходы по изготовлению печати;
- предоставление юридического адреса;
- открытие дополнительного счета в банке;
- постановка на налоговый учет;
- ксерокопирование документов;
- курьерское обслуживание;
- установка программных пакетов бухгалтерского обслуживания.

Кроме того, некоторые из юридических компаний ввели систему наценок (за количество учредителей более четырех или шести, участие иностранных учредителей и по другим параметрам); помимо услуг регистрации предлагают еще «перерегистрацию» и ликвидацию (как коммерческих предприятий, так и НКО). Приведенные данные о расценках на услуги для НКО не позволяют обнаружить транспарентных принципов формирования цен со стороны юридических компаний.

Данные о предоставлении услуг по регистрации в других регионах, которые удалось получить в сети Интернет, показывают, что услуги для некоммерческих организаций дороже и требуют больших затрат времени, чем для коммерческих. При этом в рамках одного и того же региона «базовая стоимость», заявленная в оферте, может отличаться в два раза и более (что наиболее наглядно видно на примере Санкт-Петербурга).

Данные о стоимости аналогичных услуг в других регионах, которые удалось получить, показывают, что наиболее высокая стоимость юридических услуг как для коммерческих, так и для некоммерческих организаций оказывается в наиболее удаленных от Москвы городах. Так, в Московской области стоимость услуг такая же, как в Москве. В Санкт-Петербурге и Нижегородской области регистрация НКО на 18% дороже, чем в аналогичной компании в Москве, но соответствует среднему уровню расценок московского рынка (24 000 рублей за регистрацию). В Калмыкии стоимость регистрации НКО в 2,7 раза выше, чем в Москве, и в 2,3 раза выше, чем в других указанных регионах (45 000 рублей).

Таким образом, складывается парадоксальная ситуация, когда регистрация некоммерческой организации оказывается более дорогостоящей и трудоемкой (по затрате времени и усилий), причем как с обращением к профессиональным юристам, так и без этого, чем для коммерческой организации.

Текущая деятельность некоммерческой организации, подготовка отчетности

Полученные данные позволяют констатировать увеличение текущих операционных издержек уже существующих НКО. В частности, это обусловлено изменением режима текущей деятельности в связи с подготовкой отчетности, переключением административных и «содержательных» сотрудников на эти операции. Фактически происходит снижение эффективности деятельности НКО: 68% респондентов отмечают, что введение поправок привело к отвлечению сотрудников от полезной деятельности и переключению их на подготовку отчетности.

В октябре-декабре 2006 года начали вести требуемую отчетность около трети организаций. Для них в 21,5% случаев эти затраты составляют один человеко-день в месяц, в 55% случаях – два-три человеко-дня, в 23,5% случаях – более трех человеко-дней.

Таблица 8. Количество человеко-дней на ведение дополнительной отчетности после внесения поправок в законодательство о НКО

(в % начавших вести дополнительную документацию после вступления в силу поправок)

Количество человеко-дней	Доля начавших вести дополнительную документацию после введения поправок
Один человеко-день или меньше	21,5
Два-три человеко-дня	54,5
Больше трех человеко-дней	24
Всего (чел.)	51

О необходимости привлечения внешних специалистов заявляет треть респондентов (52 из 159), причем чаще всего требуются бухгалтеры (в 31% случаев) и юристы (33%), в 36% – оба специалиста. Только в 10% случаев эти специалисты требуются на один день, в 57% случаев – на два-три дня, в 33% случаев – на неделю и больше.

Таблица 9. Привлечение сторонних специалистов

Планируется привлечение сторонних специалистов	Доля ответивших
Да	35
Нет	65
Всего (чел.)	153

Таблица 10. Привлечение сторонних специалистов, каких именно

Необходимый специалист	Доля ответивших
Бухгалтер	31
Юрист	33
И тот и другой	36
Всего (чел.)	52

Таблица 11. Привлечение сторонних специалистов, на какой срок

Срок	Доля ответивших
На один день	10
На два-три дня	57
На неделю или больше	33
Всего (чел.)	51

При этом независимо от количества работающих для подготовки отчетности у НКО уходит около двух-трех человеко-дней, и это даже у тех организаций, в которых работает не более трех сотрудников.

Инвестиции в дополнительные компетенции требуются с обеих сторон: как со стороны некоммерческих организаций, так и со стороны чиновников Росрегистрации. Так, НКО оценивают временные затраты на переобучение работников в среднем в несколько недель, а денежные затраты в среднем составляют 10 089 рублей. При этом 76% респондентов отметили, что введенные поправки вынуждают их повышать квалификацию своих сотрудников; треть опрошенных ответили, что их НКО требуются новые постоянные сотрудники (большинству нужны юристы); 58% заявили, что у них возникла необходимость общения с представителями властных структур.

О том, что Росрегистрации потребуются дополнительные средства на обучение чиновников, свидетельствует то обстоятельство, что 64,4% респондентов указали, что компетенция чиновников Росрегистрации или низкая, или они вообще ничего не понимают в специфике некоммерческого сектора, 35% отметили, что уровень компетенции чиновников Росрегистрации средний.

Таблица 12. Как бы вы в целом оценили компетентность чиновников, которые контролируют деятельность НКО?

Оценка	Доля ответивших
Высокая	1
Средняя	35
Низкая	27
Они вообще не понимают, в чем специфика деятельности НКО	38
Всего (чел.)	149

Представители многих НКО говорят о том, что дополнительные ограничения, введенные поправками, приводят к увеличению издержек функционирования, 68% из них считают, что введение поправок привело к отвлечению сотрудников от полезной деятельности. Более трети НКО отмечают, что им приходится отказываться от ряда проектов, и почти половина – что новые требования являются невыполнимыми для многих НКО.

На основании полученных выше данных попытаемся монетизировать издержки некоммерческих организаций в связи с действием нового законодательства. Прямые затраты НКО будут складываться преимущественно из дополнительных затрат на оплату рабочего времени сотрудников, привлекаемых к подготовке отчетной документации в соответствии с требованиями законодательства. Поскольку практический опыт подготовки отчетной документации на момент проведения опроса отсутствовал, а также еще не были приняты методические рекомендации по заполнению форм отчетности (что позволило бы более точно оценить объем необходимых усилий), эти затраты могут быть оценены на основе данных, полученных в ходе выборочного опроса НКО.

Оценка дополнительных издержек, вменяемых новым законодательством о НКО, для всей совокупности организаций некоммерческого сектора затруднена из-за отсутствия надежных статистических данных, характеризующих этот сектор.

Так, по состоянию на 2006 год в секторе формально зарегистрировано свыше 359 тысяч НКО. В то же время, по экспертным оценкам, число реально функционирующих организаций составляет около 70 тысяч (по данным мониторинга Общественной палаты РФ).

Отсутствуют статистические данные об уровне заработной платы сотрудников НКО, осуществляющих работу по подготовке отчетов, а сама заработная плата, по имеющимся оценкам, сильно варьирует в зависимости от региона: рынки труда по этому показателю резко различаются. На депрессивных рынках уровень заработных плат ниже, на перегретых (например, в Москве и Санкт-Петербурге) – выше. Помимо этого, большинство опрошенных организаций считают необходимым привлечение профессиональных юристов и бухгалтеров, рыночная заработная плата которых значительно выше среднего уровня.

В таких условиях целесообразно рассчитать варианты оценки дополнительных издержек, связанных с подготовкой отчетов, с учетом различных сочетаний численности НКО и уровня заработной платы. Для численности принимаются следующие варианты:

- формальный – 359 тысяч НКО;
- оптимистический (половина от зарегистрированных) – 180 тысяч НКО;
- пессимистический – 70 тысяч НКО.

Для заработной платы принимаются следующие варианты:

- оптимистический (на уровне зарплаты работников ФРС) – 16 800 рублей в месяц;
- промежуточный (на уровне средней заработной платы по РФ) – 11 600 рублей в месяц;
- пессимистический (на уровне заработной платы работников здравоохранения и предоставления социальных услуг) – 8400 рублей в месяц.

Все эти варианты относились к осени (октябрь-ноябрь) 2006 года. По данным опроса НКО, средневзвешенная величина рабочего времени на подготовку материалов для написания отчета составляет 2,2 человеко-дня в месяц, или 26,4 человеко-дня в год, или, полагая в месяце 22 рабочих дня, 1,2 человеко-месяца.

Эта величина умножается на вариантную величину заработной платы и на вариантную величину численности НКО в секторе. Соответствующая оценка представлена на пересечении столбца и строки таблицы.

Таблица 13. Оценка уровня издержек некоммерческих организаций

Заработная плата	N = 359 000	N = 180 000	N = 70 000
16 800	7237 млн рублей	3629 млн рублей	1411 млн рублей
11 600	4997 млн рублей	2506 млн рублей	974 млн рублей
8400	3619 млн рублей	1814 млн рублей	706 млн рублей

Кроме того, в 2007 году на обучение сотрудников НКО новым правилам подготовки отчетной документации потребуется едино- временно в среднем на одну НКО 9939 рублей, что составит по сектору 3568 млн рублей, 1789 млн рублей, 696 млн рублей в зависимости от выбранной оценки численности НКО, соответственно.

Таким образом, в зависимости от выбранной стратегии оценки расходы НКО могут колебаться от 1,4 млрд рублей до почти 10 млрд рублей, что в любом случае является консервативной оценкой, поскольку не учитывает связанные расходы НКО: налоговые платежи (на фонд заработной платы), оборудование рабочих мест, дополнительные офисные расходы и так далее.

Взаимодействие некоммерческих организаций с органами Росрегистрации

Фактором, влияющим на прямые расходы некоммерческих организаций, является и выполнение требований нового законодательства со стороны органов Росрегистрации. На это оказывает влияние как общая укомплектованность штатов центрального аппарата и отделений на местах, так и фактические компетенции сотрудников Росрегистрации.

Как уже упоминалось выше, 64,4% респондентов отметили, что компетенция чиновников Росрегистрации низкая или они вообще ничего не понимают в специфике некоммерческого сектора, 35% отмечают, что уровень компетенции чиновников Росрегистрации средний.

При этом наблюдается рост потенциальной коррупционной емкости процедуры. В 16% случаев у НКО возникала необходимость согласования положений поправок к закону о НКО; при возникновении претензий во время проверки в 19% случаев чиновники ссылаются на новый закон о НКО. Однако сам текст закона

№ 18-ФЗ содержит многочисленные неточности и зоны неопределенности, которые повышают множественность его трактовок, а следовательно, и его коррупционную емкость. В результате, для того чтобы разобраться в правилах подготовки отчетности, а также для разрешения спорных ситуаций при регистрации, внесении изменений или же проверке, 58% респондентов заявляют о необходимости в непосредственном взаимодействии с представителями властных структур.

Анализируя структуру затрат органов Росрегистрации, остановимся на прямых расходах, связанных с проведением проверок и анализом отчетности некоммерческих организаций. Мы ориентируемся на данные Общественной палаты РФ, согласно которым на 1 октября 2006 года было зарегистрировано 359 020 НКО (отметим, что для определения того, является ли НКО действующей или нет, сотрудники Росрегистрации в любом случае должны провести ее проверку). Вот данные Росрегистрации:

«...в соответствии с проектом административного регламента исполнения государственной функции по проведению проверок деятельности некоммерческих организаций, время, которое затрачивается на проведение проверки одной НКО составляет около 366 часов (с момента начала изучения материалов учетного дела кандидата на проверку до направления акта проверки в адрес некоммерческой организации). [...]

Принимая во внимание, что регламентом не предусматривается процесс согласования распоряжения Росрегистрации о проведении проверок с руководителями подразделений Федеральной регистрационной службы, который осуществляется при подготовке к проведению проверки, считаем необходимым увеличить указанную цифру еще на 8 часов».

Таким образом, нормативное время, необходимое для проведения проверки одной НКО, составляет 374 часа. Принимая по аналогии с коммерческими организациями частоту плановых проверок один раз в два года, получаем, что в течение года число проверяемых объектов составит 179 510. Нормативное время, необходимое для их проверки, составит 67 136 749 человеко-часов, 34 967 человеко-лет.

Среднемесячная заработная плата в органах Федеральной регистрационной службы (ФРС) на 1 июля 2006 года, составляла 16 800 рублей или в пересчете на год 201 600 рублей. Тем самым, ежегодная заработная плата почти 35 тысяч работников, которых необходимо будет привлечь для проведения плановых проверок (при указанных предпосылках), должна будет составить 7 056 000 000 рублей, то есть более 7 млрд рублей в год.

В настоящее время, по оценкам ФРС, вопросами деятельности НКО занимается примерно 2700 работников этой службы. Следовательно, для обеспечения указанной частоты проверок в ФРС необходимо дополнительно привлечь более 32 тысяч сотрудников. Соответственно, дополнительная заработная плата составит 6 511 680 000 рублей то есть более 6,5 млрд рублей (что в 13 раз меньше грантовой поддержки НКО из госбюджета в 2006 году).

Рассчитанная величина дополнительных затрат госбюджета была получена с учетом предположения, что проверки НКО будут осуществляться с частотой один раз в два года. Разумеется, при меньшей частоте проверок дополнительная потребность в работниках снизится. Так, по оценкам Росрегистрации, она составит 780 человек, то есть более чем в 41 раз меньше рассчитанной (с расчетной ежегодной потребностью в дополнительной заработной плате около 157 250 000 рублей в год, то есть более четверти от объема грантовой поддержки НКО из госбюджета в 2006 году).

Из этого можно сделать вывод, что Росрегистрация предполагает:

- либо проводить плановые проверки с частотой один раз примерно в 80 лет;
- либо затрачивать на одну проверку не 374 часа, а в 41 раз меньше, то есть 9,1 часа;
- либо, наконец, часто и выборочно проверять небольшое число НКО при практически полном отсутствии систематического контроля за деятельностью основной их массы.

На одного работника ФРС с учетом дополнительного привлечения 780 сотрудников будет приходиться более 105 НКО. Расчетная длительность проверки составляет 374 часа, то есть более двух месяцев, а с учетом необходимости проводить проверку не менее чем двумя сотрудниками получается, что в течение года удастся провести проверку деятельности не более чем 6 организаций из 210, то есть около 2,8%.

По мнению исследователей, ни один из вариантов, логически вытекающих из заявленных Росрегистрацией данных по затратам времени на проверку одной НКО и дополнительной численности работников, не позволит реализовать такие социально значимые задачи поправок к закону о НКО, как поддержка НКО, помогающих государству в социальной защите граждан, «выбраковка» по сути коммерческих организаций, принявших форму некоммерческих, и так далее.

По данным Росрегистрации, «время, которое в среднем понадобится для ознакомления с отчетностью одной НКО, будет приблизительно составлять от 30 до 60 минут», то есть в среднем 0,75 часа. На ознакомление со всеми отчетами сотрудникам Росрегистрации понадобится, следовательно, 269 265 часов, или 6731,6 рабочих недель, или около 140 человеко-лет (считая в году 48 рабочих недель). Таким образом, 140 сотрудников Росрегистрации (с фондом заработной платы около 28 224 000 рублей) в течение года будут заниматься только изучением отчетности НКО.

Необходимо отметить, что полученные оценки являются *заниженными*, так как не включают денежную оценку эксплуатации дополнительных площадей, необходимого оборудования рабочих мест для новых работников, затрат на их обучение и повышение квалификации.

Результаты повторного (контрольного) мониторинга

В мае–июне 2007 года после данного президентом Владимиром Путиным правительству РФ поручения о проведении мониторинга Институт национального проекта «Общественный договор», Институт гражданского анализа при участии консорциума «Законодательство о некоммерческих организациях: правовая помощь, мониторинг, общественные действия» провели дополнительные исследования издержек, возникающих в результате действия нового законодательства о НКО.

Обследование проводилось в 10 городах: Воронеже, Иркутске, Краснодаре, Нальчике, Нижнем Новгороде, Новосибирске, Омске, Саратове, Чебоксарах, Екатеринбурге. В каждом городе осуществлено по пять или более углубленных интервью с представителями юридических фирм (юристами) и некоммерческих организаций, имеющих различные организационно-правовые формы, размеры и отличающихся по видам деятельности. Ниже приводятся основные результаты проведенного мониторинга.

1. Сохраняется ценовая диспропорция, когда стоимость юридических консультационных услуг по регистрации некоммерческой организации превышает аналогичный показатель для коммерческих организаций (в частности, ООО) минимум на 25–30%. А сроки регистрации НКО в три раза длиннее,

чем для коммерческих организаций (эта разница особенно хорошо видна по тем юридическим фирмам, у которых есть большой реальный опыт юридического сопровождения процедуры регистрации НКО).

Интервьюируемые представители юридических фирм объясняют это тем, что:

- юридические фирмы рассчитывают стоимость исходя из времени работы специалистов; а поскольку регистрация НКО требует более высоких временных затрат, стоимость заведомо выше;
- юридические фирмы закладывают риски возвращения уставных документов на доработку и потребности в дополнительной работе специалистов (а также необходимость повторно оплачивать госпошлину);
- во многих случаях существенную роль играют личные взаимоотношения и контакты юристов с чиновниками, что оценивается юристами как дополнительный ресурс и также увеличивает стоимость услуг.

Цитаты из интервью

«Длительный процесс проверки документов; приходится специально рассчитывать двойную госпошлину на случай первого отказа в регистрации; многие соглашаются изменить цели и задачи в уставе или отказываются от услуги» (Екатеринбург).

«Регистрация НКО – очень сложный процесс; в связи с передачей ФРС полномочий по регистрации НКО процедура регистрации усложнилась, так как пакет документов проверяет сначала ФРС, затем ФНС города, затем краевая ФНС, вплоть до ФСБ» (Краснодар).

«Отказов в госрегистрации НКО у нас никогда не было, однако первичная подача пакета документов на регистрацию НКО всегда влечет отказ ФРС. Связано это с неоднозначностью норм, предусмотренных в ФЗ “Об общественных объединениях” и ФЗ “О некоммерческих организациях”. Последствия – чрезмерная длительность регистрации организации» (Краснодар).

«Приходится по несколько раз переделывать документы, так как требования каждый раз разные. Это очень осложняет работу» (Иркутск).

«Росрегистрация заставляет постоянно перерабатывать устав и увеличивать количество учредителей до семи, хотя в законе прописано: один-три» (Омск).

«После неоднократных отказов Росрегистрации учредители отказываются от услуги, так как обжаловать отказ в суде нет средств» (Екатеринбург).

2. Более 70% организаций считают, что подготовка отчетности по формам ФРС «сложна» или «очень сложна». При этом юридические консультационные услуги по заполнению отчетности оказывают менее половины исследованных орга-

низаций (с учетом того, что 100% юридических фирм, обследованных в ходе мониторинга, предоставляют услуги для НКО по регистрации, перерегистрации, внесению изменений).

При этом упомянутые 70% организаций относятся к подготовке и сдаче отчетности ответственно, полагая, что непредставление отчетности повлечет санкции со стороны органов Росрегистрации вплоть до ликвидации в судебном порядке. В свою очередь оставшиеся 30% считают сдачу отчетности формальной и незначимой процедурой и предполагают, что ее непредставление не повлечет за собой никаких санкций.

3. Значительную сложность для всех типов некоммерческих организаций представляет процедура внесения изменений в уставные документы (а также внесение изменений, не затрагивающих уставные документы, например, смена директора или адреса местонахождения).

Так, в ряде случаев из-за неоднозначных формулировок в действующем законодательстве (в частности пункт 1 статьи 23 закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях») органы Росрегистрации при получении поправок, например, к уставу организации, начинают пересматривать весь устав целиком (уже зарегистрированный согласно законодательству в органах ФРС или ФНС РФ) и выдвигать необоснованные требования по изменению тех норм устава, которых вносимые изменения никоим образом не касаются.

В целом процесс регистрации изменений как уставных документов, так и иных (директор, адрес) занимают значительное время (минимум 1,5–2 месяца) и зачастую парализуют работу организации.

Цитаты из интервью

«Когда мы предоставили устав на регистрацию изменений, один из сотрудников ФРС попросил изменить цели деятельности организации. Причину, почему мы должны это сделать, мне не объяснили» (Иркутск).

«Отдельные [юридические] организации за дополнительную плату в размере от 30% до 50% стоимости оказываемой услуги готовы “ускорить” сроки государственной регистрации при создании НКО и при внесении изменений, но не оказывают “услугу по ускорению” государственной регистрации коммерческих организаций» (Воронеж).

4. Увеличивается количество случаев применения чрезвычайной карательной меры со стороны органов Росрегистра-

ции – судебной ликвидации действующей, известной организации. Причем зачастую это происходит даже тогда, когда при наличии формальных нарушений со стороны НКО они не наносили ущерба общественным интересам и могли быть устранены в достаточно сжатые сроки.

Цитата из интервью

«В Воронеже было ликвидировано Общество по защите прав потребителей – работающая, известная в области и стране организация, причем ее руководство узнало об этом не из официального уведомления, а при сдаче бухгалтерской отчетности в органы ФНС» (Воронеж).

Основные экономические последствия действующего правового режима

На основании полученных данных можно сделать более общие выводы относительно развития сектора некоммерческих организаций в России.

- Предъявляемый некоммерческими организациями спрос на специальные профессии и компетенции в перспективе должен привести к снижению транзакционных издержек их деятельности при наличии необходимого объема требуемых специалистов. В то же время не исключено, что потребуются значительные инвестиции в переподготовку соответствующих специалистов для целей некоммерческого сектора.
- Увеличение текущих и потенциальных расходов НКО, вероятно, приведет к закрытию части добросовестных организаций, так как издержки их функционирования становятся слишком высокими. Так, почти половина НКО отмечают, что новые требования являются невыполнимыми для многих НКО, а три четверти респондентов уверены, что «введение дополнительных ограничений только увеличивает издержки функционирования».
- Уже сейчас есть примеры того, как организации, осуществлявшие деятельность в форме НКО (например, аналитический институт), после вступления в силу поправок приняли решение продолжить работу в форме коммерческой организации, поскольку оценили издержки ведения деятельности в та-

кой форме как более низкие, а в прежней – как запретительно высокие.

- Усложнение правил отчетности ведет к увеличению издержек осуществления проектов у действующих НКО. Как следствие уже сейчас происходит отказ НКО от части социально востребованных проектов (более трети НКО отмечают, что им приходится отказываться от ряда проектов). При этом издержки подготовки отчетности некоммерческой организации относительно высоки для небольших организаций.
- Усиление контроля увеличивает издержки некоммерческих организаций, обуславливая возникновение неблагоприятного отбора: при высоком уровне барьеров на вход (издержек, связанных с подготовкой документов и регистрацией НКО) для наименее добросовестных участников возникнут стимулы к использованию нелегальных механизмов преодоления этих барьеров, а наиболее добросовестные будут покидать сектор, либо сокращая свою деятельность, либо переводя ее в иные формы (например, регистрируя коммерческую фирму). В результате в секторе могут остаться наименее добросовестные участники, для которых входные барьеры менее значимы.
- Выполнение требований нового законодательства негативно сказывается на эффективности некоммерческих организаций. Помимо прямых затрат, связанных с созданием дополнительных рабочих мест, наймом высококвалифицированных специалистов (юристов и бухгалтеров – о необходимости их привлечения говорят около трети респондентов), существуют и более значимые косвенные потери, обусловленные тем, что для подготовки и ведения отчетности необходимо привлечение руководителей и ключевых сотрудников некоммерческой организации.
- Законодательство о некоммерческих организациях (№ 18-ФЗ) обладает высокими транзакционными издержками, непропорциональными своей материальной составляющей. По результатам исследования видно, что возникли дополнительные барьеры для создания новых некоммерческих организаций. Дополнительные высокие затраты денег и времени необходимы не только для начала функционирования НКО, но и для самой деятельности. При некоммерческой сути организаций им необходимо создавать квалифицированный в юриспруденции и бухгалтерии постоянный штат сотрудников или налаживать возмездное сотрудничество с внешними специалистами.

Раздел IV. Модернизация против инерции: возможности нового общественного договора

В этом разделе представлены новые разработки ИНП «Общественный договор» и его партнеров, связанные с проектированием модернизационных стратегий. Изменение общественного договора («позитивная реинтеграция») рассматривается здесь как способ снятия блокировки, удерживающей страну на инерционной траектории. Также предпринимается попытка предложить конкретные методики использования институтов, в том числе неформальных, для выработки рецептов модернизационного развития страны.

4.1. Взаимодействие государства, бизнеса и общества: позитивная реинтеграция

Публикуемый в этой главе текст представляет собой первый раздел одноименной книги, выпущенной в 2009 году ИНП «Общественный договор» при содействии Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына» Республики Казахстан. В авторский коллектив вошли Светлана Авдашева, Александр Аузан, Сергей Афонцев, Анна Байтенова, Антон Золотов, Наталья Зубаревич, Полина Крючкова, Борис Кузнецов, Светлана Маковецкая, Максим Овчинников, Сергей Плаксин, Диана Сорк, Александра Ставинская, Виталий Тамбовцев и Андрей Шаститко. Редактор-составитель – Антон Золотов.

Исследование, результаты которого представлены в книге, было нацелено на совершенствование институциональной среды для малого и среднего бизнеса в трансформационных экономиках. Концепция позитивной реинтеграции ставит задачей повышение общественно-экономической эффективности малого и среднего бизнеса путем воздействия на институциональную среду для реализации взаимосвязанных изменений в сферах бизнеса, государственного управления и общественной деятельности. Новый подход стремится к интернализации отрицательных эффектов, порождаемых односторонними мерами дебюрократизации, в более сложной и комплементарной системе взаимодействий различных участников экономического процесса.

Предлагаемая вниманию читателей работа была подготовлена большой группой российских экономистов, принадлежащих к различным независимым аналитическим центрам и объединенных общим подходом группы экономистов «СИГМА». В начале 2008

года с инициативой проведения специального исследовательского проекта, нацеленного на совершенствование институциональной среды для малого и среднего бизнеса, выступила администрация президента Республики Казахстан. Проект был поддержан Фондом национального благосостояния «Самрук-Казына» и по отдельным направлениям Торгово-промышленной палатой Республики Казахстан.

Поиск новых подходов к улучшению делового климата напрямую связан с тем интересом, который продолжают проявлять к стратегиям модернизации экономики руководители ряда стран СНГ, несмотря на всемирный экономический кризис, а в известном смысле и благодаря ему. Модернизация предполагает активизацию различных групп, но при этом потенциал малого и среднего бизнеса в постсоветских трансформационных экономиках, по общему признанию, реализуется в очень малой степени, будучи скованным административными барьерами, обескровленным административными и, в частности, коррупционными рентами.

Недавний опыт дебюрократизации в некоторых странах СНГ уже может быть подвергнут критическому анализу, без которого вряд ли возможна выработка нового поколения идей и инструментов воздействия на институциональную среду. Главная целевая установка дебюрократизации (а некоторые авторы этой работы принимали участие в разработке и реализации соответствующих программ) – снижение административных барьеров путем «оттеснения» бюрократии. Нельзя сказать, что этот подход был безрезультатным: на некоторых направлениях деятельности бизнеса удалось снизить трансакционные издержки почти на треть, и это послужило немаловажным «внутренним» фактором экономического подъема, продолжавшегося до начала кризиса. Вместе с тем, анализ показывает ограниченность прежнего подхода. Выгоды от снижения трансакционных издержек достались в большей степени среднему, а не малому бизнесу и не привели к заметному расширению числа участников рынка. Оттесненные бюрократические группы с годами замещались новыми, более сильными, которые стали использовать гораздо более мощные инструменты давления на бизнес.

Авторы нового подхода, названного «позитивная реинтеграция» (в противоположность реально существующим в трансформационных экономиках распределительным сговорам), попы-

тались по-иному сформулировать цель и методы воздействия на институциональную среду. Целью является не снижение барьеров, а повышение общественно-экономической эффективности малого и среднего бизнеса, реальные эффекты деятельности которого формируются и проявляются во взаимосвязях бизнеса с различными общественными группами и государственным управлением. Вследствие этого и методы воздействия на институциональную среду предполагают взаимосвязанные изменения в сферах бизнеса, государственного управления и общественной деятельности. В таком варианте деятельность чиновников рассматривается не как потенциальное препятствие работе бизнеса, а как оказание необходимых услуг и реализация функций, направленных на поддержание правил конкуренции, стимулирующей повышение эффективности бизнеса. Конечным адресатом этой деятельности являются члены общества, участие которых в оценке результативности не позволяет формировать распределительные сговоры, блокирующие экономическое развитие. Теоретически говоря, новый подход претендует на то, что отрицательные эффекты, порождаемые односторонними мерами дебюрократизации, интернализируются в более сложной и комплементарной системе взаимодействий различных участников экономического процесса.

Такая система взаимодействия не может возникнуть в одночасье и автоматически. Изменение стимулов деятельности в государственном аппарате, исключаящее ухудшающий отбор в формировании чиновничества; стимулирование постоянной и конструктивной общественной активности требуют применения широкого спектра специальных инструментальных мер. Эти меры связаны, прежде всего, с различными методами покрытия издержек коллективного действия и применением компенсационных сделок в отношении бюрократических групп, мотивирующих их к разделению бизнеса и реализации властных полномочий. Отдельной проблемой является налаживание контрактных отношений между малым и средним бизнесом, с одной стороны, крупным бизнесом и государством – с другой. Ее решение предполагает применение целого ряда инструментов, направленных на обеспечение прозрачности и доступности соответствующих контрактных рынков, что должно компенсировать явную асимметрию переговорной силы малого и среднего бизнеса в этих сферах.

Изложенные выше подходы основаны на изучении опыта и общих свойств трансформационных экономик постсоветских государств, и поэтому могут представлять интерес не только для Республики Казахстан, проявившей инициативу в разработке нового поколения идей и инструментов улучшения бизнес-климата.

Александр Аузан

Два подхода к решению модернизационных задач

В решении масштабных модернизационных задач, которые ставит перед собой страна, находящаяся в процессе социально-экономической трансформации, возможны *два альтернативных подхода*.

В рамках первого подхода эти задачи реализуются исключительно *государством*. Сконцентрировав в своих руках все основные ресурсы, установив наилучшие с его точки зрения способы решения задач, государство использует данный потенциал в соответствии с установленными планами и программами. Этот путь представляется простым, ясным и наиболее очевидно ведущим к цели.

В рамках второго подхода решение масштабных задач осуществляется в ходе непростого *взаимодействия государства, бизнеса и общества*. В процессе переговоров выбираются способы достижения целей, определяются конкретные мероприятия и так далее. Данный подход представляется более сложным с точки зрения реализации, но он позволяет избежать фатальных ошибок, практически неизбежных при централизованном выборе целей развития страны и способов их достижения. Именно таким способом успешно осуществляются масштабные программы развития в большинстве стран мира при значительных различиях политического устройства.

На наш взгляд, более целесообразно реализовать *второй из названных подходов*, несмотря на все сопряженные с ним сложности и обманчивую простоту прямого государственного управления трансформациями. Именно этим определяется характер предложений, содержащихся в данной работе. Они нацелены на формирование долгосрочных и устойчивых институциональных связей

между всеми общественными субъектами, на создание основ и стимулов сбалансированного развития. В этом смысле данные предложения, безусловно, являются более сложными, предполагающими длительный и непростой процесс создания среды для развития бизнеса по сравнению с мерами прямого государственного регулирования¹.

Однако первый и, казалось бы, более очевидный подход *не позволяет решать задачи устойчивого модернизационного развития страны, стабильного в течение длительного времени*, создавать адаптивные механизмы, дающие возможность на протяжении долгого времени адекватно отвечать на постоянно возникающие все новые и новые вызовы.

Значение и место субъектов малого и среднего бизнеса в трансформационных экономиках

Значение субъектов МСБ для устойчивого развития

Малый и средний бизнес (МСБ) играет значительную, во многом незаменимую роль при решении наиболее острых экономических и социальных задач, стоящих перед трансформационными экономиками. МСБ выполняет ряд социально значимых функций, в реализации которых он обладает преимуществами по сравнению с другими экономическими субъектами.

- Прежде всего, предприятия МСБ вносят значимый вклад в *стабилизацию социальной ситуации* в стране, решая наиболее острые проблемы, связанные с социальной напряженностью и занятостью населения, не требуя при этом значительных затрат со стороны государственного бюджета.
- МСБ производит и поставляет *широкий спектр товаров и услуг*, создает *новые рынки* (то есть происходит расширение ассортимента товаров и услуг).
- МСБ способствует повышению общеэкономической эффективности, выступая в качестве *субподрядчика, поставщика крупных предприятий*.

¹ В частности таких, как прямое решение задач формирования новых отраслей в экономике, кластеров, инвестирования средств государственного бюджета в строительство новых предприятий и так далее.

- МСБ способствует *снижению транзакционных издержек взаимодействия* субъектов на рынке, гибко и оперативно реагируя на изменения внешних условий, динамично меняющиеся запросы и потребности разнообразных клиентских групп (близость к потребителю, информационная открытость).

Результаты реализации описанных преимуществ субъектами МСБ по своей сути являются положительными внешними эффектами для прочих общественных групп, повышающими совокупное общественное благосостояние. Таким образом, создание благоприятного делового климата для развития предпринимательства становится ключевым вопросом не только для сектора МСБ, но и для экономики в целом.

Любое излишнее административное давление (введение административных барьеров) на субъекты МСБ не только наносит прямой ущерб деятельности подобного рода предприятий (происходит увеличение прямых и косвенных издержек), но и самым непосредственным образом блокирует положительные внешние эффекты для всей экономики и социальной сферы страны.

Устройство развитых экономик

Прежде чем описывать специфику институционального устройства трансформационной экономики, необходимо для сравнения привести аналогичное описание для развитой экономики. Устройство развитых экономик можно охарактеризовать как двухслойное, суть которого описывается в приводимой таблице.

Таблица 1

	Первый слой	Второй слой
Субъект	Крупные национальные и транснациональные компании	Малый и средний бизнес
Основные характеристики	• конкурируют на мировых рынках • как правило, используют в этой конкуренции явную и неявную поддержку «своих» государств (центральных правительств)	• может выходить на мировые рынки или действовать только на внутренних • конкурирует, прежде всего, внутри страны

Окончание таблицы 1

	Первый слой	Второй слой
	• имеют с этими государствами (то есть выборными и назначенными чиновниками высшего уровня) неформальные отношения • формируют для себя «индивидуальную» институциональную среду (внутри национальной экономики)	• не имеют непосредственного влияния на центральное правительство • его институциональная среда устраивается правительствами так, чтобы обеспечить благоприятные условия роста и развития, поскольку именно он обеспечивает благосостояние основной части граждан страны
Специфика взаимодействия с государством	• крупные компании как частные, так и государственные, по большей части придерживаясь общеэкономических правил, отклоняются от них по согласованию с государством, если тому не препятствуют наднациональные организации и институты²	• понимая роль МСБ в общеэкономическом развитии, национальные правительства активно привлекают его к подготовке и реализации изменений³ институциональной среды
Специфика конкуренции	• «нормальная» конкуренция на мировых рынках невозможна без участия в ней государств	• «нормальная» конкуренция (внутри национальных экономик) возможна, поскольку государства создали адекватную институциональную среду, не требующую «ручного управления» для адаптации к меняющимся экономическим условиям

² Например, путем лоббирования специфических нормативных актов, по форме являющихся общими, а по содержанию – затрагивающими лишь некоторые из компаний.

³ В рамках конкуренции на национальном рынке компании этого слоя по мере возможности используют приемы компаний первого слоя (сращивание с локальными правительствами, формирование локальных правил, благоприятных именно им, покупка выгодных дискреционных решений чиновников). В то же время высокий уровень конкуренции на внутренних рынках делает такие преимущества временными, преодолеваемыми другими способами и существенно не влияющими на общее качество институциональной среды.

Устройство трансформационных экономик

Переходные, в частности постсоветские⁴, экономики отличаются от приведенной схемы *существенно большей однородностью*: и крупные компании, и компании МСБ пытаются формировать для себя «индивидуальные» локальные институциональные среды, используя влияние на чиновников разных уровней.

Если на мировых рынках конкуренция, несмотря на поддержку национальных государств, сохраняется, то на внутреннем рынке (особенно на рынках неторгуемых, то есть нетранспортируемых товаров и услуг) создание «оазисов» для отдельных фирм подавляет не только конкуренцию, но и состязательность (возможность входа на рынок новичков).

Возникновение такой структуры – во многом следствие истории развития таких экономик. В период трансформационного спада, когда межфирменные связи частично распадаются, частично прерываются из-за утраты доверия между бывшими партнерами, возможности организации коллективного действия субъектами МСБ для согласованного воздействия на качество общеэкономической среды крайне ограничены. Фактически каждый «выживает в одиночку», опираясь на сложившиеся неформальные отношения.

Частные решения вместо общих адаптивных правил

Из этого вытекает практика «решения конкретных вопросов» с конкретными чиновниками, а не попытки повлиять на правила в целом. Издержки первой стратегии для каждого предпринимателя (при наличии связей с чиновниками) ниже, чем второй. К тому же наличие сформировавшихся связей резко снижает возможности новичков войти на рынок, то есть встроиться в устоявшуюся систему отношений.

Тем самым, низкое качество институциональной среды и слабость механизмов ее трансформации фактически *устойчиво воспроизводится*. Центральное правительство, занятое «ручным управлением» крупного бизнеса, де факто не придает большого значения слабому сектору МСБ, что стабилизирует его подавленное положение.

Соответственно, второй слой фирм в таких экономиках – малый и средний бизнес, от действий которого зависят развитие внутрен-

⁴ Необходимо отметить, что в ряде стран Восточной Европы наличие рассматриваемых здесь проблем было скомпенсировано фактором евроинтеграции.

них рынков потребительских благ и благосостояние значительной части населения, не развивается (или развивается очень медленно). Вызвано это тем, что значительные объемы средств (в виде взяток за преодоление административных барьеров) уходят на формирование благоприятной «индивидуальной» институциональной среды, создание которой ухудшает общеэкономическую среду.

Устойчивость неэффективного равновесия и его изменение

Эта модель устойчива, поскольку стимулы к ее изменению существуют только у «неудачников» (тех, кто не смог или не захотел приспособиться к сложившейся ситуации). Их переговорная сила мала и не способна переломить существующую тенденцию.

Движущей силой перемен в этих условиях может быть только центральное правительство, а стимулом – давление внешней конкуренции, но лишь при условии осознания, что сложившаяся «однородная» институциональная среда препятствует развитию экономики страны, так как формирует «двухслойную модель» образа жизни граждан: высокий уровень благосостояния небольшого числа работников крупных компаний и чиновников высокого уровня и низкий уровень благосостояния всех остальных. Крайне узкую прослойку составляет при этом средний класс, включающий в себя преимущественно бюрократов и менеджеров, а также небольшое число предпринимателей и работников творческих профессий.

Между тем для формирования современной экономики важны именно последние две группы среднего класса, так как они иницируют и подпитывают изменения, без которых в условиях глобальной конкуренции ни одна экономика не может быть сколько-нибудь устойчиво конкурентоспособной.

Цель трансформации и ее основные характеристики

Конечная цель институциональной трансформации

Для того чтобы в стране начала *формироваться среда* для развития малого и среднего бизнеса и среднего класса как производителя адаптивных изменений, необходимо, чтобы трансформационные усилия были четко определены по 1) *содержанию*, 2) *объектам приложения* и 3) *очередности осуществления*.

Все три характеристики действий правительства⁵ зависят как от намечаемых целей изменений, так и от условий или предпосылок, которые в определенный момент времени сложились в том или ином секторе экономики.

Конечной целью (желаемым конечным результатом) всех преобразований в данном направлении в соответствии с общими задачами проекта является *благоприятная и адаптивная институциональная среда* функционирования и развития МСБ.

Это означает, что:

- издержки входа в рынок и выхода из него минимальны, равно как и издержки функционирования на нем⁶ (то есть потери, продуцируемые административными барьерами, – среда должна быть «расчищена» от них), так что возможности роста фирм ограничены только спросом и ресурсными факторами;
- рынки характеризуются достаточно высоким уровнем конкуренции, причем факты недобросовестной конкуренции (на уровне национального, регионального, местного рынка) влекут за собой санкции по отношению к нарушителю, сдерживая тем самым новые попытки нарушения антимонопольного законодательства;
- при возникновении затруднений в функционировании и развитии субъектов МСБ срабатывает специальный механизм пересмотра регуляций, учитывающий требования хозяйствующих субъектов в той мере, в какой их реализация будет способствовать росту стоимости (повышению общественного благосостояния, положительных внешних эффектов).

Асинхронность процесса формирования среды: первый шаг

Важно подчеркнуть, что такая институциональная среда (особенно ее третий компонент – действенный механизм адаптации) может формироваться *асинхронно*, то есть разными темпами для разных секторов экономики (разных товарных рынков)⁷.

⁵ Вместе с теми или иными «союзниками», заинтересованными в осуществлении соответствующего изменения в институциональной среде.

⁶ Здесь, разумеется, принимаются во внимание только осуществимые, а не «идеальные» варианты, то есть объективно существует некий минимальный уровень издержек входа, и нет прикладных инструментов (или они не могут быть применены), позволяющих снизить его еще больше.

⁷ Связано это с тем, что в разных секторах присутствуют разные типы товаров, наилучшие условия производства и продажи которых с точки зрения максимума общественного благосостояния могут требовать разных институциональных условий.

Связано это с тем, что только первый компонент может быть в какой-то мере сформирован исключительно законодательными решениями и нормативными документами центральной исполнительной власти. Все остальные характеристики адекватной институциональной среды могут быть *следствием и результатом* взаимодействия центральной власти с бизнесом, гражданами и некоммерческими организациями (НКО), а также, разумеется, непосредственных действий граждан и бизнеса.

Действительно, можно создать систему формальных правил, призванных резко снизить издержки входа на рынок и функционирования на нем (в частности препятствующие коррупции со стороны контрольно-надзорных органов). Однако реальное исполнение этих правил может существенно отличаться от того, что записано в законах. Привести их в соответствие может только «контроль снизу», то есть активная позиция граждан и бизнеса в отношении нарушений, поддерживаемая «сверху» системой разрешения конфликтов – независимой и беспристрастной судебной системой или иными действенными механизмами, наказывающими нарушителей установленных правил, как из числа бизнесменов, так и из числа чиновников.

Создание конкурентной среды

Высоко конкурентная среда не может возникнуть без действий со стороны бизнеса, предпринимателей, которые, собственно, и создают фирмы, становящиеся конкурентами на рынке. Чтобы нарушения антимонопольного законодательства становились объектом разбирательства в судах или антимонопольных органах, информация о них должна доходить до этих органов, быть надежной и проверяемой (во избежание поддержки ложных обвинений как формы недобросовестной конкуренции).

Поскольку подача заявлений (исков) и участие в последующих разбирательствах сопряжены с издержками для заявителя, у него должны быть стимулы к участию в этих процессах, то есть прямая или косвенная выгода, не перекрываемая ожидаемыми издержками.

К таким издержкам можно отнести в первую очередь будущие противодействия и препоны, которых может ожидать потенциальный заявитель со стороны конкурентов. Поэтому одно из условий возникновения стимулов к подаче заявления – это *прямая денежная компенсация ущерба*, понесенного заявителем от действий не-

добросовестного конкурента, например, со стороны органа, признавшего факт нарушения и присудившего нарушителю штраф, покрывающий как ущерб, так и издержки разбирательства и вынесения решения.

Адаптация к изменениям

Механизм адаптации регуляций, который быстро откликался бы на меняющиеся условия хозяйствования, немыслим без массового наблюдения за этими условиями самими хозяйствующими субъектами и их прямого участия в коррекции действующих регуляций.

Поскольку это участие также сопряжено с издержками, необходимы соответствующие стимулы, поддерживаемые и подкрепляемые успешными решениями, преодолевающими сложившиеся проблемные ситуации. Одно из основных препятствий для создания такого механизма – массовая практика решения бизнесом возникающих проблем непосредственно с чиновниками, «по месту», а не в форме участия в выработке общезначимых решений, то есть новых регуляций. Здесь существует и проявляет себя классическая проблема «безбилетника», требующая решения.

Другими словами, непосредственное привлечение субъектов МСБ к формированию благоприятной общеэкономической институциональной среды может столкнуться с серьезными трудностями и даже привести к негативным последствиям.

Системность подхода

Процесс трансформации нынешней институциональной среды, существенно затрудняющей развитие экономики, должен носить системный характер, включать взаимодополняющие и эшелонированные во времени действия различных субъектов, осуществляемых по отношению к тем секторам экономики, где уже имеются или возникают условия для формирования благоприятной и адаптивной институциональной среды хозяйствования.

Анализ применявшихся ранее подходов

Дерегулирование – неприменимый вариант для трансформационных экономик

Дерегулирование – один из возможных подходов к снижению административного давления на малый и средний бизнес. Рас-

ширение вмешательства государства в экономику было связано с мировым кризисом 1930-х годов, когда из всего разнообразия мер влияния на экономические процессы было выбрано именно оно как наименее подверженное оппортунистическому поведению. Благодаря государственному регулированию ведущие страны мира смогли преодолеть проблемы военного времени, однако в послевоенный период усилившаяся бюрократия, злоупотребляя регулированием, стала оказывать негативное влияние на экономический рост и развитие.

По этой причине в последней четверти XX века в развитых странах была осуществлена политика дерегулирования. Ее действенность была обусловлена тем, что к тому времени на поведение бизнеса стало ощутимо влиять не только государство, но и институты гражданского общества, занявшие прочные позиции в жизни развитых стран. Оппортунистическое поведение бизнеса, вполне возможное при отказе от государственного регулирования многих сфер и либерализации условий деловой активности субъектов МСБ, стало в значительной мере подавляться организациями гражданского общества.

В ряде случаев подход оказался успешным, но следует признать, что комплекс мер по дерегулированию не может быть применен к переходным экономикам, поскольку в условиях трансформации и слабости организаций гражданского общества особое значение приобретает проблема оппортунистического поведения бюрократии, а не бизнеса.

Дебюрократизация: ошибки и уроки

Именно поэтому возникла иная парадигма – дебюрократизация, основной целью которой являлось снижение административных барьеров для МСБ через *ограничение чиновников*.

Цель достигалась, прежде всего, путем *увеличения транзакционных издержек проведения проверок* для контрольно-ревизионных служб и создания конкурентной среды между лицензирующими органами. Необходимо отметить, что второй инструмент имел выраженную отрицательную черту: при его применении не учитывалось, что в условиях конкуренции отсутствие ответственности лицензирующего органа за выданную лицензию может привести к ухудшающему отбору.

Рассматривая российский пример, следует признать довольно высокую эффективность мер первой волны дебюрократизации,

в результате которых были достигнуты значимые результаты⁸. В частности, меры по деbüroкратизации стали одним из факторов экономического подъема начала 2000-х годов, хотя, безусловно, ведущим фактором была девальвация рубля.

Вместе с тем, анализ недостатков, допущенных в процессе реализации этого подхода, позволяет сформулировать ряд выводов.

- Отсутствие в концепции мер по деbüroкратизации *системы компенсаций* «проигрывающей» стороне самым негативным образом сказывается на качестве проектируемых институциональных изменений и их воздействии на экономическое благосостояние целевой группы.
- В случае, если меры по деbüroкратизации охватывают не весь без исключения спектр контрольно-ревизионных органов (включая силовые и фискальные), то происходит *перераспределение ресурсов между группами интересов*, но не снижение уровня давления на бизнес, особенно на среднесрочном этапе. Урезанными оказываются полномочия наиболее слабых слоев и групп бюрократии⁹, а административное давление на бизнес имеет тенденцию к смещению из правовой сферы во внеправовую.
- В силу *значительной «рентоемкости»* меры по деbüroкратизации сталкиваются с предельно жестким сопротивлением со стороны ведомств, отвечающих за инженерно-инфраструктурные (землеотвод, инженерно-техническая документация, подключение к сетям) и фискальные вопросы.
- В случае, если меры по деbüroкратизации не сопровождаются повышением *прозрачности и подконтрольности* как действий бюрократических структур, так и самого бизнеса, то не

⁸ Подробнее см. в докладах ЦЭФИР и Всемирного банка «Мониторинг административных барьеров на пути развития малого бизнеса в России»; на данный момент проведено шесть раундов обследования (2002–2007) (www.cefir.ru). Один из выводов: издержки предприятий, связанные с преодолением административных барьеров, после первой волны деbüroкратизации снизились примерно на 25% (с 11 до 8,5 копеек на рубль оборота), но в последние годы наметилась тенденция повышения издержек, связанная с незавершенностью второй волны и неполнотой принятых в ее рамках мер.

⁹ В России в федеральном законе о проверках не были затронуты правоохранительные органы, органы налогового и финансового контроля и надзора, таможня. Кроме того, по целому ряду видов деятельности в результате ведомственного лоббирования сохранилось неоправданное лицензирование. В результате не произошло значимого, потенциально возможного снижения уровня административного давления на бизнес, а качество государственной политики в области развития МСБ ухудшилось.

происходит улучшений в сфере государственного и муниципального заказа, тендеров, закупок.

- *Нерешенность проблемы коллективных действий* (недостаточная мотивация), сложность включения в процесс принятия решения (*проблема субъектности*) делает малоэффективным процесс образования и функционирования любых саморегулируемых организаций (СРО)¹⁰:
 - членство в СРО оказывается *более затратным*, нежели частное урегулирование отношений с чиновниками;
 - работает *ухудшающий отбор*: СРО возникают там, где целью создания является не взаимный контроль (вместо государственного), а коллективная защита от входа на рынок новых участников;
 - сохраняется *проблема «безбилетника»* во всех вопросах, связанных с организацией коллективных действий предпринимателей.
- Существуют благоприятные условия для *«злоупотребления дебюрократизацией»*: например, безусловный мораторий на проверки новых малых предприятий может быть весьма вредным для рынка в целом.

Таким образом, представляется, что в ситуации ослабленных обратных связей и широкого распространения коррупционных отношений дебюрократизация, понимаемая как борьба с бюрократией и стремление ограничить чиновников, поставленной цели достигнуть не может.

Скорее, она провоцирует перераспределение ресурсов между различными группами интересов внутри бюрократии, причем преимущественно путем «расчистки поля» от мелких и слабых групп – в пользу более мощных и влиятельных.

Общие предпосылки формирования новой институциональной среды

Готовность правительства к преобразованиям и «развилки» развития

Как следует из описания благоприятной и адаптивной институциональной среды, наиболее общей предпосылкой ее успеш-

¹⁰ В России это проявилось на второй волне дебюрократизации в процессе попыток принять закон о техническом регулировании, закон о саморегулируемых организациях, поправки к закону о защите прав потребителей.

ного формирования является *готовность правительства проводить преобразования* по определенному плану. Данный план должен включать в себя действия как в области разработки и принятия нормативных актов, так и в области организационных и информационных мероприятий, разъясняющих гражданам и предпринимателям суть осуществляемых преобразований и их роль в этих преобразованиях.

Такой план не может и не должен быть детально разработанной программой на несколько лет вперед, поскольку многие из входящих в него мер имеет смысл осуществлять лишь после того, как в том или ином секторе экономики реально сложатся необходимые для этого условия. Тем самым план неизбежно будет включать в себя опционы, то есть *«развилки» сценария развития событий*, конкретное содержание которых не может быть определено заранее, а, напротив, подвержено изменениям и дополнениям в зависимости от складывающейся ситуации.

Эффективность расширенного правительства и компенсации

Вторая общая предпосылка – повышение *эффективности* работы расширенного правительства, включая органы власти на местах. Под эффективностью в данном контексте понимается реализуемая на практике способность правительства осуществлять базовые функции государства с наименьшими совокупными издержками (как для бюджета, так и для граждан и бизнеса).

Существенные сдвиги в этой сфере возможны только в результате вовлечения в процесс принятия решений и контроля за их исполнением *граждан, НКО и бизнес-ассоциаций*. Они должны выступать и как источники информации о действиях органов власти на местах, и как источники предложений по совершенствованию направлений, форм и методов осуществления этих действий.

Не менее важную роль в данных процессах может сыграть самое широкое использование *информационных технологий*, поскольку обеспечиваемая ими прозрачность действий органов власти сама по себе может стимулировать госслужащих к более эффективным (и/или менее оппортунистическим) действиям.

Поскольку эффективная с точки зрения развития экономики деятельность чиновников может означать для них сокращение административной ренты, необходимо заключение *договоренностей о компенсациях*, без чего действия центрального правительства могут столкнуться с широкой оппозицией в ведомствах и

территориальных органах власти. Это крайне затруднит (если не сделает вообще невозможным) достижение конечной цели преобразований.

Привлечение «третьей стороны» и повышение ее переговорной силы

Третья предпосылка – это привлечение к процессу выработки правил и контролю за их исполнением НКО и бизнес-ассоциаций. Чтобы участие этих субъектов было продуктивным и конструктивным, требуется повышение их *ресурсной обеспеченности, переговорной силы и «качества» их экспертного потенциала*. Это необходимо для продуктивного участия в механизмах формирования и коррекции регуляций.

Активное участие граждан и предпринимателей в такой деятельности должно стать более привлекательным, чем привычное «решение конкретных вопросов по месту», то есть коррупционное поведение. Для *изменения стереотипов поведения* требуется специальная программа действий, сочетающая как принятие нормативных правовых актов, так и практическую организационную и информационную работу.

Принцип учета предпосылок для реализации трансформационного процесса

Означает ли сказанное, что все три предпосылки должны быть созданы до начала формирования благоприятной и адаптивной институциональной среды хозяйствования МСБ? Иначе говоря, не откладывается ли тем самым эта задача на неопределенный срок из-за необходимости вызревания названных предпосылок?

С нашей точки зрения, затягивания решения общей задачи не происходит. *Создание названных предпосылок в значительной мере и есть процесс решения самой задачи*. Другими словами, меры по созданию предпосылок – это первоочередные меры в упомянутом выше плане решения задачи создания благоприятной и адаптивной институциональной среды хозяйствования.

Кроме того, общая задача может решаться асинхронно, по отдельным секторам экономики, начиная с тех, где для создания желаемой институциональной среды наличествуют объективные возможности.

Концепция и основные принципы подхода позитивной реинтеграции для институциональной трансформации среды для субъектов МСБ

Таблица 2. Системная карта подхода позитивной реинтеграции

Превалирование частных решений над установлением общих правил → «срачивание» между субъектами, установление прямых двусторонних отношений	Специфика устройства описанных выше институциональных слоев в трансформационной экономике такова, что формально повторяя двухслойную модель развитой экономической системы, она сильно искажает существующие в ней стимулы и мотивации экономических агентов.
↓ Негативная интеграция: взаимодействие представляет двусторонние сговоры, заведомо ухудшающие положение третьей, не включенной стороны. Препятствование развитию экономики. ↓	Негативная интеграция, примеры: <i>Между бизнесом и потребителями</i> – перевод отношений в теневую сферу, то есть уклонение от налогов. <i>Между бизнесом и государством</i> – непрозрачная система закупок, коррупция, обход установленных процедур и правил. В результате страдают получатели государственных услуг, средства бюджета расходуются неэффективно. <i>Между потребителями и государством</i> – злоупотребление контрольно-ревизионными полномочиями и «потребительский экстремизм» (извлечение потребителями ренты на основе законодательства о защите прав потребителей).
Значительная часть прибыли выводится с рынка в виде рентных платежей (взятки, откатов, нецелевых расходов) и не инвестируется в развитие. ↓	Большинство положительных внешних эффектов от деятельности малого и среднего бизнеса «тонет» в неблагоприятной среде и не оказывает значимого влияния на общественно-экономическое развитие.
Эффект блокировки → неэффективное, но чрезвычайно устойчивое равновесие. ↓	<i>Многочисленные, но разрозненные проигрывающие</i> группы не обладают достаточным ресурсом для организации коллективных действий и отстаивания своих интересов. <i>Немногочисленные, но выигрывающие</i> группы, концентрирующие ресурсы влияния, идут скорее на частные размены для удержания ситуации под контролем, нежели на общее разрешение системного кризиса.

Окончание таблицы 2

Меры по деbüroкратизации здесь недостаточно эффективны и не приводят к устойчивым результатам.	Деbüroкратизация, применяемая в трансформационных экономиках, нацелена хотя бы на минимальное размыкание двусторонних связей, но по своей сути является негативной мерой. Это связано с тем, что, пытаясь нарушить сложившуюся систему отношений для участников «сговоров», она не позволяет прочим акторам включиться в позитивное взаимодействие.
↓ Альтернативным способом воздействия может служить <i>позитивная реинтеграция</i>	Предлагается не разрывать сложившиеся связи, но «перекроить» их. Создавать и внедрять альтернативную мотивацию, в которой все рыночные субъекты будут являться друг для друга позитивными факторами развития.
↓ Развитие обмена благами между крупным бизнесом, бюрократией и общественно активными субъектами.	Фактически происходит повышение социально-экономической эффективности МСБ в противовес основной цели деbüroкратизации: снижению административных барьеров благодаря <i>ограничению</i> поля деятельности чиновников (то есть здесь акцентируется <i>конфронтационный элемент</i>).



**Суть нового подхода
выражается пятью
основными принципами**

1. Принцип «включенного третьего»

Процесс решения основных вопросов регулирования деятельности МСБ не может быть двусторонним (бизнес–государство, бизнес–общество), поскольку неизбежно затрагивает интересы

третьей стороны и содержит в себе опасность «сговора», ухудшающего положение этой стороны.

Таким образом, обсуждение и принятие любых мер, нацеленных на *активизацию и повышение эффективности* МСБ (особенно по наиболее острым, конфликтным вопросам) должны решаться только в системе *многосторонних взаимодействий* бизнеса, власти и общества, в рамках которых появляются возможности реализации положительных и нивелирования отрицательных эффектов, возникающих при двустороннем взаимодействии.

2. Принцип «кооперация + конкуренция» (кооперенция)

Для решения общих, системных вопросов как в самом бизнес-сообществе, так и между бизнесом и властными или общественными институтами необходимы кооперация различных участников переговорного процесса, а также конкуренция идей и способов реализации той или иной меры. Однако данный подход часто проигрывает сиюминутным и рентоориентированным стимулам; короткий горизонт планирования и слабость институтов, гарантирующих право собственности, усугубляют данное положение.

Таким образом, при организации многостороннего взаимодействия необходимо предусматривать такую систему стимулов для сторон (с целью минимизации или исключения ухудшающего отбора, оппортунистического поведения), которая будет создавать пространство для кооперации и конкуренции экономических субъектов в треугольнике «бизнес–власть–общество» путем *снижения транзакционных издержек* для бизнеса и *повышения эффективности* правил и механизмов принуждения к их исполнению.

3. Принцип коллективного действия

Запуск созидательных взаимодействий в системе «бизнес–власть–общество» упирается в проблему субъектности, то есть в отсутствие, по крайней мере у одной из сторон (как правило, бизнеса и общества), коллективного субъекта, представляющего интересы той или иной группы и способного принимать участие в кооперационном и конкурентном процессе выработки правил и контроле за соблюдением их исполнения.

Таким образом, необходима законодательная поддержка негосударственных субъектов для повышения их переговорной силы и

преодоления атомизированности, а также принятие нормативно-правовых актов, предполагающих компенсацию в том или ином виде издержек коллективных действий этих субъектов, стимулирующие участие всех сторон взаимодействия (инвестиции в равновесие).

4. Принцип разумной компенсации

Согласно принципу включенного третьего принятие и реализация любого правила неизбежно затрагивает самые разные общественные группы, ведя к возникновению дополнительных выгод у одних, и дополнительных издержек, потерь – у других. Соответственно, проигрывающие группы, даже не имея ничего против самого правила как такового, будут сопротивляться его принятию, поскольку это может привести к ухудшению их положения. Ситуация окажется еще более тяжелой, если возникнет прямой конфликт интересов.

Таким образом, перед внедрением правил необходимо выявить потенциально проигрывающие, способные оказать деятельное сопротивление группы и определить разумные, то есть *адекватные их переговорной силе и ущербу, размеры и формы компенсации* (денежной, статусной или иной) для *снижения* стимулов к *противодействию* проводимым преобразованиям¹¹.

5. Принцип инфорсменты

Даже при реализации перечисленных выше принципов, то есть при многостороннем, сбалансированном и конкурентном процессе выработки правил, сохраняются риски их искажения при применении и особенно коррекции под конкретные ситуации. Если отсутствуют необходимый контроль и механизмы принуждения к исполнению правил, то суть их станет выхолащиваться, негативные эффекты нарастать, а позитивные – нивелироваться.

Таким образом, для осуществления необходимого институционального преобразования, требуется специально разработанная

¹¹ Фактически речь идет о том, что из-за сложности и затратности процедуры выявления групп интересов, ведения переговоров и расчета характера и размера компенсаций основное внимание следует уделять, прежде всего, ресурсно-обеспеченным группам, то есть тем, которые способны оказать *действенное сопротивление* предлагаемым инициативам или же самоустраниться от участия в предлагаемых процессах, при том что их участие крайне желательно.

программа инфорсмента (то есть системы контрольных и «корректирующих» мер), включающая мониторинг и реакции на искажения, отслеживание наиболее успешных случаев применения новых практик, популяризацию полученного опыта. Конечной целью является обеспечение всех субъектов информацией о новых механизмах взаимодействия и трансформация модели массового поведения; должна сформироваться «мода» на новую модель поведения, которая будет подчеркивать ее выгодность и перспективность для всех участников.

Сравнение позитивной реинтеграции и дебюрократизации

В рамках нового подхода преодоление недостатков дебюрократизации становится возможным, прежде всего, благодаря выстраиванию такой системы принятия решений, касающихся развития малого и среднего бизнеса, в которой происходит *позитивное взаимодействие и согласование правил* между различными экономическими субъектами.

Сравнение двух подходов к снижению уровня административного давления на малый и средний бизнес в трансформационных экономиках приведено в таблице 3.

Таблица 3

	Дебюрократизация	Позитивная реинтеграция
Цель	Снижение административных барьеров через ограничение чиновников (деблокирование).	Повышение социально-экономической эффективности МСБ через развитие взаимодействия «власть-бизнес-общество».
Пути достижения	Рационирование внутри государства (увеличение транзакционных издержек для проверяющих служб; создание конкуренции лицензирующих органов и т.д.).	Трехстороннее регулирование: развитие кооперации в увязке с конкуренцией (кооперенции) экономических субъектов: бизнеса, власти и общества.
Система компенсаций	Не предусматривалась: с этим связано большинство недостатков мер по дебюрократизации.	Разрабатывается для каждого проектируемого институционального изменения.

Окончание таблицы 3

	Дебюрократизация	Позитивная реинтеграция
Проблема коллективных действий, субъектности	Не решена.	Решается путем принятия нормативно-правовых актов, обеспечивающих покрытие издержек коллективных действий в СРО, обществах потребителей; законодательную поддержку переговорной силы негосударственных субъектов.
Интернализация внешних эффектов	Отсутствовала.	Присутствует благодаря трехстороннему взаимодействию.
Программа информента	Была разработана частично; в случаях, когда применялась, реализация мер была успешной.	Требуется специальная система контрольных, корректирующих и мотивационных мер.

Анализ субъектов взаимодействия в рамках нового подхода

Шаги по созданию новых механизмов взаимодействия

Реализуемость нового подхода, в частности в плане эффективности мер по *установлению справедливых «правил игры»* и контролю за их исполнением, опирается на описанные выше пять принципов и во многом зависит от первого из них – «включенного третьего» – как стартового условия любого институционального изменения.

В той или иной степени это справедливо для всех стран с переходной экономикой (на разных уровнях трансформации). Связано это с тем, что характер изменений, с одной стороны, и отсутствие устоявшихся механизмов контроля за их реализацией и обратной связи – с другой, помещает основных субъектов социально-экономической активности в крайне *неравные условия*.

Любая институциональная трансформация затрагивает всех акторов социально-экономического взаимодействия, но при этом они имеют *существенно разные возможности реагирования и воздействия на ее ход*.

Таким образом, первостепенной задачей становится определение совокупности шагов, направленных на *создание новых механизмов взаимодействия между бизнесом, государством и обще-*

ством. На основании этих шагов могут предлагаться комплексные меры, нацеленные на:

- *снижение административных барьеров* и, по возможности, *создание «иммунитета»*, препятствующего их появлению в будущем;
- *развитие предпринимательства*, то есть, прежде всего, *малого и среднего бизнеса*;
- *стимулирование развития конкуренции, расширение взаимодействия* малого и среднего бизнеса с крупным.

Для определения подобной совокупности мер необходимо описание субъектов и системы взаимоотношений между ними.

Недостатки ограниченного взаимодействия

Традиционно при построении программ развития предпринимательства *рассматриваются два субъекта*, реализующих изменения: собственно бизнес (скорее в категории объекта) и государство в качестве разработчика или, по крайней мере, проводника изменений.

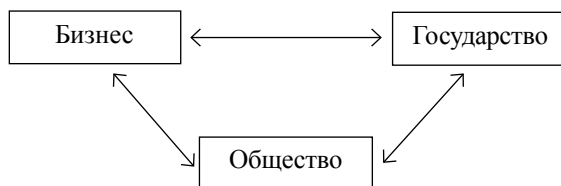
В рамках предлагаемого подхода опора на двух субъектов *представляется бесперспективной*: приведенный выше анализ показывает, что подобный образ действий с наибольшей вероятностью будет вести к двум основным видам следствий.

- Суть предлагаемых изменений будет *выхолащиваться по мере их разработки и внедрения*, «приватизироваться» одной из групп интересов на рынке или во власти, фактически перекрывая доступ для остальных участников (в случае принятия меры с негативной мотивацией обязательно найдется «исключение» для такой группы).
- Совокупность внешних эффектов для сторон, как охваченных действием конкретной меры (в рамках данного примера – государства и бизнеса), так и не охваченных (общества), будет иметь отрицательный знак, то есть *негативные последствия будут превалировать*. Подобные ситуации обладают свойствами *квазиравновесия – неэффективного и инерционно-го* по своей сути, но вполне устойчивого. У малочисленных выигрывающих групп нет стимула к изменению ситуации: напротив, они заинтересованы в ее «усугублении». У многочисленных и проигрывающих (разрозненных и обделенных ресурсами влияния) групп нет возможности что-то изменить (как и понимания необходимости этого).

Расширение и переформатирование схемы взаимодействия

Чтобы избежать подобной поведенческой «ловушки», в рамках подхода позитивной реинтеграции предлагается принципиально новая система отношений между основными общественными субъектами, представляемыми обычно формулой «бизнес-власть-общество» и графически изображенными здесь в виде треугольника:

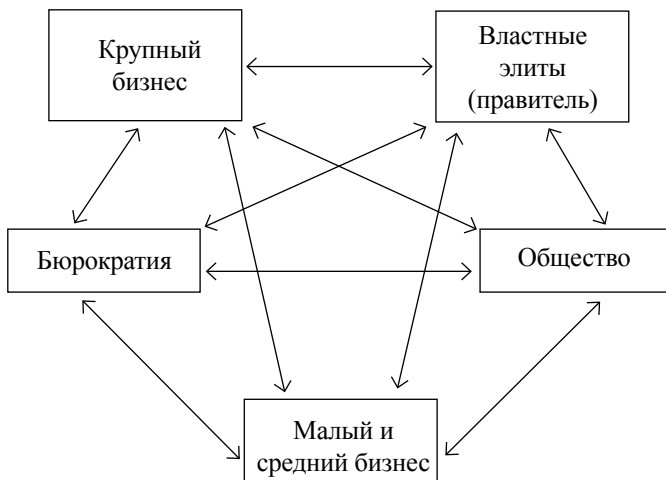
Рисунок 1



Отметим, что визуальное положение «общества» в нижней вершине неслучайно: это отражает его *двойную сущность*, характерную для переходных экономик. Будучи безусловной базой и «точкой опоры» как для бизнеса, так и для государства, оно находится вне основной линии их взаимодействия и в целом занимает «подчиненное» положение.

В рамках нового подхода предлагается расширительная схема общественного взаимодействия, которая графически может быть отображена в виде пятиугольника:

Рисунок 2



Опишем основные свойства схемы:

- Данная система отношений представляет собой конструкцию (или прообраз) *нового общественного договора* между основными общественными группами по поводу социально-экономического развития; если же формулировать более узко, то по поводу повышения эффективности использования ограниченных материальных и нематериальных ресурсов и более справедливого распределения выгод и потерь в ситуации обостряющейся мировой конкуренции.
- В схеме отражается суть подхода: *все субъекты взаимодействуют со всеми*, причем формат этого взаимодействия, разумеется, различен – от кооперации до подчинения. Непосредственного его характер определяются на основании типов и моделей поведения субъектов.

Субъекты «крупный бизнес» и «властные элиты» являются для данной схемы экзогенными, то есть их характеристики и, прежде всего, *модели поведения являются заданными* для остальных субъектов и не определяются в рамках взаимодействия внутри схемы.

Подчеркнем, что данное условие не означает, что модели поведения экзогенных субъектов не могут меняться по мере развития схемы. Напротив, такие изменения возможны и весьма вероятны хотя бы для сохранения адаптивности всей системы¹².

Для нас же важно подчеркнуть, что если трансформация модели поведения общественных институтов, малого и среднего бизнеса, а также бюрократии возможна *под взаимным воздействием*, то изменение поведения элит и крупного бизнеса для них неподвластно.

Одновременно подобное разделение отражает стремление к двухслойной институциональной модели экономики: признавая специфику крупного бизнеса и элит (в отличие от бизнеса и власти *вообще*), равно как и их потребность в специфическом взаимодействии, мы признаем и чрезвычайную важность *общего пространства для выработки правил*, налаживания обратной связи и системы учета взаимных интересов.

При том что в рамках описываемой системы всем субъектам хотя бы гипотетически доступны связи со всеми, в действитель-

¹² Заметим, что друг для друга модели поведения элиты и крупного бизнеса отнюдь не являются заданными извне, напротив, их связь и взаимовлияние чрезвычайно высоки.

ности это не означает, что выстраиваемые схемы взаимодействия должны включать всех участников. Напротив, представляется, что общая система взаимоотношений будет тем устойчивей, чем больше будет *внутренних, коалиционных взаимодействий* между отдельными участниками.

Свойства субъектов, способствующие и препятствующие модернизации

Хотя конкретные черты того или иного субъекта могут весьма различаться в зависимости от конкретной страны, можно представить их основные качества, препятствующие или способствующие модернизации.

Таблица 4

	Качества, способствующие модернизации	Качества, препятствующие модернизации
Властные элиты	• больше возможностей для понимания и учета стратегических целей развития страны • более длинный горизонт планирования, при условии устойчивости элит • значительная концентрация ресурсов влияния • готовность нести определенные издержки ради будущих потенциальных выгод • стремление перевести ситуацию из «ручного» управления в «автоматическое»	• экзогенность, то есть в данном случае неподконтрольность большей части общества • риск работы в пользу той или иной узкой группы интересов • слабая информированность о фактическом состоянии дел в стране • слабая или ограниченная ротируемость и, следовательно, бедный выбор экспертов и специалистов для решения нестандартных задач
Бюрократия	• большая, чем у элит, осведомленность о фактическом положении дел в экономике • тесные социальные связи, то есть достаточно развитый социальный капитал • при определенных условиях готовность к делегированию части регулирования СРО — в ситуациях, когда это будет вести к снижению ответственности бюрократа	• короткий горизонт планирования и стремление к получению сиюминутной выгоды • специфическая («бюрократическая») система предпочтений: стремление к 1) извлечению ренты, 2) расширению бюрократической пирамиды «под собой» • сильная зависимость в принятии решений от элит и, следовательно, слабая, автономность в вопросах взаимодействия с МСБ и гражданскими институтами

Окончание таблицы 4

	Качества, способствующие модернизации	Качества, препятствующие модернизации
		● низкий достаток и слабая система мотиваций (как положительных, так и отрицательных); как следствие – высокий уровень коррумпированности. В данном случае это означает, что большим будет стремление устанавливать частные правила, нежели общие
Крупный бизнес	● значительный объем располагаемых им ресурсов ● значительный (как и у элит) горизонт планирования и заинтересованность в стабильном развитии ● тесные межгрупповые связи и очевидная заинтересованность в выходе и занятии достойного места на мировых рынках ● понимание бизнес-специфики (хотя бы на своем уровне) и стремление избавиться от лишней «опеки» со стороны органов власти	● экзогенность, то есть неподконтрольность большей части общества, а часто и элит ● слабая мотивация к коллективным действиям ● априорное стремление к установлению «специального» режима отношений как с элитами, так и с бюрократией
Малый и средний бизнес	● решает значительный пласт социальных проблем, включая проблемы занятости и социальной напряженности ● формирует средний класс: самостоятельных и хотя бы относительно обеспеченных граждан ● способность и определенная готовность к изменениям, нацеленность, прежде всего, на внутренний рынок	● атомизированность, разобщенность и географическая дисперсность ● слабая переговорная сила и низкие возможности к коллективным действиям ● слабая ресурсная обеспеченность
Общество (понимаемое здесь как гражданское общество)	● представляет собой внешний «контрольный» механизм ● обеспечивает обратную связь ● снижает издержки коллективных действий ● формирует «зоны автономности» в обществе, то есть саморегулируемые сферы, не нуждающиеся в участии государственных институтов и «ручном управлении»	● атомизированность, разобщенность и географическая дисперсность ● слабая переговорная сила и низкие возможности к коллективным действиям ● слабая ресурсная обеспеченность

Анализ линий взаимодействия между основными субъектами

Новые линии взаимодействия

При новом подходе образуются *линии взаимодействия* в описанном пятиугольнике, которые ранее не рассматривались. Все они вытекают из описанного нового принципа взаимодействия и опираются на пять принципов, особенно правило «включенного третьего», «кооперенцию» и компенсации.

Так, государство теперь рассматривается как заказчик услуг бизнеса и как в каком-то смысле конкурент крупного бизнеса. Речь идет о формировании системы контрактных отношений между малым и крупным бизнесом, участии малого и среднего бизнеса в системе закупок для государственных нужд и для нужд субъектов естественных монополий. Бизнес и потребители рассматриваются как заказчики услуг государства (например, совместная выработка и общественный контроль соблюдения технических регламентов и стандартов).

Взаимодействие для модернизации

Рассмотрим общую систему мер, направленную на модернизацию экономики и решение задач, связанных с повышением эффективности малого и среднего бизнеса. (Отметим, что крупный бизнес, как и элиты, здесь рассматриваются косвенно в силу заданности их модели поведения.)

Описываемые меры имеют *безусловно нормативный характер*, исходя из поставленных выше задач. Соответственно, указываемые приоритеты следуют из *концепции позитивной реинтеграции* и основываются на пяти базовых принципах.

Таблица 5

Субъект	Приоритеты	Инструменты	Стимулы
Малый и средний бизнес	• увеличение числа субъектов (косвенно влияет на усиление конкуренции) • легализация малого и среднего бизнеса • рост занятости	• снижение издержек регистрации фирмы • снижение издержек на лицензирование, проверки (при одновременном введении высокой степени ответственности и добровольного страхования)	• ослабление криминального давления • доступ к кредитному ресурсу • подключение к закупкам крупного бизнеса и государства • снижение транзакционных издержек

Окончание таблицы 5

Субъект	Приоритеты	Инструменты	Стимулы
		• снижение налоговой нагрузки и упрощение налогового администрирования	• снижение издержек на лицензирование, проверки (при одновременном введении высокой степени ответственности и добровольного страхования) • снижение издержек, связанных с налоговым администрированием и давлением со стороны фискальных органов
Бюрократия	• налаживание обратной связи • улучшение управляемости системой • исключение ухудшающего отбора в бюрократии	• мониторинг • стандарты и административные регламенты • оценка регулирующего воздействия • реформы контрольно-надзорных механизмов	• появляется карта возможных изменений, ротаций и т.д. • усиливается конкуренция бюрократии (различные рейтинги и т.д.) • возможности профессионального, статусного роста – для молодых групп • для бюрократии видны слабые стимулы, которые могут действовать только на фоне сильных отрицательных стимулов
Общественные институты	• развитие механизмов включения в принятие решения (помимо протеста и самопомощи) • снижение издержек учета мнения • реализация права на самоуправление	• общества взаимного кредитования и страхования для микробизнеса с льготным кредитованием (общества должны поддерживать обязательное членство в СРО) • общества потребителей, наделенные эксклюзивными правами и источниками получения доходов • СРО – по отраслевому признаку • палаты – по территориальному признаку • создание специального центра: институционального инноватора (<i>Think and Act Tank</i>) для реализации информента	• получение возможностей влияния для групп, ранее исключенных из процесса принятия решений • возможность горизонтальных переходов в бизнес-среду и сферу госуправления

Приведем описание основных типов взаимодействия, в рамках которых могут применяться инструменты позитивной реинтеграции. *Обозначения:* полужирный шрифт – субъект является основным «интересантом» изменений в рамках предлагаемого взаимодействия; скобки – участие субъекта в данном взаимодействии является второстепенным и/или обеспечительным (например, для поддержания информационной открытости или соблюдения интересов сторон).

Таблица 6

Линии взаимодействия	Направления изменений / инструменты	Характеристика
МСБ – бюрократия – (общество)	Снижение административных барьеров функционирования фирмы Снижение налогового бремени и облегчение администрирования Развитие рынка купли-продажи малого и среднего бизнеса	МСБ является основным интересантом изменений, бюрократия представляет собой проигрывающую группу (по крайней мере, в краткосрочном периоде). Общественные институты привлекаются здесь как внешние мониторы и в ряде случаев гаранты выполнения принятых на себя сторонами обязательств. Вместе с тем, в случае успешной реализации мер будет повышаться общественное благосостояние благодаря большей конкуренции на рынках и эффективности контрольно-надзорной деятельности.
МСБ – бюрократия – общество – властные элиты	Разработка систем мониторинга Стандарты и регламенты Оценка регулирующего воздействия	По данной линии потенциальными интересантами являются сразу три субъекта. МСБ и общество – благодаря налаживанию механизмов обратной связи, возможности влиять на принимаемые правила, большей эффективности общественного взаимодействия и принципиального включения в эти процессы (общество). Элиты, как благодаря обратным связям, так и из-за возможности контролировать бюрократию.

Окончание таблицы 6

Линии взаимодействия	Направления изменений / инструменты	Характеристика
МСБ – крупный бизнес – бюрократия – (общество)	Защита конкуренции при реализации контрактных отношений между участниками рынка Роль государства в формировании системы контрактных отношений между малым и крупным бизнесом МСБ в системе закупок для государственных нужд и для нужд субъектов естественных монополий	Главный интересант здесь – МСБ, который может получить возможность освоения новых рынков и включения в устоявшиеся производственные цепочки. Общественные институты здесь выступают скорее в виде мониторов и внешних гарантов принятых сторонами обязательств.
Общество – МСБ – (бюрократия)	Саморегулируемые организации Поддержка развития хозяйственно-общественных объединений на местном уровне Институты по защите прав потребителей в рыночной системе	В данном случае отношения между субъектами – МСБ и обществом носят более «автономный характер, поскольку подразумевается «внутренний» характер создания правил и контроля за их исполнением. Бюрократия (и шире – государство) может привлекаться для гарантии общих принципов работы, а также в ситуациях, когда установление необходимого правила «внутренними» средствами не удастся.

Трактовка инструментария для решения задачи

Основными средствами применения указанного инструментария для решения задачи совершенствования институциональной среды МСБ выступают:

- *нормативные акты*, определяющие параметры благоприятной среды, то есть различные регуляции, а также стандарты административных услуг;
- *процедуры их разработки*, предполагающие участие НКО и бизнес-ассоциаций;
- НКО, осуществляющие совместно с органами власти *разработку стандартов* административных услуг, *контроль действий* местных органов власти и управления в сфере предоставления административных услуг;

- *бизнес-ассоциации*, осуществляющие саморегулирование в различных секторах экономики, включая разработку и контроль исполнения (само)регуляций;
- действия правительства в области *информационного обеспечения* выполнения плана действий;
- меры по *организационному и кадровому* обеспечению выполнения плана действий;
- институциональный инноватор – специализированный *Think and Act Tank*, способный объединять и курировать процесс разработки новых правил и процедур, осуществлять мониторинг и инфорсмент.

Перечисленные средства *дополняют друг друга*: отсутствие одного из них делает решение общей задачи крайне затруднительным или вообще невозможным.

Выше уже отмечалось, что вполне совершенные нормативные акты, лишенные адекватных и эффективных *механизмов принуждения их к исполнению*, сами по себе не создают требуемую институциональную среду.

Создание НКО и бизнес-ассоциаций, обладающих ресурсными (в том числе экспертными) возможностями и адекватной переговорной силой, мотивированных на осуществление действий по улучшению нормативно-правовой базы хозяйствования, как раз и означает формирование эффективного механизма принуждения к исполнению (инфорсмента) формируемых правил, благоприятных для развития МСБ.

Карта возможных мер

Принципы разработки и внедрения мер

При построении карты возможных мер мы руководствуемся следующими принципами их разработки и внедрения.

Разумный *горизонт моделирования*. Невозможно составить сколько-нибудь точный прогноз развития основных социально-экономических показателей на долгосрочный период, особенно если система данных показателей находится в центре трансформации. Поэтому важно понимание не конкретного значения того или иного показателя в определенный момент, а направление и логика его развития, переломные точки.

Из этого следует принцип *этапности* внедрения трансформационных мер, причем границей этапа является не конкретный контекстно-временной ограничитель, а совокупность институциональных факторов, позволяющих перейти к следующему шагу.

Там, где это возможно, необходимо проводить *пилотное введение* мер, отслеживать и корректировать систему, добиваться (в том числе благодаря разработке компенсационных мер) адекватного уровня принятия (или, по крайней мере, не препятствования) трансформации.

Таким образом, цепочка действий может быть такой: разработка – пилот – оценка – корректировка – общий запуск – мониторинг – корректировка – ...

При этом необходимо отличать и выделять такие типы трансформаций, для которых введение пилотного режима *абсолютно неприемлемо*. В силу специфики трансформационной меры он может сформировать определенные ожидания у индивидов и соответствующую модель поведения, которую будет чрезвычайно сложно корректировать даже с помощью инфорсмента и компенсационных сделок. Речь идет о реформах, предполагающих ухудшение положения одной из групп (при соответствующей компенсации), но вероятность реализации которой напрямую зависит от *одновременности и всеобщности* ее введения (например, система трансформации контрольно-ревизионного аппарата со стороны государства).

Критерии готовности к преобразованиям: уровень конкуренции

Решающим фактором, определяющим готовность того или иного сектора экономики к формированию в нем благоприятной и адаптивной институциональной среды, является *высокий уровень конкуренции*.

- Если наблюдаемый уровень конкуренции высок, это означает, что в данном секторе *не действуют негативные практики* конкуренции, свойственные постсоветским экономикам (или используются редко, в ослабленной форме), которые обуславливают низкое качество институциональной среды.
- Высокий уровень конкуренции означает, что в отрасли (на рынке) действует *значительное число фирм*, которые не могут не различаться качеством производимой ими продукции.

- Высокий уровень конкуренции означает также, что в секторе *низки или отсутствуют входные барьеры*, что платежеспособный спрос на соответствующую продукцию дает возможность действовать на рынке растущему числу фирм.

Вместе с тем, это не означает, что институциональная среда, в которой идут конкурентные процессы, идеальна или близка к таковой. Это лишь показывает, что, несмотря на невысокое качество среды, стимулы производителей, возникающие здесь, позволяют действовать *вопреки существующим административным барьерам*, преодолевать их, не прибегая к методам, фактически ликвидирующим конкуренцию.

Это создает объективные основания для возникновения таких бизнес-ассоциаций, которые в состоянии стать как *полноценными участниками* процессов формирования и контроля нормативных актов, так и субъектами разработки и принуждения к исполнению (само)регуляций. Все это возможно при условии установления центральной властью норм и правил создания и функционирования саморегулирующей организации, обеспечивающих ее достаточную ресурсную базу и высокую переговорную силу¹³.

Следует отметить, что для предотвращения выстраивания барьеров для входа на рынки со стороны уже действующих на них бизнесов (через саморегулируемые ассоциации) важно наличие нескольких таких ассоциаций, объединяющих участников с разными стандартами качества продукции (и, соответственно, с разными ценами на нее).

Критерии готовности к преобразованиям: развитие НКО

Для секторов, в которых осуществляется *предоставление гражданам административных услуг*, можно предложить два критерия, свидетельствующих о готовности местного сообщества к разработке и контролю исполнения соответствующих стандартов услуг, повышающих эффективность работы чиновников:

- значительное (выше среднего по стране) число НКО, среди которых есть и правозащитные организации;
- высокий уровень активности НКО, проявляющийся во всех сферах их деятельности.

¹³ Низкий уровень (или отсутствие) конкуренции свидетельствует о том, что в секторе действует малое число игроков, и это число не может увеличиться. Следовательно, создание в таком секторе СРО означает официальное «закрепление» закрытости и неконкурентности рынка.

Выполнение обоих критериев говорит о том, что:

- местное сообщество имеет достаточно структуризованный, не аморфный характер;
- в составе НКО есть и организации, занятые исключительно «самообслуживанием», и те, которые предлагают гражданам специфические потребительские блага, не предоставляемые ни фирмами (рынком), ни государством.

Вероятно, привлечение таких НКО к процессам выработки стандартов административных услуг позволит добиться позитивных и «внятных» результатов.

Напротив, попытки организовать выработку стандартов административных услуг в регионах, где НКО представлены «единичными экземплярами» и тем более в сфере совместного потребления различных благ, могут дискредитировать саму идею. Здесь велика вероятность включения НКО со слабым (или просто отсутствующим) экспертным потенциалом, лже-НКО, неадекватных граждан. Так что фактически требуемые стандарты будут формироваться исключительно органами власти.

Уровни трансформации

Мы выделяем *три основных уровня трансформации*: условно первый, второй и третий шаги. Критерием для соотнесения той или иной меры с тем или иным шагом служат следующие параметры системы.

- *Сложность взаимодействия.* Чем оно сложнее, тем больше обеспечивающих мер и процедур должно быть создано, больше групп вовлечено в процесс, следовательно, тем больше объем компенсационных сделок. Соответственно, такая мера должна быть отнесена к более дальнему шагу.
- *Потребность в коллективном действии.* Коллективное действие само по себе является достаточно сложной процедурой, требующей, по меньшей мере, достаточной мотивации ее участников. Если готовность к коллективным действиям низкая, то на первом шаге должны создаваться предпосылки для появления заинтересованности, а уже на следующем – вводиться меры, предполагающие коллективное действие.
- *Вероятность оппортунистического поведения.* Процедуры, требующие коллективного участия, как правило, создают у части участников стимулы к оппортунистическому поведе-

нию, когда краткосрочные выгоды некоалиционного поведения превышают средне- и долгосрочные выгоды выполнения правил. Чем выше вероятность оппортунистического поведения, тем более сложный комплекс мер должен быть разработан и внедрен и, следовательно, тем на более позднем шаге он должен вводиться.

- *Вероятность сопротивления*, то есть возникновения ситуации, когда при введении меры явным образом ущемляются интересы той или иной группы, которая может и готова их отстаивать. Чем выше подобная вероятность, тем больше времени требуется на разработку, тестирование и внедрение меры.

Карта трансформационных мер представляет собой совокупную последовательность шагов по модернизации трех линий взаимодействия: 1) МСБ – бюрократия; 2) бюрократия – общество; 3) общество – МСБ.

Таким образом, предполагается, что шаги по каждой линии раскладываются в последовательности, определяемой логикой их реализации, и соотносятся с а) условной временной шкалой, описанной выше (первый, второй, третий шаг), и б) шагами по реализации «соседних» линий.

Если первая линейка дает представление об общем горизонте и последовательности реализации мер, то вторая позволяет выделить те точки развития, дальнейшее движение после которых возможно, только если выполняется ряд дополнительных условий, не относящихся к данной линии взаимодействия.

4.2. Коалиции групп интересов и выбор стратегии модернизации

Публикуемый в этой главе текст представляет собой выдержки из книги «Коалиции для будущего. Стратегии развития России», изданной в 2007 году Институтом современного развития. Авторами данного материала выступили сотрудники ИНП «Общественный договор» Александр Аузан, Антон Золотов, Александра Ставинская и Виталий Тамбовцев. Авторы выражают свою признательность Леониду Григорьеву за высказанные идеи и комментарии.

Книга «Коалиции для будущего» посвящена актуальным проблемам развития страны: в исследовании выделено четыре вероятных сценария развития России и предложен новый подход к решению проблемы выбора стратегии развития,

опирающийся на анализ воздействия групп интересов на этот выбор. Эта книга была подготовлена авторским коллективом, объединившимся в процессе работы в группу «СИГМА».

Данный фрагмент публикуется здесь с любезного разрешения Института современного развития.

Цели трансформации российского общества формировались не в безвоздушном пространстве и не просто на базе присоединения к некоей общеприемлемой комплексной системе целей и ценностей, как это в значительной степени случилось в Центральной и Восточной Европе. Наш метод позволяет рассматривать интересы общественных групп ретроспективно, но цель данной работы – опереться на сложившиеся социально-экономические (и политические) интересы для анализа возможного коалиционного движения в будущее.

Цель данной работы заключается в анализе групп интересов российского общества, их отношение к целям дальнейшей трансформации общества, экономики и государства и возможности образования коалиций для поддержки этой трансформации.

Опыт подготовки и реализации программ развития России, как в экономической сфере, так и шире – социально-политической, с самого начала реформ в 1990-х годах, демонстрирует одну характерную черту. Над стратегиями развития работали, как правило, высококлассные специалисты в своих отраслях, хорошо знакомые с фактурой рассматриваемого предмета и понимающие его внутреннее устройство. Программы в той или иной форме, как правило, получали поддержку на самом высоком уровне, но успешность их реализации (и сам факт реализации как таковой) регулярно оказывалась весьма невысокой по основным качественным показателям. Обычно реализуются только отдельные фрагменты программы, к тому же в сильно искаженном виде.

Можно много обсуждать конкретные факторы неуспеха той или иной стратегии развития, рассматривать частные случаи и то, как сложились обстоятельства. Тем не менее, на наш взгляд, необходимо обратить внимание на одно крайне важное обстоятельство, которое не принималось в явном виде во внимание ни в одной из ранее подготовленных и принятых программ развития и которое, с нашей точки, зрения является критической причиной описанных выше неудач.

Речь идет об игнорировании групп интересов российского общества при подготовке и реализации программ. Как сами програм-

мы, так инструменты (политики) и ресурсы (источники ресурсов), применяемые для их реализации, безусловным образом затрагивают интересы различных групп, вызывая ответную реакцию (поддержку, сопротивление, безразличие). Это положение справедливо для России – оно справедливо для многих трансформационных процессов 1990-х годов в мире.

Иными словами – разные стратегические варианты развития всегда вызывали и будут вызывать различную реакцию социальных субъектов внутри страны: они будут отвечать интересам каких-то одних групп, улучшать их благосостояние (в широком смысле слова), однако противоречить интересам других групп, то есть снижать их благосостояние. Добавим, что ожидание изменений общественного статуса или благосостояния в прямом смысле слова зависит не только от фактического хода дел и реалистичного прогноза, но и от ожиданий и доверия к тем силам, которые предлагают реформы. Собственный прогноз своего будущего социальными группами России во многом опирается на тяжелый опыт прошлого. В этих условиях тем более важно учитывать как интересы, так и ожидания на фоне значительного недоверия – современные реформы уже не проводятся в «чистом» социально-психологическом поле.

Модернизация общества, государства и экономики – сложный и болезненный процесс, сталкивающийся с сопротивлением различных профессиональных и социальных групп, теряющих в ходе преобразований рентные доходы, привычный образ жизни и стереотипы трудового поведения.

Преодолеть такое сопротивление способны только эффективные общественные коалиции в поддержку преобразований, формирование которых должно опираться на *два ключевых принципа*:

- идентификация общественных групп, выигрывающих от соответствующих мероприятий, и привлечение их к разработке этих мероприятий и их защите в общественно-политических дискуссиях (*принцип вовлеченности*, направленный на создание коалиций поддержки);
- идентификация общественных групп, проигрывающих от соответствующих мероприятий, и определение адекватного порядка компенсации их потерь для снижения у данных групп стимулов к противодействию проводимым преобразованиям (*принцип компенсации*, направленный на нейтрализацию коалиций оппозиции).

Оба этих принципа равно значимы для обеспечения успеха преобразований; пренебрежение любым из них *ведет к подрыву общественной базы проводимой политики и формированию стимулов к ее саботированию*, а в конечном итоге – к ее провалу.

Группы интересов российского общества

На основании экспертного опроса были сделаны выводы, что игнорирование групп специальных интересов при разработке социально-экономической политики в России привело к тому, что состояние большинства целевых областей уже сейчас находятся в неудовлетворительном и даже критическом состоянии¹.

Здесь необходимо сделать важное пояснение. Мы не подразумеваем под группами интересов узкие «деловые» или «бюрократические» круги, стремящиеся получить ренту от использования финансового или административного ресурса и желающие продать нужное только им решение². Нас интересуют *реальные группы* российского общества: от самых широких («студенты», «пенсионеры»), до достаточно узких («региональные элиты», «интеллектуалы»), которые можно объединить по некоторому типическому признаку и, главное, – выделить присущий им (то есть разделяемый большинством группы) интерес, который они с той или иной степенью интенсивности будут отстаивать.

Важно принимать во внимание, что интерес той или иной группы может быть выражен неявно, а недовольство политикой накапливаться латентно, в течение длительного времени, выливаясь в резкую реакцию (по неприятию предлагаемых мер) при появлении триггерного (запускающего) фактора. Примерами здесь служат не только хорошо известные реакции на монетизацию льгот (2005) и непопулярные (хотя, возможно, и необходимые) меры по ужесточению правил дорожного движения (2006–2007). Характерным примером является и ситуация, сложившаяся с товариществами собственников жилья (ТСЖ). В принципе разумная и необходимая

¹ Оценка делалась на основании опроса экспертов, которым предлагалось оценить текущее состояние целевой области и изменение ситуации в 2005 году по сравнению с 2001-м.

² Ситуация «захвата государства» представляет особую важность и большой интерес, но лежит вне границ данного анализа.

мера сформулирована в законе и вводится на практике таким образом, что вызывает острое неприятие и фактическое бойкотирование не только со стороны тех, на кого направлено действие закона, но и со стороны тех, кто этот закон должен реализовывать и следить за его реализацией.

Отвлекаясь от примеров, заметим, что анализ групп специальных интересов важен еще и потому, что на их основе могут формироваться более широкие *коалиции*, способные оказывать как широкую поддержку, так и сопротивление предлагаемым стратегиям развития. При этом, будучи по определению более сложными структурами – со своим ядром, периферией, центробежными или центростремительными силами, коалиции способны генерировать поток ресурсов и влияний, сопоставимый со средствами, вкладываемыми в реализацию программ развития. Таким образом, игнорирование групп интересов общества и тем более сформировавшихся коалиций будет вести к тому, что даже самые правильные меры и предложения будут «тонуть» в мнимом «хаосе» столкновения разнонаправленных групповых интересов.

Методология подготовки программ с учетом групп интересов

Как правило, при формировании программы социально-экономического развития страны на долгосрочный период используется сценарный подход, который предполагает выявление вариантов будущего состояния внешней среды (важных факторов, мало зависящих от субъекта, делающего выбор), в которой и будет разворачиваться желаемая траектория развития.

Существенно реже сценарный подход предполагает также и учет вариантов состояния внутренней среды, то есть действий (бездействия, содействия или противодействия) социальных субъектов (организованных групп специальных интересов либо более или менее широких слоев населения, среди которых отсутствует организованность, зато имеется схожесть поведения в одинаковых условиях), обусловленных результатом стратегического выбора. В большинстве случаев это происходит не по причине непонимания разработчиками стратегии значимости учета внутренней среды экономики для успешности ее развития, а из-за того, что параметры внутренней среды крайне трудно поддаются формализации, а их воздействие на макроэкономические переменные остается чаще всего количественно не определенным.

Все четыре разработанные группой «СИГМА» стратегии развития страны: «Мобилизация», «Рантье», «Инерция» и «Модернизация» представляют собой «прямые» стратегии – то есть состоящие из направлений действий, нацеленных на приоритетное развитие тех или иных отраслей или секторов экономики, включая производственную и социальную инфраструктуру.

Необходимо подчеркнуть, что разработать прямую стратегию, которая была бы выгодна всем, то есть поддерживалась бы всеми социальными субъектами, практически невозможно, а закрывать глаза на возможные негативные последствия для групп, способных ощутимо и негативно повлиять на ход выполнения стратегии, – значит поставить под удар ее реализацию. В лучшем случае из такой стратегии будут реализованы лишь те положения, которые будут выгодны более сильным группам и не затронут ощутимо те группы, на которые возможно негативное влияние. Другими словами, если стратегия представляет собой некий вариант развития, в котором составные части взаимно дополняют друг друга и полностью исключены противоречия между всеми группами, это означает, что на практике в целом стратегия не будет осуществлена. Особое значение имеет наличие в содержании стратегии механизмов стимулирования к участию в осуществлении намеченных изменений как тех групп, которые непосредственно получают выгоду от этого, так и тех, которые оказываются в положении утрачивающих существующие выгоды.

Мы предлагаем разработку стратегий, содержащих вместе с компонентами прямых стратегий, также и явно сформулированные механизмы стимулирования (относительно) проигрывающих групп, так называемых стимулирующих стратегий. Они призваны способствовать реализации Парето-улучшения, т.е. включают как действия игроков, так и систему компенсирующих платежей тем, кто не получает прямой выгоды и даже остается в убытке, со стороны тех, кто такую выгоду получает.

Процесс *формирования стимулирующей стратегии* выглядит следующим образом. За исходный пункт этой совокупности работ представляется естественным принять то множество проблем, которые стоят перед страной на предстоящий период. Только в этом случае не надо забывать, что некое положение дел может оцениваться одним актором как проблемная ситуация или проблема, в то

время как другим – как совершенно нормальная ситуация. Поэтому сам набор проблем, способы решения которых должна будет содержать стратегия, фактически будет (как явно, так и не явно) отражать представления разработчиков относительно желаемого вектора движения, препятствия реализации которого и осознаются как проблемы, подлежащие решению.

Соответственно, этот набор проблем неизбежно станет объектом критики, со стороны экспертов, имеющих иные представления о социально-экономической реальности и механизмах ее движения, развития, изменения. Для того чтобы выбранный набор проблем не вызывал критики, необходимо, во-первых, показать, что эти проблемы придется решать в любом случае, независимо от общей окраски проводимой политики. Это будет служить первым «защитным поясом» предлагаемой совокупности решаемых проблем. Второй «защитный пояс» выбранного набора проблем может заключаться в демонстрации того, что предлагаемые способы их решения улучшат (или, по крайней мере, не ухудшат) ситуацию практически для всех, то есть для подавляющего большинства групп граждан (более вероятно, что названное свойство стратегия в целом приобретет лишь после «достраивания» блока прямой стратегии совокупностью компенсирующих мер).

Далее необходимо выделить *группы-получателей выгод и потерь*. Определение данного компонента стимулирующей стратегии предполагает решение как минимум трех исследовательских задач:

- 1) *выявление групп-получателей выгод и потерь* из совокупности индивидов (экономических агентов);
- 2) *определение позитивных и негативных последствий* от намечаемых действий прямой стратегии для каждой из групп, то есть формирование матрицы, элементы которой выражают последствие действий для выделенных групп; заполнение такой матрицы предполагает широкий круг прогнозно-аналитических работ по выявлению ожидаемых последствий, хотя бы на качественном уровне, с точностью до знака влияния;
- 3) *оценка переговорной силы теряющих и приобретающих групп* как следствия (или результата) следующих параметров группы:
 - уровня ее ресурсной обеспеченности;

- уровня специфичности располагаемых группой ресурсов, то есть уровня критичности использования именно данных ресурсов для успеха тех или иных прямых действий, включаемых в состав прямой стратегии, невозможности заменить эти ресурсы либо иными видами ресурсов, либо теми же ресурсами, но получаемыми из иных источников, от других групп;
- уровня отделимости ресурса от группы, то есть замены распорядителей ресурсов на других индивидов (другую группу); чем выше ресурсность группы и уровень специфичности ресурсов и чем ниже уровень отделимости, тем выше переговорная сила группы в процессах формирования системы компенсаций.

Те из выявленных групп, которые пройдут фильтр высокой переговорной силы, и должны быть включены в последующий анализ. Важно подчеркнуть, что для формирования стимулирующей стратегии важны не просто «приобретающие» и «теряющие» группы, но те из них, кто, в силу своих особенностей, могут ощутимо повлиять на процесс реализации стратегии.

И, наконец, необходимо определить *механизмы и формы компенсации*. Назначение данного блока стратегии заключается в разработке таких механизмов и правил, которые позволили бы группам с высокой переговорной силой, оказывающимся под угрозой утраты своего положения вследствие осуществления стратегии, перейти от негативной к нейтральной или позитивной позиции по отношению к прямой стратегии.

Подходы к выделению групп

На данном этапе для нас менее значим состав и численность группы как таковые – они могут весьма различаться, включать как отдельных индивидов, так и организации и бизнес-единицы. Сейчас для нас более важно в принципе выделить подходы к выявлению крупных групп российского общества. Здесь мы будем опираться как на предварительный анализ, проведенный исследовательской группой, так и на косвенные данные социологических опросов, проведенных «Левада-центром», ВЦИОМ и ФОМом в 2006 году.

Прежде всего, мы предлагаем ввести в анализ три уровня агрегации групп интересов – самого общего – «аналитические» груп-

пы (высокий уровень агрегации), средний – «статистические» группы (средний уровень агрегации), предметный – «реальные» группы (низкий уровень агрегации). Делается это по двум причинам:

- Подобный подход отчасти упрощает анализ, так как для анализа групп и коалиций не всегда требуются детально определенные группы – технически это усложняет анализ, делая его более громоздким.
- Отсутствие данных – к сожалению, подробных исследований групп интересов российского общества пока не проводилось, и потому для построения исчерпывающей картины даже на втором уровне агрегации (статистические группы) необходимы дополнительные исследования и разработки.

«Аналитические» группы

На данном уровне агрегирования происходит аналитическое выделение основных макрогрупп интересов в российском обществе на основании занимаемого статусного положения (причем, как правило, закрепленного формально и признанного публично).

Здесь можно выделить достаточно простые группы, играющие важную роль в определении реальной экономической политики, как в части реформ, так и в части текущего регулирования. Потенциальная сила воздействия этих групп проистекает из их финансовых, административных возможностей или из численности и потенциальной готовности оказывать давление в защиту своих интересов – собирательно, из их «переговорной силы».

Во-первых, мы полагаем, что общее деление населения на состоятельное (20%), среднеобеспеченное (по российским стандартам – еще 40%) и бедное (40%) имеет важный смысл, хотя оно не совпадает с логикой такого деления в европейских странах. «Средние» 40% в развитых странах – это часть среднего класса – источник стабильности. В наших условиях – это вполне образованные люди, часто пожилые, которые стремятся приспособиться к условиям найма в государственном аппарате, крупных компаниях и малом бизнесе. Но уровень их дохода и потребления еще совершенно не соответствуют их представлениям о достойном существовании. Так что эти слои ощущают несправедливость условий своего существования и участвуют в коалициях, требующих

роста социальных расходов. Структура распределения доходов в России, в общем, постепенно закрепились за последнее десятилетие: на 20% богатых приходится примерно 50% дохода (в Европе – 40%), у «средних» 40% – это 35% (40% в европейской традиции), а на необеспеченные 40% населения остается 15% (20% в Европе). Важно еще и то, что на самый состоятельный дециль в латиноамериканских условиях и в России приходится 35% видимого дохода (25% в Европе). Структура носит несколько более равномерный характер, чем в Латинской Америке – больше соответствует США и Великобритании.

Чем выше перепад в распределении дохода в стране, тем выше сложность и интенсивность перераспределительных конфликтов. В России неравенство доходов имеет почти столь же глубокие перепады, как и в мире в целом (за вычетом самых развитых стран и Африки южнее Сахары). В частности, наблюдается совершенно явная коллизия между бедными в более развитых регионах, например, в столицах, и бедными регионами. Развитые страны мира должны выбирать между помощью развивающимся странам и собственными бедными слоями общества и регионами. Такая же ситуации и в России: бедные регионы также требуют перераспределения и помощи, но их интересы не обязательно совпадают с общими интересами бедных слоев. Так что федеральные власти имеют дело как минимум с двумя группами регионов, маневрируя по содержательным проблемам.

Вместе с двумя крупными группами региональных интересов, интересами федеральной власти и тремя группами по размеру доходов можно легко увидеть различия и между группами в бизнесе, в котором легко выделить крупный бизнес (частный и государственный), средний региональный и малый. Интересы последних в большой мере совпадают с интересами, соответственно, региональных и местных властей, но отличаются и по характеру самого бизнеса, и отношениями с крупным бизнесом. В российских условиях различия интересов этих групп весьма существенны, хотя в фокусе общего внимания лежат, прежде всего, взаимоотношения федеральных властей, крупного бизнеса и региональных властей.

Вместе с данными девятью группами: по три для бизнеса, государства и населения, мы не могли не отдать специальную роль и влияние на происходящие события структурам гражданского обще-

ства – политическому классу и интеллектуальной элите. К политическому классу мы относим функционеров политических партий и общественных организаций. Интеллектуальная элита – экспертное сообщество, неправительственные организации, которые выступают индивидуально или группами, СМИ. Эти две группы оказывают огромное влияние на характер социально-политических процессов в стране. Их действия могут отражать интересы вышеупомянутых групп, но не сводятся к ним. В развитой партийной системе именно партии определяют свои позиции по ключевым проблемам, взаимодействуют со своим электоратом по общественному выбору. В нашей ситуации мы можем не дожидаться четкого позиционирования партий, поскольку политический процесс развивается по своим законам. По традиции в странах со слабым гражданским обществом и сильным социальным неравенством интеллектуальная независимость остается прибежищем для выявления и защиты интересов общества против конъюнктурных политических или экономических интересов. Мы предполагаем, что переговорная сила интеллектуальной элиты невелика в краткосрочном плане, но в долгосрочном горизонте чрезвычайно важна. Интеллектуальная элита не обязательно едина и видит мир униформным образом, но в наименьшей степени подвержена уступке своей позиции в угоду специальным интересам за те или иные финансовые или иные выгоды, поскольку в долгосрочном плане только личная ответственность, глубина и качество профессиональной работы определяют как престиж, так и благосостояние представителей интеллектуальной элиты.

Выделенные нами одиннадцать групп не имеют жестких границ и в реальной жизни переплетаются. Например, состоятельные группы населения во многом сосредоточены в наиболее развитых регионах, особенно в столицах. Интересы регионального бизнеса и региональных властей во многом совпадают при взаимоотношениях с федеральным центром, но не идентичны внутри собственно регионов. Региональные группы в России имеют большее значение, чем в большинстве более однородных стран. В наших условиях вполне возможны намного более серьезные распределительные конфликты между регионами – донорами и получателями, между высокодоходными группами населения и налоговой инспекцией федеральных властей. В таблице 1 предложен один из возможных – экспертный – вариант отношения групп интересов к нескольким актуальным проблемам российской действительности.

Таблица 1. Рамки формирования коалиций

Группы / Темы	Рост ненефтяных бюджетных доходов	Имидж страны вовне	Инвестиции в модерни- зацию	Борьба с корруп- цией
Интеллектуальная элита	+	!	!	!
Политический класс	!	!	+	!
Федеральная власть	!	!	!	+
Богатые регионы	=	!	!	+
Бедные регионы	!	=	=	+
Крупный бизнес	=	!	!	+
Региональный бизнес	=	+	+	!
Малый бизнес	=	=	=	!
Высокодоход- ные – 20%	=	+	!	+
«Средние» – 40%	+	+	!	!
Бедные – 40%	!	=	=	!

Обозначения: ! – очень важно; + – важно; = – не столь важно.

Легче всего выделить коалиции по вопросу о налогах и доходах – всем известны предложения крупного бизнеса по снижению налогов, требования профсоюзов и пенсионеров, ученых по доходам. Так что рост налоговых доходов (вне нефтяной ренты) всегда поддержат бедные слои населения, бедные регионы, федеральные власти и политический класс. Но потенциальные плательщики налогов могут иметь другое мнение.

Сложнее с проблемой коррупции – разумеется, нельзя найти никого «за» коррупцию или признающего ее малозначительность. В то же время по мере ее укоренения население привыкает платить, а состоятельные элементы общества просто закладывают коррупционную составляющую в свои расходы: легче платить, чем рисковать задержкой

контрактов или своим положением. Иными словами, рост общественного неприятия коррупции не означает готовность всех групп интересов рисковать текущим положением для победы над ней.

В большой стране престиж важен, хотя мы наблюдаем иногда просто исключительный накал эмоций и в малых странах по данному вопросу. Вопрос в том, что в нашей стране внешний престиж ни по опросам, ни по тяжести других проблем не выдвигается на первый план. Этот очевидный факт иногда затемняется активностью СМИ внутри и вне страны. Разумеется, ожидания престижа у населения весьма разнятся по содержанию. Интеллектуальная элита, скажем, явно предпочла бы престиж единства общечеловеческих ценностей. Всегда можно найти и слои населения, которым хотелось бы видеть «кулак» как знак престижа. Объективно коалиция, готовая всерьез заниматься нашим имиджем, продумывать наши действия, искать взаимопонимание в мире не в ущерб интересам страны, достаточно ограничена, зато включает наиболее влиятельные группы, способные артикулировать свои интересы и найти в нужный момент средства, чтобы вызвать поддержку остальных слоев общества.

Не менее интригующей является проблема коалиции в пользу широких вложений в модернизацию страны – как бизнеса, так и государства. На уровне лозунга – как почти всегда – нет противников модернизации. Но как ее понимать, насколько готовы слои общества и группы ограничить свои ожидания (притязания) распределительного характера, ограничить свои властные полномочия в пользу тех агентов, которые – как показывает мировая практика – являются носителями модернизационных эффектов? Во всяком случае понятно, что любая рентная нагрузка, коррупция, высокая входная плата, административные издержки блокируют инновационную деятельность. Поэтому коалиция за модернизацию постепенно расширяется, что увязано и общим положением страны, возможно, она уже может достигать критического уровня хотя бы по понимаю проблем, хотя еще не по инструментам.

Наши представления о характере интересов общественных слоев и групп могут модифицироваться в зависимости от наблюдателя. Мы готовы к тому, что кто-то может «обидеться» за наши предположения об интересах той или иной группы. Важнее осознание множественности интересов, несовпадения состава коалиций по ключевым вопросам общественной и экономической жизни, высокой вероятности распределительных и властных конфликтов. В стране с такими неравномерностями и неравенствами почти по любой проблеме могут оказаться одна-две группы, которые оказы-

ваются задетыми теми или иными решениями и законами. Поэтому создание общественных коалиций для решения национальных проблем – это важнейшая задача политического процесса, взвешивания системы приоритетов в формировании стратегии.

Важно подчеркнуть трудность достижения согласия по вопросам национальной политики в такой стране, как Россия. Достаточно, например, сократить распределительный конфликт регионов, социальных слоев или интересов крупного – малого бизнеса, и задача выработки политики резко упрощалась бы. В нашей экономике по большинству вопросов макроэкономической политики – курс рубля, тарифы, промышленная политика – есть еще крупные различия интересов отраслей и финансово-промышленных групп. Все это делает процесс выработки политики сложной цепью создания коалиций, выработки компромиссов, договоренностей и компенсаций.

«Статистические» группы

Данные группы выделяются методами качественной и количественной социологии и опираются на социальную стратификацию. В качестве примера, на основании выборочных данных регулярных социологических исследований 2006 года, проводимых «Левада-центром», ВЦИОМ и ФОМом, можно выделить отдельные статистические группы российского общества: офисные служащие (10–15 млн чел.), пенсионеры (38 млн чел.), чиновники (1,5 млн чел.), работники силовых ведомств (4–5 млн чел.), организованная преступность – криминалитет (до 80 тыс. чел.), бюджетники (4–5 млн чел.), студенты (6–7 млн чел.), активные пользователи Интернета (до 1,5 млн чел.), пассионарная политизированная молодежь (до 70 тыс. чел.), автолюбители (25–30 млн чел.).

Неоднородность выбранных групп объясняется двумя факторами: 1) выборочными социологическими данными, имеющимися в распоряжении разработчиков, и 2) необходимостью выделения групп, обладающих заметной переговорной силой, то есть способных так или иначе оказывать влияние на ситуацию вне группы.

«Реальные» группы

На данном уровне степень агрегирования низка, и группы выделяются на основе и статистического, и институционального подхода. То есть, условно, конкретные молодежные движения (из описанных выше) могут представлять собой обособленные реальные группы, обладающие особой конфигурацией преимуществ и недостатков, ресурсов и возможностей участия в формировании коали-

ций. Именно на этом уровне можно детально говорить о ресурсах, находящихся в распоряжении у группы, и компенсациях, которые они могут затребовать для поддержки (несопротивления) той или иной политики.

Другими примерами реальных групп, могут служить, например (опираясь на статистические группы), студенты вузов городов-миллионников или столичных вузов, бизнес-элита (из частного бизнеса) или группы во властных структурах исполнительных органов России.

В следующем подразделе мы рассмотрим механизмы формирования коалиций, их устойчивости и способности генерировать потоки ресурсов и влияния на поддержку или сопротивление тем или иным инициативам, которые для них являются экзогенными.

Механизмы образования коалиций в российском обществе

Уровни анализа

Для наглядности анализа механизма образования коалиций воспользуемся таблицей 2.

Таблица 2. Соотношение групп интересов на разных уровнях агрегирования с имеющимися механизмами

Уровень агрегирования	Группы	Ключевой фактор*	Ключевой вопрос коалиции
Высокий	Аналитические	Разделяемые цели	Возникновение «протокоалиции» – уровень совпадения декларируемых (разделяемых) целей
Средний	Статистические	Инструменты достижения целей, политики	Устойчивость коалиции: наличие центробежных или центростремительных сил. Ключевой фактор – переговорная сила групп.
Низкий	Реальные	Ресурсы, которые необходимо инвестировать в формирование коалиции	Объединение ресурсов и генерирование потока в поддержку целей, вокруг которых сформировалась коалиция, либо отстаивание компенсаций для несопротивления другим группам и коалициям

* То есть фактор, вокруг которого идет формирование коалиции или достижение консенсуса.

Данная таблица позволяет проводить анализ по двум измерениям. Первое – «*по вертикали*» – как мы видим, здесь реализован принцип «от общего к частному»:

- от аналитических групп (с высокой степенью агрегирования) к реальным группам;
- от целей через инструменты и политики к ресурсам;
- от возможности возникновения коалиции как таковой через исследование ее устойчивости и переговорной силы к потокам ресурсов и влияния, которые необходимы для ее функционирования.

Более же важным на данном этапе нам представляется анализ «*по горизонтали*», то есть изучение возможности возникновения и функционирования коалиций на каждом уровне анализа групп, и, соответственно, анализ формирования коалиций вокруг целей, инструментов и ресурсов. При этом неизбежно, чем ниже мы будем спускаться по степени агрегированности, тем меньше наличного материала будет у нас в распоряжении. Проведение исследований, направленных на сбор и анализ необходимых данных, – это важнейшая задача последующей работы по анализу групп интересов и коалиций.

Первый уровень – возможность коалиции

Здесь мы хотим проанализировать возможности формирования коалиций на основе отношения аналитических групп к значимым целям социально-экономического развития. Сразу сделаем важное пояснение: безусловно, более точные и выверенные данные об отношении тех или иных групп к целям в рамках каждой стратегии лучше строить по статистическим группам для получения более предметного и «выпуклого» профиля предпочтений группы. Однако на данный момент таких данных попросту не имеется, и решение этой задачи может стать целью отдельного эмпирического исследования. Таким образом, отчасти вынужденно мы используем именно аналитические группы.

Защищенные права и свободы граждан

Коалиция возможна между интеллектуалами и средними слоями населения – это *ядро* коалиции.

Периферией ядра могут служить бедные и высокодоходные слои населения – в принципе, они прямые заинтересованные стороны данной цели, но сама острота проблемы для них может быть несколько ниже, и решать ее они могут за счет большего объема располагаемых ресурсов, в том числе – неформальным (и незаконным – коррупционные отношения) образом.

Нейтральный пояс – малый и крупный бизнес. Малый ближе к фактуре, большой – больше озабочен «гуманитарными» миссиями, федеральная власть – цель является нормативной, она сформулирована в российском законодательстве, и политический класс – цель является элементом каждодневного дискурса и политически значимой величиной.

Внешним кольцом сопротивления, скорее всего латентного, но вполне активного, будут региональные власти (за редкими исключениями, как, например, Пермь) и региональный бизнес, так как он менее развит, имеет больше возможностей для нарушения прав сотрудников и больше стимулов делать это: контроль низок, санкции невелики.

Защищенные права предпринимателей

Ядро коалиции здесь составляет бизнес, прежде всего, крупный и малый – он представлен в двух сетевых (и явным образом не конфликтующих) ассоциациях. Характер проблем, с которыми он сталкивается, и их публичность (для крупного бизнеса) и «близость» к личным интересам (для малого) усиливает это стремление.

Периферией ядра могут служить региональный бизнес (менее развит и структурирован), а также высоко- и среднедоходные слои населения, которые знакомы с проблемами бизнес-сообщества и часто имеют прямую заинтересованность.

Нейтральный пояс и *внешнее кольцо сопротивления* здесь сильно переплетены. С одной стороны, декларируется (зачастую гораздо активнее, чем аналогичная риторика по поводу защиты прав и свобод человека), что бизнес – это основа развития страны/региона и его интересы (а следовательно, и права) должны приниматься во внимание и соблюдаться. С другой стороны, бизнес рассматривается как «дойная корова», активно втягивается в неформальные (в том числе коррупционные) отношения, попадает в ситуацию намеренного произвола со стороны проверяющих и/или силовых ведомств.

Таким образом, декларируемые и реально осуществляемые действия здесь сильно различаются, что позволяет нам формально считать отношение к рассматриваемой цели политического класса (в большинстве своей массы), федеральных и региональных властей, а также бедных слоев населения³ нейтрально-отрицательным с высоким потенциалом к переходу в чисто отрицательное.

Конкурентные рынки

Вероятность формирования устойчивого ядра по данной цели в современных условиях не очень велика. Прямыми интересантами реализации этой цели являются малый бизнес, традиционно действующий на сильно конкурентном поле, отчасти средний (особенно инновационный) и региональный (в силу расширения и выхода на новые рынки) бизнес. Также поддержка возможна со стороны интеллектуальной элиты, в целом приветствующей конкуренцию, как в своей деятельности, так и в других отраслях.

Отчасти заинтересованы в реализации цели все группы населения, но этому явно препятствуют два фактора: 1) слабая связь, которую люди видят между уровнем конкуренции и качеством и ценой представленных на рынке благ и 2) неумением жить и работать в конкурентной среде (это касается, например, приема на работу или поступления в вуз и т.д.).

Но все эти группы будут скорее относиться к *периферии*, нежели активному ядру.

Группы, относящиеся *нейтрально* и *отрицательно*, здесь тесно переплетены. Политический класс и федеральная власть формально придерживаются принципов конкуренции в своей деятельности (от замещения должностей до размещения заказов на открытых конкурсах), но на практике демонстрируют скорее незаинтересованность в реализации цели.

Регионы и крупный бизнес традиционно весьма прохладно относятся к свободной конкуренции на рынках: первые в том числе из-за переплетенности интересов местных администраций и местного бизнеса и в целом желая продвинуть региональных производителей; вторые – в силу институционально присущей им системы экономических стимулов и моделей ведения бизнеса.

В развитых экономических системах эти, в принципе понятные, мотивации ограничиваются большей эффективностью реализации

³ В силу меньшего притяия предпринимательства как такового и легитимности доходов и собственности бизнеса.

антимонопольного законодательства, а также большей прозрачностью информации, что позволяет информировать общество об ограничениях конкуренции и связанных с этим потерь благосостояния.

Защищенные легальные права собственности

Данная цель основывается на куда более слабом консенсусе. *Ядром* потенциальной коалиции является, прежде всего, бизнес, а также высокодоходные, то есть обладающие какой-то значимой собственностью, слои населения. При этом следует помнить, что признавая данную цель высокозначимой, каждая из групп далеко не всегда признает легальной собственностью потенциального «соседа» по коалиции. Так, представители среднего и малого бизнеса зачастую считают нелегитимной крупную собственность или доходы богатых собственников. И это одна из крайне серьезных проблем этой коалиции.

Периферией здесь будут являться, скорее всего, интеллектуалы, которые в большинстве своем признают приоритет прав собственности и понимают значимость этого фактора для развития страны. В этот слой также войдут средние (и лишь отчасти бедные) слои населения, обладающие мелкой собственностью, легитимность прав на которую, тем не менее, регулярно оспаривается – например, дачные участки, недвижимость в городах (квартиры – ситуация с дольщиками), автомобили (запрет на использование отдельных типов, эвакуация и т.п.).

Нейтрально-негативным поясом здесь выступят, прежде всего, государственные органы, политический класс, региональные власти – для которых неопределенность с правами собственности скорее преимущество в данной ситуации, нежели недостаток. Это позволяет им трактовать распределение прав каждый раз произвольно и в пользу реализации своих интересов. Постепенно, по мере закрепления собственности за новыми группами, они будут заинтересованы в закреплении своих прав, однако велика вероятность активизации иных групп (чьи интересы сейчас ущемлены), которые будут оспаривать легитимность результатов уже этого перераспределения собственности.

Отсутствие административных барьеров

В *ядро* здесь входят, прежде всего, малый и региональный бизнес, наиболее зависимые от административных барьеров и облада-

ющие меньшими возможностями их преодоления неформальным образом по сравнению с крупными компаниями.

Соответственно, в *периферию* здесь включаются крупный бизнес, средние и богатые слои населения, которые чаще сталкиваются с теми или иными барьерами и ограничениями в повседневной практике или же лучше знакомы с аналогичными практиками в бизнес-среде.

Нейтрально-негативный пояс формируется здесь всеми властными группами, которые в явной или неявной форме используют административные барьеры для контроля, а в ряде случаев подчинения частных интересов.

Сформировав некоторое модельное представление о потенциальных коалициях по целям, проанализируем возможность и состав широкой коалиции, то есть коалиции, выступающей в целом за стратегию «Модернизация». Для этого воспользуемся выделенными ранее наиболее приоритетными целями.

Аналогично методу, примененному ранее, нам надо определить ядро широкой коалиции, то есть группы, поддерживающие больше всего приоритетных целей. **Потенциальное ядро коалиции за модернизацию могут составить интеллектуалы, крупный бизнес, а также высокодоходные слои населения.** Одновременно с этим группы, набравшие близкие значения (*федеральная власть, средний класс, малый бизнес*), формируют активную периферию коалиции, остальные – нейтральный пояс.

Безусловно, речь здесь идет только о *возможности* коалиции, хотя бы потому, что даже между группами, входящими в ядро и периферию, есть острые вопросы, решение которых является необходимым условием консолидации. Приведем некоторые из них:

- *Крупный бизнес и собственники / малый бизнес и средний класс*: есть проблема непризнания легитимности собственности, который требует определенной фиксации и разрешения.
- *Федеральная власть (и политический класс) / остальные группы*: проблема нарушения каналов обратной связи, неполучение и сильное искажение реальной информации, критический фактор, требующий разрешения.
- *Интеллектуалы / остальные группы*: интеллектуалы набирают максимальный балл в силу их активной жизненной позиции, хорошей информированности и стратегического мыш-

ления, однако в действительности обладают недостаточными ресурсами для усиления собственной переговорной позиции и влияния на формирование коалиции и тем более участия в неких разменах и компенсациях. Необходимо направить «компенсационный поток» со стороны более влиятельных групп на интеллектуалов, причем речь здесь идет, прежде всего, о статусах и влиянии, то есть более активном включении этой группы в процесс принятия решений и, шире, модернизацию.

- *Федеральная власть / средний слой, малый бизнес*: пока средний класс и малый бизнес не являются широкой основой для модернизации, хотя содержат в себе большой потенциал поддержки этой стратегии. Во многом это происходит в силу комплекса ограничений, препятствующих развитию этих групп и набора ими переговорной силы: например, административные барьеры, сложности на рынке недвижимости (цены, непрозрачность, частичная нелегитимность), препятствующие средним слоям стать полноценными собственниками, ограничение прав и свобод.

Второй уровень – устойчивость коалиции

Анализ устойчивости коалиций концентрируется вокруг статистических групп и оперирует помимо целей инструментами, при помощи которых они достигаются. Ключевым фактором на данном этапе, позволяющим определить устойчивость коалиции, в том числе присутствующие центробежные и центростремительные силы, притягивающие или отталкивающие периферию и нейтральный пояс, является *переговорная сила*.

Параметрами переговорной силы, помимо уже обсуждавшейся выше численности группы, являются наличие у нее специфического ресурса (не обязательно материального) и обеспеченность ресурсами как таковыми, равномерность распределения доходов, общность интересов, плотность связей и степень централизации группы, наличие избирательных стимулов, параметры силы связей и высоты порога участия, а также обучаемости и фрагментации.

На основании приведенных выборочных групп можно показать, каким образом мы можем инкорпорировать фактор переговорной силы в анализ устойчивости коалиции на уровне реакции на инструменты.

Можно сформулировать два параметра поведения групп, связанные с их переговорной силой: 1) активность или пассивность поведения и 2) краткосрочное или долгосрочное планирование (т.е. на какой горизонт принятия решений ориентируется группа).

Параметр активности влияет на поведение группы внутри коалиции, способность войти в ядро или остаться в периферии, характер реакции на предлагаемые инструменты и цели. Очевидно, что точки зрения реализации стратегии «Модернизация» параметр не принимает значения «за» или «против», его действие комплексное.

Если пассивная группа является скорее противником реализации той или иной цели и применения связанных с этим инструментов (в силу слабой организации и недостаточной переговорной силы), то пассивность группы является скорее плюсом. Если же пассивной является потенциально поддерживающая модернизацию группа – то это минус.

Параметр горизонта планирования влияет на поведение группы во внешней среде, устойчивость ее внутри коалиции и способность более внимательно реагировать на предлагаемые инструменты, оценивая не только краткосрочные, но и долгосрочные аспекты их воздействия. С точки зрения стратегии модернизации как раз важны группы, обладающие длительным горизонтом планирования. Это связано с тем, что при модернизации, которая по сути связана с качественной сменой пути развития, выигрыши сторон отложены во времени на средне- и долгосрочную перспективу, хотя и имеют существенно более масштабный и фундаментальный характер, чем при других стратегиях, в то время как издержки (инвестиции) должны производиться в настоящем времени.

Опираясь на эти два параметра, возможно ранжирование статистических групп на основании выбранных нами отдельных примеров:

- Активные и имеющие долгосрочные интересы группы – необходимые факторы для запуска модернизации: пенсионеры; работники силовых ведомств; автолюбители.

Фактически эти группы могут входить в состав ядра коалиции. Отметим, что здесь мы описываем только свойства групп, но не коалиций, которые они могут формировать: так, достаточно очевидно, что сотрудники силовых ведомств вряд ли войдут в ядро модернизационной коалиции, скорее, они будут активным участником внешнего кольца сопротивления.

- Пассивных групп с длинным горизонтом планирования в данном примере не выявлено.
- Активные группы с коротким горизонтом планирования: студенты, активные пользователи Интернет, политизированная молодежь.

Эти группы могут входить в периферию коалиции, помимо этого, в рамках стратегии модернизации необходима разработка мер, направленных на получение промежуточных (краткосрочных) результатов, для удержания таких групп на «орбите» ядра модернизационной коалиции.

- Пассивные группы с коротким горизонтом: офисные служащие, чиновники, криминалитет, бюджетники.

Эти группы – потенциальные участники нейтрального пояса и внешнего кольца пассивного сопротивления.

На предыдущем уровне мы выявили, что потенциальное ядро коалиции за модернизацию могут составить интеллектуалы, крупный бизнес, а также высокодоходные слои населения, периферию – федеральная власть, средний класс, малый бизнес.

Из рассмотренных нами иллюстративных статистических групп необходимыми свойствами для вхождения в ядро какой бы то ни было устойчивой коалиции обладают пенсионеры, работники силовых ведомств и автолюбители. При этом:

- пенсионеры, скорее всего, относятся к аналитической группе «бедные слои населения» (нейтральный пояс или кольцо сопротивления);
- работники силовых ведомств относятся к политическому классу (узко) и федеральной/региональным властям (широко) и перекрестно – к бедным слоям населения, что в лучшем случае обеспечит их включение в нейтральный пояс;
- автомобилисты, скорее всего, относятся к средним слоям населения, а также к малому и региональному бизнесу – следовательно, они с большей вероятностью могут войти в ядро коалиции за модернизацию.

На данном примере мы проиллюстрировали, каким образом можно проводить анализ статистических групп в увязке широкой коалиции за модернизацию, с учетом переговорной силы групп и специфики их поведения. При этом следует помнить, что переговорная сила как таковая поддается влиянию, и, следовательно, возможна коррекция поведения групп (при помощи компенсационных потоков) для поддержки модернизационного варианта.

Реакции групп надо оценивать с точки зрения тех выгод и потерь (материальных, статусных, моральных), которые понесет группа при применении того или иного инструмента. Это необходимое требование, поскольку позволит 1) оценить относительную величину выигрыша/ущерба и сопоставить ее с переговорной силой и 2) на третьем уровне оценить потоки компенсаций, необходимые для включения группы в модернизационную коалицию.

Третий уровень – генерирование потоков ресурсов и компенсационная политика

На данном уровне анализа мы выходим уже на реальные группы интересов и реальных субъектов изменений, и, следовательно, здесь возможны прикладные расчеты профиля коалиции, параметров ее устойчивости и стабильности.

По нашему мнению, именно на этом уровне можно отслеживать перемещение материальных и нематериальных благ и статусов, направленное на поддержку или противодействие той или иной стратегии развития. Здесь происходит вложение частных ресурсов (то есть фактически инвестиций) в преобразования, то есть формируются потоки ресурсов; частных и государственных ресурсов в компенсации возможных потерь групп, для повышения лояльности изменениям, то есть образуются компенсационные потоки.

С точки зрения потока ресурсов и влияния, генерируемого коалицией, наиболее важными является фактор ресурсообеспеченности входящих в нее групп, включая наличие специфических ресурсов и их распределение. Немаловажно и наличие эндаументов, то есть ценных для индивида или группы благ (прав, возможностей влияния), защита которых уже сама по себе может стать стимулирующим фактором для мобилизации групп и формирования коалиций. (Примером могут служить не только автомобилисты, но, например, жители домов, протестующие против «точечной» застройки и выселения их ввиду мнимой ветхости жилья без достаточных компенсаций.)

Соответственно, если поток ресурсов не исходит, а приходит к коалиции, можно говорить о компенсационных выплатах, когда коалиция, используя свою способность к коллективным действиям и переговорную силу, добивается достаточных для себя компенсаций для нейтрализации негативных эффектов принятия того или иного решения, выгодного другой группе.

Для успешного создания устойчивой и эффективной коалиции необходимо объединение достаточно большого числа групп вокруг разделяемых целей, наличие достаточной переговорной силы и запасов ресурсов для продвижения собственных интересов.

Обратимся к компенсационным потокам.

Правила проведения реформ: конфликты интересов и компенсационные сделки

Любой вариант стратегии, в том числе и инерционный (или тактический), предполагает действия в направлении изменений правил, регламентирующих или фактически определяющих взаимодействия между людьми в разных сферах общественной жизни, в том числе в экономике. Такого рода действия могут противоречить интересам ряда групп, некоторые из которых способны «заблокировать» достижение поставленных целей. Это является основанием для постановки и решения вопроса о целесообразности и возможности компенсационных сделок с группами, которые теряют в результате предполагаемых действий по изменению правил. Подчеркнем, что в контексте решения вопроса о компенсациях речь идет только о тех «проигравших», которые реально могут наложить вето на достижение результата – если не обычным голосованием, так иными формами голосования – «ногами» (миграция), «протестом» (массовым несоблюдением правил, даже если они уже приняты) и т.д.

Очевидно, такой подход существенно расширяет возможности выбора вариантов стратегий, «развязывает руки» заинтересованным в них лицам, поскольку учитывает ограниченные возможности противостояния принятию соответствующих политических решений. Такой подход, однако, отнюдь не защищен от неорганизованного сопротивления введению новых правил, которое может происходить путем массового отказа частных экономических агентов от следования им. Тем самым, величина прироста выгоды оказывается все-таки решающей для выбора вводимых правил.

Более внимательный анализ ситуации показывает, что возможности компенсировать ухудшения в уровне благосостояния различных субъектов и их групп в результате проведения намечаемых изменений не ограничиваются величиной прироста выгоды. Чтобы

показать это, рассмотрим теоретическую типологию компенсаций, которые могут вводиться при осуществлении институциональных изменений, которыми неизбежно сопровождаются любые стратегии национального масштаба.

С нашей точки зрения, для описания возможных типов компенсаций целесообразно использовать три базовых признака:

- субъект компенсации, в роли которого может выступать либо бенефициарий изменения, либо некоторая третья сторона, прежде всего – государство;
- характер компенсации – прямой, в форме предоставления тех или иных благ, либо косвенный, в форме предоставления некоторых дополнительных возможностей повышения благосостояния;
- способ компенсации, через выплаты некоторой суммы денег либо через предоставление некоторого объема неденежных ресурсов; последний вид компенсаций условно будем называть «натуральным».

Данная типология компенсаций предоставляет значительное разнообразие возможностей для поиска конкретных мер, адекватных возникающим или уже возникшим проблемным ситуациям. При этом важно подчеркнуть следующий момент: перечисленные в ней типы определяют различные механизмы обеспечения компенсаций проигрывающим, отличающиеся друг от друга структурой и уровнями транзакционных издержек их создания и функционирования.

Другими словами, для каждой конкретной реформы (соответствующего институционального проекта), сопровождающейся ожидаемыми потерями для определенных групп населения, введенная типология позволяет конкретизировать возможные механизмы компенсации и оценить величину транзакционных издержек, необходимых для формирования и применения каждого из них, а, следовательно, и выявить наиболее предпочтительные механизмы, характеризующиеся минимальными транзакционными издержками.

При этом важными факторами, определяющими величины последних, а, следовательно, и выбор конкретного механизма компенсации, будут:

- 1) характер (структура) группы теряющих (проигрывающих) – дисперсность или концентрированность в террито-

- риальном аспекте, большая или меньшая однородность их человеческого капитала, профессиональной принадлежности и т.п., организованность или неорганизованность;
- 2) численность группы проигрывающих;
 - 3) характер (структура) группы бенефициариев – дисперсность или концентрированность, организованность или неорганизованность;
 - 4) численность группы бенефициариев.

При этом факторы 1) и 2) определяют как возможности и силу сопротивления преобразованиям, ведущим к потерям для соответствующих групп (издержки оппортунистического поведения как часть трансакционных издержек), так и прямые трансакционные издержки, связанные с измерением (выявлением групп теряющих), ведением переговорного процесса, расчетами компенсаций, организацией их предоставления. Факторы 3) и 4) определяют выбор между субъектами компенсационного механизма.

Посмотрим, какие компенсации возможны в российских условиях на примере групп интересов крупного бизнеса и их возможной роли в формировании экономической политики и во взаимодействии с чиновно-политическими коалициями.

Рыночные реформы в сфере строительства, девелопмента и управления недвижимостью

Если федеральная власть будет принимать меры по снижению региональных и локальных административных барьеров, она сможет опереться на активную поддержку большинства ведущих инвестиционно-банковских групп, а также значительного числа независимых крупных компаний.

Число субъектов крупного бизнеса, реализующих или заявивших крупномасштабные строительные и девелоперские проекты, быстро растет, равно как и масштабы самих проектов. Вслед за нефтяными и металлургическими, сюда в последнее время пришли и агропромышленные деньги. Вместе с тем, следует отчетливо понимать, что инициировать борьбу за снижение административных барьеров и тем более лидировать в ней частный бизнес не будет. В индивидуальном порядке обойти их проще.

Таким образом, размен здесь представлен по схеме: «снижение барьеров – участие в работе», который, кстати, применим во многих других отраслях и способен давать высокий мультипликативный эффект.

Экологизация производства

Меры государства по снижению ресурсоемкости производства и выбросов в окружающую среду (нормативно-правовое регулирование, контроль, мониторинг, экологическая сертификация) будут поддерживаться всеми отечественными компаниями, ориентированными на активное взаимодействие с мировым фондовым и финансовым рынком и повышение капитализации.

Дело в том, что экологичность бизнеса становится все более важным условием для получения заемных средств на внешних рынках на комфортных условиях, а также для роста стоимости акций. Поэтому компании, вынужденные под воздействием мирового финансового рынка соблюдать высокие экологические требования, находятся в менее выгодной позиции по сравнению с их конкурентами, не подстраивающимися под требования мирового финансового рынка. И эти конкурентные различия могут быть нивелированы введением единых для всех высоких экологических стандартов.

В данной ситуации введение более жестких экологических стандартов и связанный с этим рост издержек может быть компенсирован поддержкой действий компаний на мировых рынках.

Автомобилестроение

Стратегия развития этой подотрасли на перспективу, по всей видимости, уже определена. Это привлечение мировых лидеров для создания сборочных предприятий с последующим ростом степени локализации производства.

Отечественный автопром сохраняет значимость, но ему отводятся вторые роли. Главным вопросом при реализации данной стратегии является степень защиты от импорта готовых автомобилей. Этот вопрос будет постоянно на повестке дня, однако, как представляется, отечественные автопроизводители при всей их масштабности (а в обрабатывающей промышленности это крупнейшие игроки) не будут играть активной роли при его решении, более того, они сами откажутся от этого.

Дело в том, что практически все из них сделали ставку на развитие совместных предприятий с иностранными производителями или производят автомобили по их лицензии. Задеть интересы своих старших партнеров они не решатся. Поэтому степень протекционистской защиты будет определяться во взаимодействии россий-

ских властей с работающими в России иностранными компаниями (конечно, с учетом требований ВТО).

Таким образом, обмен здесь заключается в отказе от прямого и жесткого протекционизма в пользу возможностей сотрудничества и мировыми производителями и относительно мягкими мерами по защите внутреннего рынка от импорта.

Военно-промышленный комплекс

Объективные потребности субъектов крупного бизнеса в данной отрасли вполне очевидны. Это государственная поддержка экспорта российской военной техники и рост государственного оборонного заказа. По части лоббирования экспорта к российским властям на сегодня нет претензий: они, похоже, делают все, что могут, и добиваются определенных успехов.

Вероятно, такая ситуация сохранится на ближайшие годы. Текущий объем оборонного заказа рассматривается как совершенно недостаточный, а требования его повышения при нынешнем состоянии государственных финансов – как вполне естественные и пользующиеся единодушной поддержкой всех предприятий ВПК, а также связанных с ними общественных организаций и политических сил.

Однако ожидать здесь массированного давления на государство не приходится. Основная причина в том, что начатые и планируемые реорганизации в отраслях ВПК (а происходить они будут не один год) резко ограничивают способности руководителей предприятий к лоббированию, тем более коллективному. Для большинства из них важнее сохранение своего места в формируемых структурах управления. А для наиболее успешных предприятий и компаний государственный оборонный заказ как раз отходит на второй план по сравнению с экспортным и гражданским производством.

Фактический размен заключается в отказе государства от бесконечно расширяющегося (как в советские времена – до паралича гражданской экономики) ВПК, с одной стороны, и предоставлении возможности предприятиям ВПК работать на экспорт и развивать конверсионные направления.

Розничная торговля

Главные игроки этого сектора – розничные сети федерального масштаба, среди которых уже около десятка с оборотом более мил-

лиарда долларов в год, а обороты каждой из компаний первой тройки – около трех миллиардов. Основным условием их успешного развития является свободный доступ к земельным участкам и/или помещениям в городах, где они намерены осуществлять экспансию.

Естественными оппонентами при этом оказываются городские и, реже, региональные власти и местные сети. В борьбе с монополией локальной бюрократии на эти ресурсы федеральные ритейлеры, с одной стороны, нуждаются в поддержке федеральной власти, с другой – готовы сами активно поддерживать ее инициативы в этом направлении. Однако в случае отсутствия у власти активной позиции они готовы будут продолжать доминирующую сейчас практику сепаратных и, во многом, коррупционных соглашений с местными элитами.

Еще одно требование федеральных сетей к государственной экономической политике – невмешательство в их отношения с поставщиками. В настоящее время крупнейшие ритейлеры в своем взаимодействии как с оптовыми поставщиками, так и с производителями (в том числе – иностранными) выступают с позиции силы. Последние же пытаются прибегнуть к защите государства, в частности – антимонопольных органов.

Что же касается наиболее очевидного, на первый взгляд, сюжета – защиты отечественных розничных сетей от конкуренции с международными, – то он, похоже, уже перестал быть актуальным. Крупные отечественные ритейлеры готовы к более активному приходу иностранцев, научились взаимодействовать с ними и надеются в основном сохранить свои ниши.

Торговые сети, помимо прочего, имеют высокую социальную значимость, поскольку приносят единые стандарты потребления во все регионы страны. По сути, поддержка со стороны федеральных властей при условии соблюдения правил игры дается под активное развитие сетей и инвестирование средств именно в этом направлении.

Коалиции для модернизации – выводы

Описав группы российского общества и возможности формирования коалиций, посмотрим, каким образом можно усилить стратегию «Модернизация», то есть повысить вероятность ее реализации и устойчивость необходимых для нее групп.

- 1) Протокоалиции формируются вокруг целей, инструменты их реализации формируют непосредственный «профиль» коалиции, переговорная сила воздействует на устойчивость и способность привлекать новых членов. Ресурсы реальных групп определяют уже способность коалиции генерировать положительный поток ресурсов в поддержку модернизационной стратегии, то есть способствовать достижению конкретных ее целей.
- 2) Широкие коалиции формируются за счет наиболее «активных» и ресурсообеспеченных групп, которые составляют ее ядро. При этом на устойчивость коалиции, опосредованно – через переговорную силу – влияют такие факторы, как активность групп и горизонт их мышления. Одновременно с этим решение проблем консолидации, – таких как легитимация собственности, эффективные обратные связи, развитие среднего класса и малого бизнеса, включение интеллектуальных элит в процессы разработки программ и принятия решений, – является необходимым условием запуска механизма формирования широкой коалиции.
- 3) В модернизации могут быть заинтересованы группы с долгосрочными интересами, то есть мыслящие стратегически. Чтобы расширить «базу» модернизации, надо привлекать группы с кратко- и среднесрочными интересами, предусматривая промежуточные результаты и для этих групп. При этом параметр «горизонта планирования», а также активности групп существенным образом определяет устойчивость коалиций.
- 4) Можно смоделировать кумулятивное наращивание мощности групп поддержки модернизации. Поскольку, как мы предполагаем, реальные группы в состоянии генерировать достаточно «плотный» и непрерывный поток ресурсов, направленный на поддержку модернизационной стратегии, это будет усиливать устойчивость статистических групп, в которые они входят. Происходить это будет в том числе за счет повышения лояльности периферии и нейтрального пояса и усиления переговорной силы. Это, в свою очередь, будет привлекать в коалиции новых участников и расширять их.
- 5) Запуск подобного механизма преобразования упирается, помимо прочего, в систему существующих правил (которые,

кстати, отчасти и обеспечивают устойчивость варианта «Инерция»).

Правила определяются и контролируются, прежде всего, государством, следовательно необходима не просто модернизация социально-экономической области, а всей социально-политической сферы в стране – требуется модернизация государства. На подобную модернизацию государства должен быть спрос, но он слаб как из-за существующей динамики развития, так и из-за сильной атомизированности и фрагментации общества. Таким образом, необходимы отдельные меры по стимулированию спроса на изменения, которые могут заключаться в уменьшении издержек взаимодействия и увеличения взаимного доверия, – насколько это зависит от власти.

4.3. Средний класс как субъект российской модернизации

Публикуемый в этой главе текст представляет собой выдержки из исследовательского отчета, подготовленного ИНП «Общественный договор» по заказу Института современного развития в 2008 году. В авторский коллектив вошли Александр Аузан, Антон Золотов, Александра Ставинская, Виталий Тамбовцев. Части этого отчета были опубликованы в коллективной монографии Института современного развития под редакцией Игоря Юргенса «Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса» (2009). Данный фрагмент публикуется здесь с любезного разрешения Института современного развития.

Средний класс и коалиции за модернизацию

Модернизация российской экономики является ключевым условием обеспечения устойчивого развития нашей страны на обозримую перспективу. Это признается всеми ведущими социально-политическими силами российского общества. Вместе с тем, в отношении путей обеспечения модернизации существуют весьма значимые расхождения, выражающиеся в разном отношении к возможным стратегиям социально-экономического развития РФ.

Наша точка зрения на данный комплекс проблем выражена в ряде публикаций¹, поэтому укажем здесь лишь на такой существенный момент, как невозможность перехода к модернизационному пути развития без осуществления целого ряда институциональных преобразований. Это не означает, что *сначала* должны быть произведены изменения в институтах и только *потом* можно будет говорить о модернизации. Это означает, что успешные и эффективные, не связанные с чрезмерными и непродуктивными затратами преобразования в экономике могут быть достигнуты только вместе с изменениями в институциональной структуре экономики и общества.

Поскольку институциональные изменения не происходят сами по себе, поскольку они всегда связаны с действиями людей, вытекающими из их интересов, вопрос об осуществлении институциональных преобразований – это в значительной мере вопрос о тех социальных субъектах, которые, с одной стороны, предъявляют на них спрос, и, с другой стороны, способны быть реальными действующими субъектами этих преобразований. В современных экономиках такую роль в основном выполняет средний класс. Поэтому естественным представляется общественный интерес, проявляемый к российскому среднему классу.

Выявление взаимосвязи базовых *экономических* и *социально-политических институтов*, с размерами и структурой российского среднего класса предполагает решение двух основных задач. Во-первых, это задача определения воздействия различных групп представителей существующего среднего класса на характеристики упомянутых институтов. Такое воздействие выражается как в *предпочтениях* этих представителей относительно различных институтов, так и в *прямом спросе* на них, выражающемся в готовно-

¹ Данный подход основан на материалах исследования «Субъекты модернизации: воздействие коалиций групп интересов на стратегии развития» (проводившегося в рамках проекта «Стратегии социально-экономического развития России: цели, альтернативы, группы интересов (Коалиции для будущего-2)»), в подготовке которого принимали участие: Александр Аузан, Александра Ставинская, Антон Золотов, Виталий Тамбовцев; также использовались материалы и консультации: Яны Галухиной, Леонида Григорьевой, Евсеев Гурвича, Алексея Зудина, Григория Калягина, Алексея Левинсона, Анастасии Овсянниковой, Якова Паппэ, Андрея Шаститко. Отдельные фрагменты данного исследования опубликованы, см.: Коалиции для будущего. Стратегии развития России // Коллектив экономистов СИГ-МА под ред. И.Ю. Юргенса. М.: Промышленник России, 2007. С. 84–106; *Верведа А.А., Тамбовцев В.Л.* Субъекты модернизации: воздействие групп интересов на стратегии развития // Вопросы экономики. 2008. № 1. С. 86–96; *Аузан А.А., Золотов А.В.* Коалиции за модернизацию: анализ возможности возникновения // Вопросы экономики. 2008. № 1. С. 97–107.

сти участвовать в коллективных действиях по изменению сложившихся институтов. Во-вторых, это задача определения *обратного влияния* существующих институтов на размеры и структуру (состав различных групп) среднего класса, которые, в свою очередь, будут влиять и на упомянутые предпочтения и спрос на экономические и социально-экономические институты.

Выделение этих задач связано с существованием двух подходов к оценке роли среднего класса в современном социально-экономическом развитии.

В рамках *первого подхода*, прежде всего, предполагается, что динамика экономического развития (экономический рост) и формирование среднего класса (увеличение его доли в структуре общества) *прямо взаимосвязаны*, и рост одного показателя ведет к росту другого. Далее считается, что рост доли среднего класса в структуре общества фактически *автоматически ведет к повышению спроса* на демократические институты (в широком смысле) и обеспечивает *эффективную реализацию* этого спроса. Соответственно, на первый план выходят *количественные показатели* масштабов и доли среднего класса в структуре общества, в то время как внутреннее его устройство (соотношение различных групп) оказывается незначимым.

С нашей точки зрения, данный подход нерелевантен для анализа социально-экономических ситуаций в развивающихся и переходных экономиках в целом, в том числе и в российской. Как показано в последующих разделах, разные группы внутри среднего класса могут демонстрировать *несовпадающее предпочтение* в области экономических и социально-политических институтов, так что соотношение этих групп будет существенно влиять на направление их трансформации.

Соответственно, *второй подход*, оперирует, прежде всего, *качественной структурой* среднего класса, характером и спецификой существующих в нем групп, определяемых профессиональным составом граждан, составляющих средний класс, и их положением в разделении труда, то есть возможностям их влияния на изменения в базовых институтах общества.

Особенности качественного состава российского среднего класса и входящих в него групп таковы, что *при определенных условиях* они могут способствовать и, более того, «запускать» *модернизационный сценарий* развития страны. Помимо этого, далее показывается, что разные группы среднего класса выполняют по крайней

мере две *различные модернизационные функции*: 1) *инновационную* – то есть создание/привнесение/внедрение изменений в технологическую среду, организационные и социально-экономические правила и процедуры, 2) *стабилизирующую* – укоренение и «горизонтальное» распространение позитивных изменений.

Наш анализ строится именно в рамках *второго подхода*, исходя из которого мы считаем важным и необходимым условием изучения взаимовлияния базовых экономических и социально-политических институтов и российского среднего класса *оценку его модернизационных функций*.

Для этого нам представляется необходимым соотнесение применяемого в данной работе *анализа групп среднего класса* с полученными ранее результатами, касающимися описания *состава коалиции за модернизацию* и способа их формирования.

Для этого мы последовательно представляем:

- Описание основных методических положений и выводов анализа процесса формирования коалиций за модернизацию.
- Анализ модернизационных функций среднего класса.
- Оценку коалиции за модернизацию с точки зрения вхождения в нее групп среднего класса.

Процесс формирования коалиций за модернизацию²

Основной посыл при анализе коалиций за модернизацию состоит в том, что *игнорирование групп интересов* российского общества ведет к *провалу любых программ* развития и модернизации, вызывает недоверие к ним со стороны экономических агентов.

Соответственно, для сколько-нибудь *успешной реализации* той или иной стратегии развития необходимо *формирование широкой коалиции* в ее поддержку, которая помимо прямых действий способна генерировать поток ресурсов и влияния для компенсации возможных потерь групп, которые могут проигрывать в результате воплощения в жизнь данного варианта развития.

В рассматриваемой нами методологии мы оперируем тремя типами агрегатов групп интересов; основной интерес для нас сейчас представляют наиболее агрегированные – *аналитические группы³*,

² Мы приводим здесь только основные методические подходы и результаты коалиционного анализа. Полное описание проведенного анализа представлено в упомянутых выше публикациях.

³ Подробное описание групп см. в: Коалиции для будущего. Стратегии развития России; Аузан А.А., Золотов А.В. Указ. соч.

выделение которых происходит на основании занимаемого статусного положения.

Аналитические группы, играющие *значимую роль в определении реальной экономической политики* как в части реформ, так и в части текущего регулирования, представлены в таблице 1. Потенциальная сила воздействия этих групп проистекает из их финансовых и административных возможностей либо из численности и потенциальной готовности оказывать давление в защиту своих интересов.

Таблица 1. Аналитические группы

Группа	Описание	Акторы
<i>Пояснение</i>	<i>Основные черты и состав группы</i>	<i>Основные действующие субъекты, то есть из кого состоит группа, если представить ее совокупностью физических лиц</i>
высокодоходные – 20%	В данных группах рассматриваются физические лица (домохозяйства) основной оценкой которых выступает уровень их дохода. Структура распределения доходов примерно такова: на 20% богатых приходится примерно 50% дохода, на 40% средних – 35%, на небогатых – 15%.	физические лица / домохозяйства
среднедоходные ⁴ – 40%		физические лица / домохозяйства
бедные – 40%		физические лица / домохозяйства
федеральная власть	Федеральные и региональные (для бедных и богатых регионов) органы власти и управления, выборные и судебные органы, а также элиты, с ними связанные. Отметим, что интересы бедных регионов, требующих перераспределения и помощи, не обязательно совпадают с общими интересами бедных слоев.	федеральные чиновники и госслужащие (врачи, учителя...)
богатые регионы		региональные чиновники и госслужащие в богатых регионах
бедные регионы		региональные чиновники и госслужащие в бедных регионах

⁴ Не следует путать данную аналитическую группу со средним классом – основным объектом нашего анализа. Согласно общей методологии проекта, данная группа соответствует скорее «Классу ниже среднего». Соответственно, большая часть среднего класса попадает в аналитическую группу «Высокодоходные».

Окончание таблицы 1

Группа	Описание	Актеры
крупный бизнес	Крупный, средний и малый, частный и государственный бизнес в совокупности своих взаимосвязей с потребителями и поставщиками, регулируемыми и контролирующими органами, иными органами государственной власти и управления	Собственники и топ-менеджеры, сотрудники, производственные и управляющие
средний (региональный) бизнес		Собственники и топ-менеджеры, сотрудники, производственные и управляющие
малый бизнес		Собственник – менеджер
интеллектуальная элита	Экспертное сообщество (включая ученых, исследователей, преподавателей), «творческая интеллигенция», неправительственные организации, которые выступают индивидуально или группами, СМИ и т.п.	Ученые, эксперты, люди «свободных профессий», журналисты, «творческая интеллигенция» и т.п.
политический класс	Функционеры политических партий и общественных организаций, имеющих выраженные политические предпочтения и осуществляющих шаги по их реализации	Политики, функционеры, топ-менеджеры

Выделенные одиннадцать групп не имеют *жестких границ* и в реальной жизни *переплетаются*. Например, состоятельные группы населения во многом сосредоточены в наиболее развитых регионах, особенно в столицах. Интересы регионального бизнеса и региональных властей во многом совпадают при взаимоотношениях с федеральным центром, но не идентичны внутри собственно регионов. Региональные группы в России имеют большее значение, чем в большинстве более однородных стран, и т.д.

Далее мы анализируем отношение указанных аналитических групп к *целям модернизации*, для чего вводим систему оценочных показателей и коэффициентов для выявления *уровня предпочтений групп*⁵.

⁵ Описание системы целей, системы оценки предпочтений см. в: Тамбовцев В.Л. Цели социально-экономического развития России в четырех стратегиях // Вопросы экономики. 2008. № 3. С. 124–133; Аузан А.А., Золотов А.В. Указ. соч.

Основываясь на оценке уровня предпочтений групп и суммирующего коэффициента вхождения в коалицию, мы выделяем *ядро* (считают для себя важным и готовы действовать) и *нейтральный пояс* (считают достаточно важным и готовы действовать при определенных условиях) возможной *коалиции за модернизацию*:

- Ядро:
 - интеллектуалы,
 - крупный бизнес,
 - высокодоходные слои населения.
- Нейтральный пояс:
 - федеральная власть,
 - среднедоходные слои населения,
 - малый бизнес.

В завершение оценки мы проанализируем области «пересечения» множеств групп интересов, поддерживающих модернизацию, и групп среднего класса.

Функции среднего класса в контексте модернизации: стабильность и инновации

Группы среднего класса

При анализе взаимодействия среднего класса с институциональной структурой российского общества и экономики может сложиться впечатление, что средний класс представляет собой единую, достаточно *целостную* группу, представители которой демонстрируют схожее поведение в самых разных сферах экономической и общественной жизни.

С нашей точки зрения, такая предпосылка не соответствует действительности и может привести к *дезорентирующим выводам* в области определения приоритетов модернизации отечественной экономики.

В соответствии с общей методологией исследования мы трактуем средний класс как часть общества, выделяемую по единству (пересечению) хотя бы двух из трех основных критериев (уровень доходов, уровень образования и род занятий, самоощущение). Эта часть общества, однако, состоит из достаточно разнородных групп. Понятно, что для решения разных исследовательских задач внутри одинаково понимаемого среднего класса могут вычленяться разные группы индивидов.

Основой для выделения в составе среднего класса различных групп, которые могут проявлять различные предпочтения (и спрос) по отношению к тем или иным явлениям и процессам в области общественно-политических институтов, выступает, с нашей точки зрения, *профессиональная стратификация* среднего класса. Напомним, что «средний класс по данной шкале – люди с законченным высшим образованием, регулярно занятые нефизическим трудом, возможно, имеющие управленческие полномочия, а также же предприниматели (без образовательного ценза)»⁶.

Для целей данного раздела внутри шкалы профессиональной стратификации целесообразно выделить группы, описанные в таблице 2.

Таблица 2. Группы среднего класса, выделенные на основании профессиональной стратификации

Группа	Состав
«Менеджеры»	Наемные работники, занимающиеся управленческой деятельностью в частном секторе
«Предприниматели»	Владельцы фирм, совмещающие функции владения и управления
«Ученые»	Включая инженеров и преподавателей, соответствующих хотя бы двум из названных трех критериев
«Бюрократы»	Управленцы разных уровней в системе государственной власти и местного самоуправления, включая избираемых чиновников
«Люди свободных профессий»	Артисты, адвокаты, писатели и т.п.

Часть из названных групп входит в ядро среднего класса (соответствует всем трем критериям), остальные включаются в полуядро.

Стабилизирующая функция среднего класса

Обладая названными общими чертами (доход, образование, род занятий), представители среднего класса безусловно демонстри-

⁶ См.: Малева Т.М., Овчарова Л.Н. Российские средние классы на различных этапах экономического развития. 2009.

руют и определенную *схожесть своего поведения* в различных сферах, таких как образование, здравоохранение, рынок жилья, текущее потребление, сфера отдыха, действия на финансовых рынках и т.п.

Существенной чертой (следствием) этого поведения является обеспечение с его помощью и на его основе *устойчивости функционирования* перечисленных сфер и рынков, создание стимулов к их росту и развитию. Достаточно *высокие стандарты потребления* во всех этих сферах и естественное нежелание их снижения обуславливают заинтересованность среднего класса в *социальной стабильности* общества, отсутствии острых социальных конфликтов.

Таким образом, можно говорить о явно выраженной *стабилизирующей функции* среднего класса в потенциальных модернизационных процессах. Его представители не только способствуют экономическому росту, но и – через реализацию интереса в социальной стабильности – выполняют функцию укоренения и горизонтального распространения успешных изменений в разных сферах экономики и общества. Успешность изменения в данном случае означает его содействие либо развитию рынков, либо снижению уровня социальной конфликтности, либо тому и другому вместе.

Значимость этой функции в модернизационных процессах трудно переоценить, поскольку без ее выполнения различными общественными силами сама модернизация рискует превратиться в турбулентный процесс, чреватый срывами и потрясениями, что, разумеется, никак не соответствует интересам подавляющего большинства российских граждан.

Инновационная функция среднего класса

Если считать, что роль среднего класса сводится к обеспечению растущего спроса на различных рынках товаров и услуг и поддержанию социальной стабильности в обществе, то упомянутый выше *групповой состав* среднего класса не играет сколько-нибудь существенной роли.

Вместе с тем, современные экономики, участвующие в глобальной конкуренции, могут рассчитывать на успех только в том случае, если являются *диверсифицированными* (что снижает риски резких изменений в спросе на мировом рынке) и *инновационными*

(что обеспечивает возможность создавать новые рынки, «закрывая» старые, то есть создавать пространство для роста экономики)⁷.

Диверсифицированность и инновационность экономики – черты, не возникающие сами по себе, они обусловлены действиями различных социальных акторов, важнейшими среди которых выступают, безусловно, *инноваторы* и *предприниматели*. Свойства, присущие этим типам акторов, часто совмещаются в одном лице, хотя не менее часто существуют и по отдельности.

Из числа названных выше укрупненных групп в составе среднего класса в наибольшей степени к ним близки представители таких групп как «*Предприниматели*» и «*Ученые*». Сам характер их деятельности, посредством которой они обеспечивают свои доходы, таков, что создание нового, – новых комбинаций ресурсов, пользующихся платежеспособным спросом, либо новых знаний, оплачиваемых из того или иного источника, – выступает ее основным содержанием⁸. Высокая инновационная активность, свойственная также и лицам свободных профессий, в первую очередь – художественной творческой интеллигенции. Безусловно, инновационность – это также черта профессиональных менеджеров, для которых она выступает одним из источников создания конкурентных преимуществ.

Нельзя отрицать наличия инновационности и у определенной части бюрократов, хотя здесь нововведения могут иметь двоякий характер: быть нацеленными как на улучшение методов регулирования экономики, повышении ее эффективности, так и на совершенствование методов извлечения ренты, то есть работать *против* повышения эффективности. Если считать *уровень коррупции* одним индикатором подобной направленности усилий, то приходит-

⁷ Разумеется, если страна сознательно решает замкнуться и исключить себя из глобальной конкуренции, сказанное далее к ней не относится, и стабилизирующая функция среднего класса оказывается для нее единственно значимой, в то время как структура (групповой состав) среднего класса становится не важной.

⁸ Здесь важно подчеркнуть, что термин «инновация» и производные от него понимаются нами *широко*: он включает не только «объективные» инновации, то есть то, чего ранее не существовало нигде в мире, но и «субъективные» инновации, новые лишь в данной стране, регионе, отрасли. Такие инновации называют также «имитациями», противопоставляя *инновационный* в узком смысле путь развития *имитационному*, в котором новшества заимствуются у других в форме покупки лицензий, патентов, адаптации существующих в других странах институтов и т.п. Будучи совершенно обоснованным в рамках *наукоедческих* исследований, жесткое разграничение «объективных» и «субъективных» инноваций утрачивает свою значимость в рамках *экономических* исследований процессов модернизации под углом зрения взаимодействия различных групп интересов и характера самих нововведений.

ся признать, что в настоящее время в России основным объектом приложения «творческих усилий» здесь выступает именно *сфера извлечения ренты*, а не создание условий для повышения эффективности экономики.

Поскольку представители данной группы среднего класса по своему положению в системе разделения труда, а также вследствие особенностей сложившейся системы государственного управления оказывают наиболее значительное влияние на условия деятельности всех остальных групп среднего класса, отмеченная «негативная инновационность» бюрократии выступает одним из важнейших препятствий модернизации российской экономики.

Таким образом, в целом можно говорить об не только о стабилизирующей, но и *инновационной функции* среднего класса в потенциальных модернизационных процессах, заключающейся в генерировании возможных изменений, часть из которых, продемонстрировавшая свою успешность, будет закрепляться в экономике и обществе (во многом благодаря усилиям того же среднего класса).

Средний класс и модернизация

Вопрос о групповом составе среднего класса особенно важен для *трансформирующихся* и *развивающихся* экономик. Ведь сам факт принадлежности той или иной национальной экономики к одному из этих типов говорит о том, что эта экономика еще не приобрела указанного уровня диверсифицированности и инновационности, необходимых для ее успешного функционирования и развития в условиях глобальной конкуренции, что она нуждается в более или менее радикальной *модернизации*.

Именно в этом плане, с точки зрения содействия модернизации в плане развития у экономики указанных черт, имеет смысл говорить о *функциональности* групп в составе среднего класса того или иного общества:

- к *функциональным* для модернизации группам относятся «Предприниматели» и «Ученые», «Менеджеры» и «Люди свободных профессий»,
- к *дисфункциональным* – «Бюрократы».

Подчеркнем, что характеристика функциональности применительно к группам в составе среднего класса относится *только* к их влиянию на процессы *трансформации* экономики в диверсифицированную и инновационную, поскольку с точки зрения функции стабилизации все группы среднего класса являются функциональными, содействующими ей (см. таблицу 3).

Таблица 3. Обобщенные функции групп среднего класса

Группы	Стабилизирующая	Инновационная
Менеджеры	+	+
Предприниматели	+	+
Ученые	+	+
Бюрократы	+	–
Люди свободных профессий	+	+

Знаки «+» и «–» означают, соответственно, выполнение и невыполнение группой функций, указанных в заголовках столбцов.

Подчеркнем, что в таблице представлены *объективные* функции выделяемых нами групп среднего класса, то есть фактически те последствия и влияния, которые оказывают действия его представителей на модернизационный процесс независимо от субъективных целей, намерений и интересов этих индивидов. Поскольку индивиды, составляющие эти группы, действуют, реализуя свои интересы, в определенных институциональных условиях, разные компоненты этих условий оказывают несовпадающее влияние на успешность осуществления этих интересов. Поэтому от функций среднего класса следует отличать *отношение* его представителей к упомянутым компонентам институциональной среды, и их *готовность* участвовать в изменении (или содействовать изменениям) тех компонентов, которые мешают реализовать их интересы.

Участие групп среднего класса в коалициях за модернизацию

На данном шаге мы хотим оценить участие групп среднего класса в коалиции за модернизацию, а также характер этого участия. Сделаем для этого несколько промежуточных замечаний:

- Можно сделать общее предположение: *то, что хорошо для большинства групп среднего класса, скорее всего, хорошо и для модернизации*. Из этого следует, что реализация мер по развитию среднего класса и усилению его воздействия на социально-экономические процессы в стране будет создавать благоприятный фон для модернизационных преобразований.

Вместе с тем, обратное утверждение, – реализация модернизационных целей неизбежно ведет к улучшению (особенно в краткосрочном периоде) положения *всех* групп среднего класса, – хотя и кажется интуитивно возможным, явно нуждается в дополнительной эмпирической проверке.

- Факт принадлежности той или иной национальной экономики

к группе *трансформирующихся* или *развивающихся* говорит о том, что эта экономика еще не приобрела достаточного уровня *диверсифицированности* и *инновационности*, необходимых для ее успешного функционирования и развития в условиях глобальной конкуренции. Это, в свою очередь, обостряет потребность в модернизационных действиях.

- Сколько-нибудь эффективные модернизационные инициативы возможны только в том случае, если в обществе наблюдается определенный для конкретной ситуации баланс между инновационными и стабилизирующими группами среднего класса, когда для первых созданы необходимые условия и стимулы для реализации присущих им функций.

Более детализированные представления о роли групп среднего классов в коалиции за модернизацию представлены в таблице 4. Сделаем к ней некоторые пояснения.

- *Группы целей* – инновационные и стабилизирующие – строятся на основании целей модернизации⁹ и представляют собой обобщающие группы, границы которых определены в соответствии с инновационными и стабилизирующими функциями среднего класса, описанными выше. «Стабилизация» в данном случае означает большую направленность цели на укоренение и распространение изменений, «инновация» – направленность на создание и «первичное» внедрение изменений.
- *Уровень поддержки* характеризует уровень интенсивности предпочтений каждой аналитической группы по совокупности каждой группы целей¹⁰. Интенсивность предпочтений может быть *значительной* (выше максимального среднего значения по группе целей), *средней* (равна или ниже максимального среднего) и *малой* (существенно ниже максимальной средней).
- *Доля представителей среднего класса*, входящих в состав той или иной аналитической группы – это оценочный показатель, демонстрирующий то, насколько поведение той или иной группы может определяться входящими в ее состав представителями групп среднего класса. Мы предлагаем использовать для характеристики этих долей следующие обозначения: *малая* (меньше трети), *средняя* (от трети до двух третей), *высокая* (свыше двух третей)
- Более темным цветом выделено ядро коалиции, более светлым – нейтральный пояс.

⁹ Тамбовцев В.Л. Указ. соч.; Аузан А.А., Золотов А.В. Указ. соч.

¹⁰ См.: Аузан А.А., Золотов А.В. Указ. соч.

Таблица 4. Сопоставление аналитических групп и групп среднего класса

Формулировка цели	Интеллектуальная элита	Политический класс	Федеральная власть	Бюджетные регионы	Бедные регионы	Крупный бизнес	Региональный бизнес	Малый бизнес	Высокодоходные – 20%	Среднедоходные – 40%	Бедные – 40%
Уровень поддержки по инновационным целям	Значит.	Малый	Малый	Малый	Малый	Значит.	Средний	Средний	Значит.	Малый	Малый
Уровень поддержки по стабилизирующим целям	Значит.	Средний	Значит.	Средний	Средний	Средний	Средний	Средний	Значит.	Средний	Средний
Группы среднего класса, входящие в аналитическую группу	Ученые Свобод. профессии	Бюрократы Свобод. профессии	Бюрократы	Бюрократы	Бюрократы	Бюрократы	Предпр. Ме-недж.	Предпр. Ме-недж.	Все группы, в разных долях	Предпр. Ме-недж.	Предпр. Ме-недж.
Доля представителей среднего класса в аналитической группе	Малая	Малая	Средняя	Средняя	Малая	Средняя	Средняя	Малая	Высокая	Малая ¹¹	Малая

¹¹ Не следует путать данную аналитическую группу со средним классом — основным объектом нашего анализа. Согласно предлагаемой исследовательским коллективом методологии, данная группа соответствует скорее «Классу ниже среднего». Соответственно, большая часть среднего класса попадает в аналитическую группу «Высокодоходные».

Анализ таблицы позволяет сделать следующие выводы:

1. Базовые социальные функции среднего класса в основном совпадают с задачами модернизации, поскольку его группы частично пересекается с ядром потенциальной коалиции за модернизацию. Следовательно, усилия, направленные на развитие среднего класса, с достаточной вероятностью будут стимулировать модернизационные процессы.
2. Группы средних классов входят в ядро и нейтральный пояс коалиции за модернизацию, однако их участие там зачастую невелико, а сами группы выполняют преимущественно стабилизирующую, а не инновационную функцию.
3. Институциональное устройство российской социально-экономической сферы таково, что группы среднего класса достаточно хорошо «настроены» на укоренение и стабилизацию изменений, но не на их производство. Трудности перехода к модернизационной стратегии, в частности, во многом связана именно с отсутствием таких успешных изменений, который средний класс в данной конфигурации и с такими свойствами мог бы укоренять и распространять.
4. Поскольку численное увеличение среднего класса в целом не обязательно ведет к изменениям в его качественной структуре, то неверным представляется предположение о том, что простое численное увеличение доли среднего класса в обществе ведет к большему спросу на модернизационные институты.

Таким образом, признавая значимую роль групп среднего класса в модернизационных процессах, следует подчеркнуть, что их участие является отнюдь не *автоматическим* и в любом случае в большей степени *стабилизирующим, нежели инновационным*.

О том, какие условия и предпосылки должны реализовываться, чтобы более глубоко включить средний класс в модернизационный процесс и запустить процесс качественного обновления его структуры, системы предпочтений и мотиваций, идет речь в следующей части данной работы.

Базовые экономические и общественно-политические институты как объект предпочтений среднего класса: основные гипотезы

Для изучения предпочтений (спроса) среднего класса на дискретные институциональные альтернативы реализации базовых социально-политических институтов (спрос на институты политической демократии, гражданского общества) можно воспользоваться методом, при котором *выдвигаются гипотезы*, верификация которых возможна не только эмпирическим путем, но и путем *теоретического обоснования*, поскольку данная проблематика подробно исследована в новой институциональной экономической теории, а также в теории общественного выбора.

В данном разделе формулируются две обобщенные гипотезы относительно спроса представителей среднего класса на базовые социально-политические институты:

- первая гипотеза характеризует факторы, стимулирующие *спрос на демократию*;
- вторая гипотеза трактует *соотношение спроса* на политические и неполитические институты на разных этапах развития демократии.

Гипотеза 1

Уровень имущественной обеспеченности и уровень образования влияют на спрос граждан на демократию: чем выше эти уровни, тем выше спрос

Пояснение к гипотезе

Влияние уровня образования и имущественной обеспеченности на спрос граждан на демократию является хорошо изученным вопросом в экономической литературе, однако все многообразие исследований по данной проблеме *не дает однозначного* ответа о наличии положительной корреляции между указанными характеристиками среднего класса и спросом на демократические институты.

В современной литературе предположение, что по мере роста уровня жизни (уровня образования и имущественного благосостояния) увеличивается спрос на демократию, часто называют *гипотезой Линсета* (или *теорией модернизации*).

По его собственному признанию, Сеймур Мартин Липсет заимствовал эту идею у Аристотеля:

«...Только в благополучном обществе, в котором сравнительно небольшая часть населения живет за чертой бедности, большинство индивидов могут предъявить спрос на участие в политическом процессе и создать необходимые самоограничения для исключения возможностей использования методов манипуляции массами (демагогии (греч. *dēmagōgía*, *demos* – народ и *ágō* – веду) – обман лживыми обещаниями, намеренным извращением фактов)»¹².

В XVII веке теоретик гражданского общества и правового демократического государства Джон Локк считал необходимой предпосылкой существования гражданского общества развитие частной собственности. В качестве основы общества он видел индивида, обладающего собственностью, стремящегося ее защищать, и для которого не могло быть острого выбора между выживанием и сохранением своих гражданских прав. Подразумевалось, что «только собственники формируют гражданское общество, участвуют в общественном договоре и дают правительству согласие на то, чтобы оно правило»¹³.

С точки зрения Локка, концентрация власти у малоимущих представляла опасность для частной собственности и гарантии свободы личности. Большинство его последователей, как и он сам, были противниками демократии, что отчасти отразилось в изначальной редакции Конституции США, где избирательное право увязывалось с *имущественным цензом*.

Подтверждение гипотезы

Подтверждение данной гипотезе можно найти в эмпирических исследованиях.

Роберт Барро, исследовав выборку более чем из 100 стран за период с 1960-го по 1995 год, пришел к выводу, что по мере увеличения уровня образования и уровня имущественной обеспеченности (то есть доли среднего класса) вероятность перехода к демократии повышается¹⁴.

Сэмюэль Хантингтон доказал, что *экономический рост* не только увеличивает скорость достижения страной того уровня дохода, который необходим для предъявления ее гражданами спроса на демократию, но также может послужить *фактором дестабилизации авторитарного режима*: «[Экономический рост] увеличивает ожидания, обостряет неравенство и создает социальное напряжение, которое стимулирует политическую мобилизацию и спрос на участие в политическом процессе»¹⁵.

¹² Lipset S.M. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy // American Political Science Review. 1959. Vol. 53. P. 69–105.

¹³ Локк Дж. Два трактата о правлении // Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 262–356.

¹⁴ Barro R. Determinants of Democracy // Journal of Political Economy. 1999. Vol. 107. № 6. P. 158–183.

¹⁵ Huntington S. The third wave: Democratization in the late twentieth century. Norman; OK: University of Oklahoma Press, 1991.

Контраргументы

По гипотезе Липсета были выдвинуты и контраргументы.

Так, например, Дарон Асемоглу, Саймон Джонсон, Джеймс Робинсон и Пьер Яред в работах «Доход и демократия» и «От образования к демократии?»¹⁶ не находят обозначенной выше причинной связи. Они полагают, что в предыдущих исследованиях положительная корреляция между уровнем образования (дохода) и демократией была получена некорректно, поскольку были пропущены факторы, *оказывающие влияние на оба эти показателя* в долгосрочном периоде.

Анализируя эти факторы на примере бывших колоний европейских стран, они указывают на уровень смертности среди колонизаторов и плотность местного населения. Изучая динамику уровня демократизации различных стран за 25 лет (с 1970-го по 1995 год), они показали, что страны, ставшие более «образованными», не имели тенденции к демократизации.

Механизмы влияния уровня образования и имущественной обеспеченности на спрос на демократию

Гипотеза Липсета, подтверждающие и опровергающие ее аргументы относятся к исследованиям исторического процесса формирования демократий. Вместе с тем, существуют механизмы, каналы влияния на спрос на демократию через снижение транзакционных издержек участия граждан в политическом процессе. Проанализируем механизмы влияния уровня образования и имущественной обеспеченности на спрос на демократию, используя инструментарий *новой институциональной экономической теории*.

Влияние уровня образования

Демократический процесс – достаточно затратный, сравнительными преимуществами участия в котором обладают индивиды с высоким уровнем образования. Связано это с тем, что высокий уровень образования снижает транзакционные издержки поиска информации, оппортунистического поведения исполнителей, коллективного принятия решения, увеличивает горизонт планирования.

¹⁶ См.: Acemoglu D., Johnson S., Robinson J., Yared P. Income and Democracy. Working paper. Massachusetts Institute of Technology, 2004; *Idem*. From Education to Democracy? // The American Economic Review. 2005. Vol. 95. № 2.

- Для представительной демократии существенной проблемой является появление *издержек оппортунистического поведения исполнителей* (депутатов, представителей исполнительной власти и т.д.)¹⁷, призванных действовать в интересах избирателей, но находящихся в ситуации асимметрии информации и существенного расхождения интересов агента и принципала, – располагающих возможностью не учитывать интересы избирателей при принятии решений.

Высокий уровень образования ослабляет последствия проблемы отношений «принципал-агент», поскольку индивид обладает более полной информацией (это связано со способностью получать релевантную информацию, обрабатывать ее, учитывая различные варианты решений) и в большей степени способен судить о деятельности агента по его конечным результатам.

- Для представительной демократии характерны *издержки коллективного принятия решений*, которые появляются в процессе выработки совместных решений (этот процесс может потребовать много времени, усилий и средств).

Издержки эти тем меньше, чем эффективнее участники процесса самоорганизуются, находят и осваивают информацию, ставят перед собой задачи и решают их, совершают выбор (все эти навыки совершенствуются в процессе обучения, получения образования).

- Высокий уровень образования увеличивает *горизонт планирования*.

Ввиду затратности процедур демократии для индивидов, участвующих в этом процессе, спрос на него готовы предъявить только индивиды с длинным горизонтом планирования, способные оценить его положительные последствия в долгосрочном плане.

Влияние имущественной обеспеченности

Существование положительной корреляции в данном случае проистекает из прямой зависимости между *горизонтом планирования* индивидов и их имущественным уровнем.

¹⁷ Holmstrom B., Milgrom P. Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design // Journal of Law, Economics and Organization. 1991. Vol. 7. P. 24–52.

Поскольку демократическая процедура связана с существенными издержками, то *спрос* на нее готовы предъявить *только* люди с *длинным горизонтом планирования*, способные покрыть эти издержки в настоящем периоде и извлечь из нее выгоды в долгосрочном плане.

Рисунок 1. Влияние уровня образования и имущественной обеспеченности на спрос на демократию



Особенности проявления спроса на демократию в условиях неопределенности институциональной среды

Из представленного выше обоснования гипотезы следует, что спрос на демократию возникает при появлении признаков среднего класса, однако, в российских условиях этого не происходит. Связано это с тем, что представители среднего класса в России при существующей структуре институтов предпочитают политическую и экономическую стабильность, а не изменения. Иными словами, они предъявляют спрос на *стабильную исполнительную власть*, а не на изменчивые по составу (выборные) институты.

Из *теории игр*¹⁸ известно, что в условиях неопределенности оптимальной стратегией для индивида является выявление всех потенциально возможных минимальных выигрышей, а затем выбор наибольшего из них (минимаксная стратегия – *min-max strategy*). Под игрой в данном контексте понимается процесс, в котором принимают участие двое и более участников, конкурирующих за реализацию собственных интересов. Каждый из участников имеет свою цель и исполь-

¹⁸ Как правило, методы теории игр (математический метод изучения оптимальных стратегий в играх) применяются в экономике, несколько реже в других общественных науках – социологии, политологии, психологии, этике. Впервые математические аспекты и приложения теории игр были изложены в классической книге 1944 года Джона фон Неймана и Оскара Моргенштерна «Теория игр и экономическое поведение» («Theory of Games and Economic Behavior»). Нематематический вариант теории игр представлен в работах Томаса Шеллинга, нобелевского лауреата по экономике 2005 года.

зует некоторую стратегию (линию поведения), которая может вести к выигрышу или проигрышу – в зависимости от поведения других участников. Теория игр помогает выбрать лучшую стратегию, учитывая информацию о других участниках, их ресурсных возможностях и их вероятных поступках¹⁹.

Стремление экономических агентов к активным действиям зависит от цели этих действий, а именно: от того, состоят ли они в получении какого-то дополнительного блага, которого раньше у него не было, или в предотвращении угрозы лишиться какого-то уже имеющегося блага. В последнем случае индивиды в большей степени готовы прикладывать усилия для отстаивания своих интересов, хотя ожидаемый доход от этих усилий может быть равным или даже быть меньше ожидаемого дохода от действий, направленных на приобретение ранее не имеющихся благ.

Другими словами, для представителей среднего класса, которым есть что терять, более рациональной стратегией окажется ориентация не на максимизацию выгод, а на минимизацию рисков (например, рисков экспроприации существующего имущества). Именно поэтому вместо того, чтобы предъявлять спрос на демократические институты, средний класс в российских реалиях предъявляет спрос на стабильность исполнительной власти, чтобы не потерять то, что уже имеет.

Данный парадокс тесно связан и является фактически отражением известного в экономической литературе *эффекта первоначальной наделенности* (*endowment effect*). Проявляется он в том, что блага, которыми индивиды уже обладают, представляют для них большую ценность по сравнению с такими же, но «новыми» благами, для получения которых необходимо приложить какие-либо усилия (эффект наделенности отражает асимметрию ценности, связанную с неприятием потери)²⁰.

В экономической теории среди основных принципов управления риском выделяют следующие:

- при принятии экономических решений следует учитывать фактор неопределенности, выбирая минимальную из известных степень риска;
- нельзя рисковать многим (что справедливо для среднего класса) ради малого (возможного приращения к благосостоянию в результате изменений).

Таким образом, политическая и экономическая стабильность увеличивает благосостояние не расположенных к риску агентов (представителей среднего класса), целесообразной для которых является такая линия поведения, которая даже в самом худшем варианте даст результат – наилучший из всех неблагоприятных исходов.

¹⁹ См.: Льюс Р., Райфф Х. Игры и решения. М.: Иностранная литература, 1962; Нейман Дж., Моргенштерн О. Теория игр и экономическое поведение. М.: Наука, 1970; Гермейер Ю.Б. Игры с непротивоположными интересами. М.: Наука, 1976; Полтерович В.М. Проблема измерения дефицитности благ // Экономика и математические методы. 1983. № 4; Becker G.S. Human capital: A theoretical and empirical analysis. N.Y., 1975; Vega-Redondo F. Economics and the Theory of Games. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2003.

²⁰ Curran C., Rubin P. The Endowment Effect and Income Transfers // Research in Law and Economics. 1995. Vol. 17. P. 207–217; Hoffman E., Spitzer M. Willingness to Pay vs. Willingness to Accept: Legal and Economic Implications // Washington University Law Quarterly. 1993. Vol. 71. P. 59–114; Kahneman D., Knetsch J., Thaler R. Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion and Status Quo Bias // Journal of Economic Perspectives. 1991. Vol. 5. P. 193–206; Ortona G., Scacciati F. New Experiments on the Endowment Effect // Journal of Economic Psychology. 1992. Vol. 13. P. 277–296.

Если верна рассматриваемая гипотеза, согласно которой представители среднего класса в российских условиях являются не расположенными к риску агентами, то *риск* может стать *объектом сделок*. Это означает, что представители среднего класса могут предъявлять больший спрос на услуги страховых компаний (нейтрально относящихся к риску) по сравнению с другими группами населения. Это подтверждается исследованиями начала 2000-х годов, согласно которым представители среднего класса демонстрируют намного более высокий спрос практически на все типы страховых услуг²¹.

Однако необходимо заметить, что эффект дохода и неприятие риска представителями среднего класса *не всегда* приводят к смещению предпочтений в сторону стабильности исполнительной власти. Это происходит только в ситуации *размытых прав личности и экономических прав*, что создает структурную неопределенность в условиях *немногочисленности и/или низкой переговорной силы* среднего класса²². Именно поэтому для правильной настройки стимулов представителей среднего класса необходимым условием является наличие *устойчивой системы правопорядка*, основанной на четко структурированных и однозначно интерпретируемых законах и правилах, устанавливаемых властями.

Обоснование этой позиции отчасти можно найти в исследовании Виктора Полтеровича и Владиира Попова, которые, исследуя проблему низкого спроса на демократию статистическими методами, подтверждают гипотезу о том, что в странах с сильными системами правопорядка демократизация стимулирует экономический рост, а в странах, где такие системы слабы, – отрицательно влияет на рост. В отличие от других исследований они рассматривают не только уровень демократии, но также и динамику его приращения, то есть процесс демократизации²³.

Демократизация без обеспечения законности и правопорядка плохо сказывается на экономической динамике, а в ряде случа-

²¹ Средние классы в России. Экономические и социальные стратегии // Под ред. Т.М. Малевой. М.: Гендальф, 2003. С. 332.

²² Не составляя значимого большинства, средний класс не может использовать партийно-политическую систему (институты представительской демократии) для отстаивания своих интересов.

²³ Данные «Freedom House» по 180 странам с 1972 года. См.: Полтерович В.М., Попов В.В. Демократизация и экономический рост // Общественные науки и современность. 2007. № 2. С. 13–27.

ев ведет к спаду производства. Это та цена, которую приходится платить за раннюю политическую демократизацию, то есть за введение процедуры демократических выборов в то время, пока не создана соответствующая *институциональная среда, стимулирующая спрос* у представителей среднего класса на использование этой и других демократических процедур.

Резюме

Таким образом, выдвинутая нами *гипотеза подтверждается* анализом динамики транзакционных издержек участия в политическом процессе при изменении уровня образования и имущественной обеспеченности. Однако, для того чтобы это изменение оказало влияние на спрос на *демократические институты*, должен выполняться *ряд условий*:

- должна присутствовать институциональная среда с четкими, понятными правилами – *сильная система правопорядка*;
- индивиды, обладающие необходимыми характеристиками (высокий уровень образования и имущественной обеспеченности) должны составлять *большинство и/или обладать значительной переговорной силой*.

В связи с этим дискуссия вокруг гипотезы Липсета должна, на наш взгляд, учитывать то обстоятельство, что все устойчивые современные демократии прошли через фазу цензовой демократии (когда права тех или иных групп населения были дифференцированы в зависимости от имущественного и образовательного уровня), а неустойчивые, в свою очередь, – как правило, нет.

Гипотеза 2

Для создания работающих политических механизмов необходимо пройти фазу функционирования неполитических институтов, но и в последующем самостоятельное значение неполитических институтов сохранится

Пояснение к гипотезе

Из-за существующего *парадокса развития демократий*, в результате которого средний класс не сразу предъявляет спрос на демократические институты, а преимущества среднего класса от участия в политическом процессе накапливаются *постепенно*, необходимо пройти сложную фазу развития *неполитических меха-*

низмов согласования правил, способствующих налаживанию обратной связи в условиях низкого спроса на демократию. При этом на определенном этапе политические и неполитические механизмы согласования правил могут рассматриваться как замещающие, но далее как дополняющие элементы.

Возможность замещения политических институтов согласования правил неполитическими в условиях низкого спроса на демократию

До начала эффективного функционирования политических механизмов необходимо появление неполитических институтов гражданского общества²⁴, являющихся *заменителями* политических институтов согласования правил в условиях низкого спроса на демократию.

- Использование неполитических институтов обеспечивает обратную связь для эффективного государственного управления, что представляется чрезвычайно важным на этапе неэффективности демократических механизмов.

Известно, что при отсутствии налаженной *обратной связи* невозможен эффективный контроль за исполнением правительственных решений и, вместе с тем, возрастают риски управления, связанные с *отсутствием учета интересов* различных групп населения и бизнеса.

- Использование неполитических групп интересов для осуществления обратной связи достаточно распространено в *международной практике*. Как было упомянуто выше, все ныне существующие развитые демократии прошли через ступень *цензовой демократии*. Развивающиеся же в настоящее время демократии в условиях общецивилизационного запрета на политическую дискриминацию не могут использовать формальный принцип цензовой демократии, но вынуждены применять разного рода *«переходные» институты*²⁵.

Наше предположение заключается в том, что переходные неполитические институты согласования правил в условиях низкого спроса на демократию оказываются более работоспособными:

- В них принимает участие только наиболее *активная и организованная часть* гражданского общества, те, кто самостоятельно

²⁴ Из стенограммы выступления Эрнандо де Сото на встрече с российскими деловыми кругами и представителями научного сообщества, организованной «Деловой Россией» 9 июля 2007 года.

²⁵ См. в: Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001 № 3. С. 24–50.

но «дорос» до участия в процессе выработки и согласования правил²⁶.

- Как показывает, мониторинг состояния гражданского общества²⁷, институты гражданского общества пользуются *большим доверием у населения*, чем политические институты.

При этом здесь следует отметить и специфически российскую особенность:

«Восприятие некоммерческих организаций (НКО) как организаций, способных осуществлять независимый контроль за деятельностью бизнеса и государства, в представлении граждан вызывает скорее отрицание, чем поддержку (52%). Это свидетельствует о том, что в представлении граждан какой-либо контроль за деятельностью как бизнеса, так и власти и влияние на них кажутся практически невозможными. Вероятно, граждане не представляют, как подобные контроль и влияние могут быть реализованы»²⁸.

В этой связи необходимо особо подчеркнуть, что возможности такого влияния имеют частичное *экспериментальное подтверждение*. В 2006–2007 годах был осуществлен пилотный проект по общественному мониторингу деятельности Федеральной антимонопольной службы (ФАС) со стороны институтов гражданского общества. По результатам мониторинга был представлен общественный доклад, включающий рейтинги органов территориального управления ФАС по значимым для населения параметрам. Это может послужить фактором, стимулирующим развитие конкуренции органов территориального управления и повышение качества предоставляемых ими услуг.

В ходе проекта был разработан пакет методик²⁹, позволяющий (после небольшой доработки) осуществлять мониторинг институтами гражданского общества

²⁶ В данном случае в неявном виде используется дискриминирующий принцип – назовем его *«ценз гражданской активности»*. Проявляется он в том, что в деятельности по мониторингу значимых для гражданского общества вопросов участвует только сравнительно небольшая его часть, состоящая из индивидов, наиболее заинтересованных в результатах этой деятельности (как правило, с высоким уровнем образования и нередко имущественной обеспеченности – представители среднего класса).

²⁷ Доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в РФ. 2006; 2007.

²⁸ Там же. С. 62.

²⁹ См.: Методические рекомендации по расчетам индикаторов общественного мониторинга антимонопольной политики; Методические рекомендации по использованию в работе Общественными консультативными советами Докладов о результатах и основных направлениях деятельности ФАС РФ; Общая методика проведения общественного мониторинга соблюдения общественных интересов территориальными органами ФАС; Методика анализа пресс-активности ТУ ФАС; Методика анализа Интернет-ресурсов ФАС; Методика проведения натурального наблюдения в помещении ТУ ФАС; Методика проведения экспериментов по получению услуги (запрос информации); Методика проведения экспертного опроса представителей целевых групп деятельности ФАС; Методика учета результатов сторонних независимых мониторингов и общественных докладов о деятельности ФОИВ; Методические рекомендации по созданию общественного доклада о деятельности ФАС РФ.

результативности деятельности федеральных агентств и служб, предоставляющих государственные услуги населению и юридическим лицам. Это позволит выявлять предпочтения и мнения основных заинтересованных групп и сформировать на этой основе стандарты оказания властных услуг населению и бизнесу.

Меры по активизации общественной деятельности

Для массового подключения организаций неправительственного сектора к конструктивной работе, направленной на выявление, отладку и работу обратных связей, понадобятся меры по активизации общественной деятельности.

За последние пятнадцать лет *уровень взаимного доверия между людьми* (являющийся индикативным показателем интенсивности коллективных действий, то есть общественной активности) в России заметно упал. По данным доклада Общественной палаты, только 22% граждан считает, что «людям можно доверять», а 74% полагают, что «с людьми надо быть осторожными», тогда как в 1991 году эти доли составляли 36% и 41% соответственно³⁰.

Участие в кредитных кооперативах, саморегулируемых организациях способствует накоплению у граждан *опыта объединения* и необходимых для этого связей, помогает приобретать навыки, которые важны в политической сфере. Например, кооперативы благодаря принципу «один человек – один голос»³¹ предельно близки к современной избирательной системе и потому могут играть роль *института, обучающего демократии*. Развитие саморегулируемых организаций способствует увеличению *социального капитала* (то есть распространенности норм доверия и честности) в обществе, то есть содействует «искусству объединения».

Вместе с тем, в качестве одного из основных факторов, сдерживающих развитие организаций гражданского общества, можно рассматривать законодательство о некоммерческих организациях. В 2006–2007 годах было проведено исследование, целью которого являлось выявление экономических эффектов, издержек и институциональных последствий поправок к законодательству о некоммерческих организациях принятых в начале 2006 года (федеральный закон № 18-ФЗ от 10 января 2006 года)³². На основании

³⁰ Доклад Общественной палаты... 2006. С. 18.

³¹ Кооператив может быть построен только на равноправии и горизонтальных связях, иначе потенциальные «эксплуатируемые» не согласятся в него вступить.

³² Аузан А.А., Борисова Е.И., Водопьянова Е.А., Кузьминов Я.И. и др. Экономические последствия нового законодательства о некоммерческих организациях. М., 2007 (см. также главу 3.4).

полученных данных были сделаны общие выводы относительно развития сектора некоммерческих организаций в России:

- Увеличение текущих и потенциальных расходов в результате принятия нового законодательства приведет к закрытию части добросовестных организаций, с одной стороны, к перемещению другой части в сферу коммерческого законодательства, с другой, и к возникновению неблагоприятного отбора внутри оставшихся некоммерческих организаций, с третьей стороны.
- Выполнение требований нового законодательства приведет к отказу НКО от части социально востребованных проектов, негативно скажется на эффективности их деятельности.
- Регистрация некоммерческой организации с введением нового законодательства оказалась более дорогостоящей и трудоемкой (по затрате времени и усилий), чем для коммерческой организации, причем как с обращением к профессиональным юристам, так и без этого.

Самостоятельное значение неполитических институтов (дополнение политических механизмов)

Итак, неполитические институты гражданского общества представляют собой своеобразную школу «искусства объединения», повышающую эффективность и стабильность институтов политической демократии, являются промежуточными институтами согласования правил в условиях низкого спроса на демократию. Однако даже при наличии развитой демократии обратная связь через неполитические гражданские институты продолжает использоваться, поскольку в мировой экономической теории считается доказанным положение о невозможности принятия оптимальных решений по определенным вопросам методами голосования (так называемая теорема Эрроу)³³.

Выделив пять обязательных условий демократических выборов как механизма выявления воли большинства избирателей, Эрроу доказал, что в принципе невозможна избирательная система, в которой не нарушалось бы, по крайней мере, одно из этих условий. Теорема Эрроу о невозможности развивает представления о несостоятельности общественного (коллективного) выбора

³³ Arrow K.J. Social Choice and Individual Values. N.Y.: John Wiley and Sons, 1951 (рус. перев.: Эрроу К.Дж. Коллективный выбор и индивидуальные ценности. М.: ГУ-ВШЭ, 2004).

посредством политических механизмов. Среди условий, которые сформулировал Эрроу, можно выделить следующие³⁴:

1. Универсальность или, другими словами, неограниченная область определения (*unrestricted domain*) избирательной системы: избирательные системы не должны накладывать никаких условий (кроме транзитивности) на то, как избиратели могут упорядочить кандидатов на выборах.
2. Позитивное объединение индивидуальных значений (принцип Парето – *Pareto principle*) – избирательные системы должны быть монотонны: избирательная система называется монотонной, если победивший кандидат не сможет проиграть, получив дополнительные голоса (и не потеряв уже имеющиеся), а проигравший кандидат не сможет победить, потеряв голоса (и не получив новые).
3. Независимость от посторонних альтернатив (*independence of irrelevant alternatives*): на действие избирательной системы не должно влиять присутствие или отсутствие посторонних кандидатов, другими словами, общественное предпочтение между двумя любыми кандидатами должно зависеть только от индивидуальных предпочтений избирателей между двумя этими кандидатами и не зависеть от того, как избиратели ранжируют других кандидатов.
4. Полноправность граждан (*Citizen Sovereignty*): избирательные системы никаким образом не должны быть навязанными, то есть на выборах не должно быть пары кандидатов, скажем, А и В, таких, что А оказывается впереди или на одном месте с В в итоговом общественном порядке предпочтений, независимо от того, как проголосовали избиратели.
5. Отсутствие диктатуры (*non-dictatorship*): избирательная система не должна быть диктатурой, то есть не должно быть такого избирателя, предпочтения которого становятся общественными предпочтениями.

Доказательством необходимости параллельного использования неполитических механизмов и политических институтов в международной практике в условиях развитых демократий является широкое распространение системы *нового государственного менеджмента* (*New Public Management*), в которой государство рассматривается в качестве поставщика сервисных услуг бизнесу и обществу. Такого рода подходы широко используются в Великобритании, Новой Зеландии, Ирландии, Италии и др.

Институты *нового государственного менеджмента* заимствуют схемы, которые распространены в негосударственном секторе (как в некоммерческих организациях, так и в бизнесе). Эти методы ориентированы на существенное повышение гибкости принятия решений в государственном аппарате, уменьшение его иерархичности, делегирование полномочий на более низкий уровень принятия решений, усиление механизмов обратной связи за счет оценки

³⁴ Клим Р., Ходж Дж. Математика выборов. М.: МЦНМО, 2007.

качества государственных услуг со стороны институтов гражданского общества³⁵.

Механизмы трансформации спроса

На определенном этапе функционирования неполитических институтов, по мере накопления социального капитала может произойти частичное замещение неполитических институтов согласования правил политическими. Можно предположить, что в политических предпочтениях представителей среднего класса будет наблюдаться следующая тенденция: в силу неоднородности среднего класса различные его группы будут предъявлять спрос на *политические партии различной ориентации*.

Согласно *теории социальных размежеваний*³⁶ (конфликтов), сложившиеся партийные системы Западной Европы – результат существующих в данных обществах *социально/групповых конфликтов*³⁷, определяющих, в частности, количество и качество национальных партийных систем, другими словами, влияющих на *партийную дифференциацию*.

«При статистическом анализе взаимосвязи результатов выборов и социальных факторов в качестве независимой переменной выступали социальные факторы, а в качестве зависимой – голоса, отданные за ту или иную политическую партию»³⁸.

Электоральный спрос отражает структуру социальных размежеваний, таким образом, чем более неоднородным, гетерогенным является средний класс, тем на большее разнообразие партий он будет предъявлять спрос.

Согласно *теории коллективных действий* при увеличении индивидуальных издержек участия (например в результате роста уровня входных административных барьеров), ожидаемый доход от участия в производстве общественных благ сокращается, что резко снижает вероятность участия индивида в этом процессе³⁹.

³⁵ Gaebler T., Osborne D. Reinventing Government. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. P. 17–29; Peregrinov S.P. Civil Society as Agent of Public Policy // Journal of Political Studies. 2006. № 2.

³⁶ Теория социальных и идеологических размежеваний (англ.: *cleavage*, фр.: *clivage* – расщепление, разделение), предложенная Липсетом и Рокканом, является методологическим фундаментом изучения электоральных предпочтений в контексте развития партийных систем.

³⁷ Понятием «социальный конфликт» объединяются те ситуации, в которых интересы индивидов не совпадают, и, защищая эти интересы, они сталкиваются друг с другом.

³⁸ Lipset S.M., Rokkan S. Party systems and voter alignments: cross/national perspectives. N.Y.: Free Press; London: Collier/Macmillan, 1967.

³⁹ Oliver P., Marwell G. The Paradox of Group Size in Collective Action: A Theory of the Critical Mass // American Sociological Review. 1988. Vol. II. № 53. P. 1–8.

$$E(c) = \sum_{k=0}^{n-1} G(k+1) \times p_k - \sum_{k=0}^{n-1} C(k+1) \times p_k,$$

где $E(c)$ – ожидаемый доход от участия в производстве благ;

$G(k)$ – выгода каждого из членов группы общего размера n от кооперации k ее членов;

$C(k)$ – индивидуальные издержки участия в кооперации группы из k индивидов;

k – число индивидов уже участвующих в кооперации;

p_k – вероятность участия k -го индивида.

На практике это выражается в сокращении участия индивидов в *организациях* при росте входных административных барьеров. Высокие входные барьеры обуславливают возрастающую отдачу на стадии функционирования организаций, но усугубляют проблему на старте – *проблему старта коллективных действий (start-up problem)*. Эта проблема описывает ситуацию производства общественных благ в условиях возрастающей отдачи, когда ни у кого из потенциальных участников организаций нет стимулов к первоначальным инвестициям в их создание. При увеличении входных барьеров соотношение выгод и издержек участия в организации изменяется не в пользу первых.

Если данное предположение окажется верным, то его важным следствием является то обстоятельство, что значимость *многопартийности* (с низким барьером входа) выше для представителей среднего класса, чем для представителей других групп (характеризующихся более низкими или высокими доходами):

- Для групп с более низкими доходами, чем у среднего класса, более актуальной является проблема *удовлетворения физиологических потребностей* и потребностей в безопасности. С другой стороны, индивиды, характеризующиеся более высокими доходами, чем представители среднего класса, обладают ресурсами, обеспечивающими достаточную *переговорную силу для индивидуального решения проблем*, формируя свою внешнюю среду собственными действиями.
- Представители среднего класса – во-первых, при снижении барьеров входа на политическое поле⁴⁰ и, во-вторых, при условии повышения переговорной силы малых партий, – в состоянии предъявить спрос на многопартийность.

⁴⁰ В настоящей ситуации барьер проявляется, в частности, в существовании современной полупарламентарной системы, характеризующейся наличием одной доминирующей партии и нескольких небольших и разобщенных.

Резюме

Наиболее эффективным выходом из «ловушки демократии»⁴¹, о чем свидетельствуют теоретические положения и международная практика, является *замещение* политических механизмов согласования правил неполитическими. Эффективность неполитических механизмов основывается на *доверии*, которое им оказывают граждане, и возможности применения *реальной селекции*, когда в процессе участвует только наиболее активная часть гражданского общества.

По мере развития демократии неполитические институты сохраняют свое значение, доказательством чего служит активное использование в международной практике институтов *нового государственного менеджмента*. Результатом прохождения фазы развития неполитических механизмов должен стать *обеспеченный спрос* на политические институты со стороны представителей среднего класса, которые в условиях снижения барьеров входа и повышения переговорной силы малых партий смогут предъявить спрос на *многопартийность*.

Оценка спроса на институты среди различных групп среднего класса: гипотезы

Исходя из сформулированных выше гипотез, в данном разделе приводится подход к оценке спроса на институты среди различных групп среднего класса. Особо отметим, что для того, чтобы данные оценки претендовали хоть на какую-то репрезентативность и статистическую достоверность для рассматриваемых групп, необходимо проведение специального эмпирического исследования, что на данном этапе реализации исследовательского проекта оказалось невозможным.

По этой причине в данном разделе, исключительно в качестве иллюстрации возможного подхода и оценки «векторов предпочтений» групп среднего класса, приведены оценки спроса и примеры, заимствованные из существующих в открытом доступе результатов близких по тематике социологических исследований⁴², которые в том или

⁴¹ То есть ситуации, когда, несмотря на появление признаков, которые должны способствовать увеличению спроса на демократию, спрос предъявляется на другие институты, например, на стабильность исполнительной власти.

⁴² Формирование и анализ массива социологических исследований произведен А. Бабкиным и В. Ивановым.

ином виде оперируют группами и институтами, близкими по структуре и описанию тем, которые фигурируют в нашем анализе.

Гипотезы относительно *готовности поддержать* тот или иной институт и *готовности участвовать* в деятельности того или иного института со стороны определенной группы среднего класса представлены в таблицах ниже. Там использованы следующие обозначения: «>» – готовность поддержать или участвовать выше среднего уровня; «<» – готовность поддержать или участвовать ниже среднего уровня; «≈» – готовность поддержать или участвовать на среднем (для населения) уровне (или нейтральность).

Таблица может читаться следующим образом – например для «Предпринимателей» в таблице 5: «*Готовность группы среднего класса “Предприниматели” поддержать рост политической конкуренции выше среднего уровня*».

Таблица 5. Готовность поддержать...

<i>Группы СК</i>	Уча- стие граж- дан в управ- лении	Рост поли- тической конку- ренции	Усиление защиты прав собствен- ности	Повы- шение незави- симо- сти судов	Реаль- ную борьбу с корруп- цией	Усиление ответ- ственно- сти чинов- ников
«Менеджеры»	>	≈	>	>	≈	>
«Предпринима- тели»	≈	>	>	>	≈	>
«Ученые»	≈	>	>	>	>	>
«Бюрократы»	<	<	<	<	<	<
«Люди свобод- ных профессий»	≈	>	>	>	>	>

Таблица 6. Готовность участвовать в деятельности...

<i>Группы СК</i>	Выборных органов власти	Полити- ческих партий	Государственно- общественных комиссий	Неком- мерческих организа- ций
«Менеджеры»	<	<	>	<
«Предприниматели»	>	>	>	<
«Ученые»	<	≈	>	>
«Бюрократы»	>	>	<	<
«Люди свободных профессий»	>	>	≈	>

Заметим, что рассмотренные «поддержка» и «готовность участвовать» носят скорее модельных характер – то есть отражают предпочтения индивидов, но не текущую готовность предпринимать какие-либо действия здесь и сейчас. Иными словами, для того, чтобы данный спрос перешел в категорию «платежеспособного» (то есть когда индивид готов пойти на какие-то шаги, чтобы его реализовать), должны произойти определенные изменения, как в структуре групп среднего класса, так и окружающей его институциональной среде – о чем и идет речь в данной работе.

Институциональная структура экономики и формирование структуры среднего класса

В предыдущих параграфах были сформулированы и частично подтверждены некоторые гипотезы, касающиеся *предпочтений* различных групп среднего класса определенных типов институтов российского общества и экономики, а также возможных их изменений и *готовности* представителей этих групп активно участвовать в такого рода изменениях. Эти гипотезы, кратко говоря, характеризуют возможное *влияние среднего класса* и его различных групп на *политические и общественно-экономические институты* современного российского общества, а следовательно, и на стратегию модернизации.

Задача данного раздела – в определенном смысле противоположная: оценить *воздействие* существующих политических и общественно-экономических *институтов* на *структуру среднего класса*.

Условия повышения диверсифицированности и инновационности экономики

Творческое образование и экономическая свобода

Предприимчивость и креативность как черты экономических агентов, необходимые для модернизации экономики, во многом обусловлены наследственными, биологическими факторами. Однако, эти факторы, как представляется, лишь создают *основу* для возникновения этих свойств у конкретных индивидов.

Для того, чтобы эта основа выросла в упомянутые черты индивидов, а возникшие черты проявились в достаточно массовых

практических действиях, придающих экономике названные характеристики диверсифицированности и инновационности, необходимы:

- соответствующее *воспитание и образование*, то есть адекватная культура общества, или хотя бы наличие в нем адекватной *субкультуры*,
- *социально-экономические условия* и возможности проявления этих черт в практической деятельности индивидов.

Легко видеть, что наличие или отсутствие в какой-либо стране указанных двух условий, которые можно для краткости обозначить как *творческое образование* и *экономическая свобода*, во многом (если не во всем) определяется институциональной структурой общества и экономики (включая как формальные, так и неформальные институты).

Воздействие институтов на возможности роста групп предпринимателей и ученых в составе среднего класса, – как групп, «ответственных» не только за стабильность, но и за *развитие*, – осуществляется посредством двух групп механизмов: *прямого* и *косвенного* влияния. Поскольку в составе неформальных институтов весомый (или даже основной) пласт составляет культура общества, изучение которой представляет собой обширную сферу исследований с противоречивой методологией, требующей специального *дополнительного развития*, мы ограничимся в нашем анализе преимущественно *формальными институтами*.

Механизмы прямого влияния

Прямое влияние реализуется, прежде всего, через *запреты* и *разрешения*. Например, прямой запрет на предпринимательскую деятельность в законодательстве СССР привел к тому, что соответствующие способности реализовались либо вне сферы экономики вообще, либо в области теневой экономики. Законодательное (через утверждение бюджета) установление заработной платы в государственном секторе науки и образования в РФ приводит к тому, что по параметру *доходов* эта часть граждан в основном находится за пределами среднего класса. Правила и методики образования, ориентированные на зазубривание материала, представленного в единообразных учебниках, явно представляют собой фильтр, не пропускающий учащихся, обладающих нестандартным мышлением, и т.д.

Правила, имеющие характер *предоставления* их адресатам широких *возможностей выбора*, в отличие от приведенных выше примеров, напротив, содействуют формированию и проявлению предпринимательских способностей и навыков, а также в целом креативности индивидов. Например, указ президента РФ «О свободе торговли» (1992) дал возможность проявиться предприимчивости у людей, живших в условиях подавления всяческих свобод, – и эти способности были проявлены практически мгновенно и в весьма широких масштабах. Аналогично, утвержденный в конце 1980-х – начале 1990-х годов принцип *вариативности образования* (формально не отмененный и сегодня) обеспечил широкое распространение в стране «авторских школ», где применялись методики обучения, содействующие развитию креативности учащихся.

Следовательно, можно утверждать, что структура среднего класса (доли в ней «предпринимателей» и «ученых») во многом зависит от соотношения в составе формальных институтов *запрещающих* и *разрешающих* правил. Чем меньше последних, тем меньше будет и доля названных групп.

Механизмы косвенного влияния

Косвенное влияние институтов реализуется через *требования к индивидам*, занимающим соответствующие *роли* (позиции) в функционирующих институтах, или, иначе говоря, через *характер действий*, совершать которые институты требуют от людей.

Дело в том, что действия, требуемые институтами, в зависимости от *навыков и умений* (рутин) их адресатов, могут осуществляться с большей или меньшей степенью успешности. Для того, чтобы избегать санкций за «плохое» выполнение требований правил, индивид *вынужден вырабатывать* в себе именно те навыки, которые нужны для этого. «Запрещающие» институты, как представляется, способствуют выработке таких навыков (зачастую переходящих в устойчивые черты личности), как стремление *следовать указаниям* «сверху», исходящих от гарантов этих правил. Напротив, «разрешающие» институты для достижения успеха в следовании им, вырабатывают у своих адресатов навыки и свойства *поискового поведения*, умения оценивать риски и рисковать и т.д.

Другими словами, механизм косвенного влияния *усиливает* прямое действие «запрещающих» и «разрешающих» институтов, обуславливая не только само *поведение* индивидов, но и *внутренние мотивы* такого поведения. Конечно, преобладание запрещающих институтов часто порождает стремление к их нарушению, однако такое поведение становится объектом *санкций* со стороны гарантов, что выводит подобное поведение в теневую сферу (хотя оно и может быть вполне *легитимным* с точки зрения граждан, которые *понимают* и *оправдывают* нарушителей, хотя и *не готовы следовать* им). Понятно, что неконформисты (по отношению к запрещающим институтам) с меньшей вероятностью будут пополнять ряды среднего класса, чем конформисты (в смысле следования формальным правилам).

Сформулированные общие положения дают основания сконцентрироваться на *двух подсистемах* российского общества, в наибольшей мере «ответственных» за формирование функциональных групп среднего класса:

- 1) *институтах сферы образования,*
- 2) *институциональной среде развития предпринимательства.*

Российская система образования и формирование функциональных групп среднего класса

Тенденции последних 20 лет

Российская система образования в течение последних двух десятилетий находится в процессе практически непрерывного реформирования. Не вдаваясь в детали (это отдельная тема, далеко выходящая за рамки данного исследования), можно утверждать, что в течение 1990-х годов преобладающими направлениями реформирования были *содержание* и *методы* обучения, в то время как в 2000-е годы основным направлением стали *организационно-финансовые* преобразования.

Разумеется, для полноценного реформирования образовательной системы страны в равной мере значимы *все* названные направления. Поэтому указанное смещение области приложения усилий в какой-то мере можно было бы считать оправданным, если бы не то обстоятельство, что позитивные изменения в системе образования (особенно школьного), произошедшие на первом временном отрезке, не оказались в значительной мере *утраченными* на втором.

С нашей точки зрения, позитивные содержательные изменения первого временного отрезка⁴³ заключались в двух основных моментах: а) введение широкой вариативности образования и б) его деидеологизации.

Деидеологизация образования была естественным следствием изменения общественного строя в начале 1990-х годов, отказа от коммунистической идеологии, а также общей демократизации общественной жизни. Она сняла те *ограничения*, которые ранее накладывались на содержание преподаваемых дисциплин, прежде всего, гуманитарного характера.

Вариативность образования – принцип, по нашему мнению, *более значимый* для трансформации сферы образования, чем его деидеологизация. Дело в том, что именно вариативность дает возможность не только осуществлять инновации в самой системе образования, формировать и развивать совокупность так называемых «авторских школ», но и *адаптировать* процесс обучения к индивидуальным особенностям учащегося, выстраивать его *индивидуальную образовательную траекторию*, развивать и закреплять *креативные способности учащихся*.

Школьное образование: вариативность

Разумеется, очерченные возможности, определяемые принципом вариативности образования, требуют *значительно больших усилий от педагогов*, чем реализация стандартизированного (и стандартизирующего учащихся) подхода. Именно поэтому *отсутствие адекватной финансовой поддержки системы* образования со стороны государства в период осуществления содержательно-методических изменений в российском образовании обусловило сравнительно низкую «приживаемость» данного принципа в массовой практике.

⁴³ Мы говорим именно о временных *отрезках* или *периодах*, а не об *этапах* или *стадиях* реформирования российского образования, поскольку отмеченная смена областей внимания не была результатом реализации какой-либо долговременной стратегии, а определялась внешними и/или случайными обстоятельствами. Если в течение первого периода реформы осуществлялись по инициативе общественности, практически не подкрепляемые дополнительными бюджетными средствами, то в течение второго, когда возможности бюджета последовательно расширялись, государство решило поддержать образование деньгами, одновременно взяв под свой контроль не только финансовую составляющую (что вполне естественно для *бюджетных финансов*), но и содержательно-методическую.

Чрезвычайно низкий уровень оплаты труда в подсистеме школьного образования (в сочетании, впрочем, со стабильностью выплат) привел к тому, что молодые, активные и творческие преподаватели (особенно мужчины) экономически выталкивались из системы. Основную часть школьных учителей сегодня составляют немолодые женщины (при наличии, конечно, и определенного числа творческих преподавателей, мотивируемых не зарплатой, а самой возможностью педагогического творчества). Одновременно этот низкий уровень оплаты подавал ясный сигнал тем выпускникам вузов (прежде всего, педагогических), которые выбирали место приложения труда: не следует идти в систему образования!

Как показал специальный социологический опрос (официальная статистика не предоставляет соответствующие данные), женщины составляют большинство учителей: в целом по России 93% опрошенных являлись женщинами. Согласно данным исследования, средний возраст российского учителя 43 года. Молодые специалисты до 26 лет составляют по России 5,7% опрошенных; молодые люди 27–30 лет, уже получившие определенный профессиональный опыт, – 7,5% респондентов. Наиболее многочисленной группой учителей являются педагоги 31–40 лет: это почти каждый третий опрошенный, 31,5%. Две другие многочисленные категории, 41–46 и 47–54 года, составляют, соответственно, 19,7% и 22,3% респондентов. Две старшие группы относительно невелики: 8,4% опрошенных принадлежат к группе 55–59 лет и 4,9% респондентов старше 60 лет. Средний возраст директоров выше, чем учителей, 49 лет. Лишь 0,9% директоров – это молодые люди 27–30 лет; еще 13,2% опрошенных в возрасте 31–40 лет. Среди директоров преобладают люди 47–54 лет, это наибольшая часть опрошенных (40,2%). Вторая, наиболее многочисленная группа – 41–46 лет, это каждый четвертый респондент (24,9%). Примерно каждый пятый участник опроса старше 55 лет: 11,4% принадлежат к группе 55–59 лет и еще 8,1% старше 60 лет⁴⁴.

Как следствие, сложившийся кадровый состав в системе образования *в целом* (за небольшим исключением подвижников и энтузиастов) отнюдь не готов на практике реализовать принцип вариативности образования – одного из основных достижений первого периода реформирования образования.

⁴⁴ Гаспариишвили А. Т., Ионов А.А., Рязанцев В.В., Смоленцева А.Ю. Учитель в эпоху перемен. М.: Логос, 2006. С. 17–19.

Этот общий вывод подтверждают, например, данные исследований Е.Д. Афанасьевой и Л.Г. Борисовой⁴⁵. Ими был проведен опрос учителей, содержавший пять вопросов, ответы на которые в виде «да» или «нет» должны были зафиксировать участие респондента в том или ином виде инновационной активности, связанной в педагогическом процессе («творческих ориентаций»). Его результаты представлены в следующей таблице, где в столбцах указаны доли учителей, давших положительные ответы на разное число вопросов, от 0 до 5:

Таблица 7

Количество творческих ориентаций	Новосибирск	Новосибирская обл.	Санкт-Петербург
Пять	3,2	2,8	1,9
Четыре	13,0	10,4	15,0
Три	20,1	21,5	17,4
Две	28,6	26,9	23,7
Одна	20,2	21,0	28,0
Ни одной	14,9	17,4	14,0

Вот как комментируют таблицу авторы:

«Итак, на одном полюсе шкалы – максимально активные учителя, «чемпионы» их, естественно, немного – 3%. Те педагоги, кто проявил себя как творец, новатор в трех-четырех случаях, гораздо больше – и в Новосибирске, и в Санкт-Петербурге – примерно по 33%, и педагоги областных школ практически не отстают от них. На другом полюсе шкалы – творчески индифферентные, не имеющие ни одного из заданных нами пяти признаков, их 14–17%».

Школьное образование: финансовые аспекты

Стагнация бюджетного финансирования образования сочеталась, впрочем, с предоставлением государственным образовательным учреждениям значительных свобод в области поиска *дополнительных источников финансирования* (от сдачи в аренду помещений до предоставления дополнительных платных образователь-

⁴⁵ Афанасьева Е.Д., Борисова Л.Г. Инновационная культура педагогов. Новосибирск: ИмиДЖ, 2004 (http://image.websib.ru/05/text_article.htm7237).

ных услуг и поиска спонсоров), а также с разрешением создавать частные учебные заведения. Наиболее широко эти возможности были использованы вузами, получившими четкие стимулы к инициативному введению новых дисциплин, открытию подготовки по новым профессиям и т.д.

Однако экономические особенности образовательных услуг, являющихся *доверительным благом*, открыли широкое поле для предоставления услуг *низкого качества*, что негативно сказалось на уровне образования выпускников очень большой доли вузов. Фактически во многих случаях получение платного высшего образования (и далее – степени кандидата наук в платной аспирантуре) стало легальной формой уклонения от призыва в армию, которая за прошедшие почти двадцать лет преобразований так и не стала полностью профессиональной (без принудительного призыва).

Текущий период, характеризующийся, как отмечалось выше, значительно расширившимися возможностями финансирования образования, характеризуется противоречивыми тенденциями.

С одной стороны, государство стремится последовательно проводить линию на рост оплаты труда в бюджетных образовательных учреждениях. Однако этот рост (по крайней мере, в вузах) *не компенсирует* потенциальное снижение в оплате труда, возникающее из-за введения различных ограничений (или затруднений) в использовании внебюджетных фондов.

С другой стороны, бюджетным образовательным учреждениям предоставляется возможность трансформироваться в организационно-правовые формы, сохраняющие возможность свободно распоряжаться заработанными средствами, однако *лишаящими их гарантий* получения хотя бы минимальных бюджетных средств. Очевидно, такие меры способствуют *расширению конкуренции* между организациями в сфере образования, однако конкуренция в производстве доверительных благ *отнюдь не столь благодетельна* для повышения качества продукции, как в производстве исследуемых и опытных благ, так что однозначно положительно (с точки зрения качества подготовки специалистов) их оценить трудно⁴⁶.

Формула «деньги следуют за учеником», как показывает экономическая теория и подтверждает практика, ведет к *усилению*

⁴⁶ Тамбовцев В. Реформа российского образования и экономическая теория // Вопросы экономики. 2005. № 3. С. 4–19.

дифференциации качества образования («сильные» школы становятся сильнее, «слабые» – слабее), при этом уровень подготовки учащихся *в целом* может даже *снижаться*. Так называемое «нормативно-бюджетное финансирование», на практике широко вводимое в школах, вплоть до самого последнего времени базировалось на «нормативах», получаемых, грубо говоря, путем деления фактического финансирования прошлых лет на число учащихся (с условными поправочными коэффициентами, вводимыми региональными руководителями образования). Поскольку школьное образование в РФ относится к компетенции муниципалитетов, а муниципальные бюджеты в большинстве своем дефицитны и пополняются из бюджетов субъектов РФ, различия в «нормативах» финансирования ученика оказывались очень значительными, что опять-таки повышает дифференциацию между школами, но *вовсе не качество* подготовки учащихся. Для повышения качества школьного образования нужны квалифицированные, творческие и адекватно оплачиваемые педагоги, владеющие методами развивающего обучения, повышения креативности учащихся, мотивированные именно к развитию способностей, к *обучению учиться самостоятельно*, а не к зазубриванию ответов на стандартные (и зачастую сомнительные по содержанию) тесты.

Это, в свою очередь, требует решительных изменений в системе педагогического образования, которые, однако, в течение рассматриваемых периодов практически не только не осуществлялись, но и не обсуждалась (по крайней мере, в официальных документах). Повсеместная формальная трансформация педвузов в университеты мало что изменила в содержании и методиках подготовки будущих учителей.

Высшее образование

В подсистеме высшего образования в последнее время обсуждается возможность разделения вузов по категориям, причем вузы высшей категории (федеральные вузы) предполагается обеспечить «полное» бюджетное финансирование. Будет ли при этом запрещаться самостоятельное зарабатывание средств (заказные исследовательские проекты и платные образовательные программы), остается неясным.

Ожидаемый в недалеком будущем обязательный переход с пятилетней подготовки специалистов на подготовку бакалавров (3–4

года) и магистров (еще 2 года) (за малым исключением – творческие профессии, врачи), заставляющий вузы решать очень непростые методические задачи, на фоне отмеченных выше характеристик кадрового состава сталкивается с риском чисто формального перехода, который снизит качество подготовки учащихся.

Вообще, обсуждение проблематики включения в Болонский процесс в отечественном педагогическом сообществе имеет чаще всего организационно-финансовый характер, а проблемы изменения методики и содержания обучения (составляющие суть вопроса) затрагиваются крайне редко. Между тем потенциальное пополнение указанных выше *функциональных для модернизации* групп среднего класса за счет выпускников вузов зависит именно от того, готовит ли вуз человека, умеющего *учиться самостоятельно* либо же *запомнившего стандартный* объем знаний. Сегодня *преобладает второй* тип обучения, в то время как современная – диверсифицированная и инновационная – экономика требует *первого*.

На этом фоне непрерывно продолжающиеся последние годы попытки отечественных финансовых властей сокращать долю финансирования в вузах научных исследований («научными исследованиями должны заниматься научные учреждения, а вузы должны заниматься учебной деятельностью») является еще одним мощным фактором, *подрывающим* возможности системы образования в содействии модернизации российской экономики.

Международные сопоставления

Характеризуя результаты очерченных вкратце преобразований, происходивших и происходящих в российском образовании в течение последних двух десятилетий, с точки зрения их воздействия на качество подготовки учащихся и возможности пополнения *функциональных для модернизации* экономики групп среднего класса, полезно обратиться к результатам широких международных сопоставлений. Они проводятся по единым методикам в нескольких десятках стран, среди которых как страны с современными конкурентоспособными экономиками, так и с трансформирующимися, и с развивающимися⁴⁷.

⁴⁷ Основания для подобных оценок содержатся в аналитических материалах Центра оценки качества образования ИСМО РАО. Материалы представлены в открытом доступе на сайте www.centeroko.ru.

Формулируя кратко, выводы из ряда международных опросов свидетельствуют о том, что *креативные способности* российских дошкольников, которыми они наделены от природы, *поддерживаются и развиваются в начальной школе*. Об этом ясно свидетельствуют результаты исследования по программе PIRLS.

В основной школе (5–8 классы) с этими способностями происходят *негативные изменения*, вызванные, как нам представляется, используемыми в них *методиками обучения*. «Предметный» подход, прежде всего, лишает окружающий мир его целостности, «раскладывает по полочкам», не привлекая должного внимания к связям между ними.

Действительно, как отмечают эксперты Центра оценки качества образования, учащиеся 4-х классов *одинаково успешно* справились с заданиями, относящимися к *разным областям естествознания*, несмотря на то, что *не все* эти области одинаково представлены в программах начальной школы.

В целом же самые высокие результаты российские учащиеся 4-х и 8-х классов демонстрируют, как правило, при выполнении заданий на *знание фактов*, умение их *воспроизводить и применять в знакомой ситуации*. Однако при выполнении ряда заданий, в которых требовалось *интегрировать* полученные знания или применить их *для объяснения явлений*, происходящих в окружающем мире, российские школьники и 4-х, и 8-х классов *испытывали затруднения*. Приведем некоторые оценки:

«...по имеющимся данным к окончанию школы актуальная способность детей создавать творческую продукцию уменьшается на порядок – с 30% в начальной школе до 3% для выпускников».

«[Объем творческого компонента стандарта для начальной школы составляет около 3% общего объема], и при этом нельзя сказать, что творческий компонент представлен в научно обоснованной форме. Способы, которыми представлен творческий компонент стандарта, не отличаются полнотой и системностью»⁴⁸.

Интегративные и поисковые способности учащихся, к сожалению, очень слабо развиваются далее и в высшей школе. Хотя формально, начиная со 2-го или 3-го курсов, студенты *должны* проводить самостоятельные исследования, их роль в образовании пренебрежимо мала. Лекции, то есть *пассивная передача знаний* от

⁴⁸ Хуторской А. Талантливым просьба не беспокоиться // Учительская газета. 2005. № 25. 21 июня (www.ug.ru/issue/?action=topic&toid=9902).

преподавателей студентам, продолжают оставаться базовой формой обучения в подавляющем большинстве отечественных вузов.

Промежуточный вывод

Таким образом, в ее нынешней форме, *система образования в РФ крайне ограничивает пополнение функциональных для модернизации групп среднего класса.*

Этот вывод, следующий из анализа *собственно системы образования*, находит свое подтверждение в данных социологических опросов молодежи, касающихся выбора ею своего дальнейшего жизненного пути. Так, в рамках реализации проекта «Поколение-XXI» исследователи фонда «Общественное мнение» выявили следующее:

«Существует весьма интересный и практически не изученный тип молодого человека, который получил условное название “чиновник”. Эти люди ориентированы на получение высшего образования и последующую работу в органах муниципальной и государственной власти. К данному типу можно отнести 16% опрошенных. Среди студентов их меньше, чем среди молодежи в целом, – 11%, а вот среди активистов политических движений значительно больше – почти каждый четвертый (23%). Чем привлекает их государственная служба? В первую очередь – своей стабильностью, гарантиями, престижностью. Немаловажную роль играет и желание принести пользу обществу... В сравнении с молодежью в целом “чиновники” считают себя более инициативными людьми (76% против 71% в молодежной выборке). Вместе с тем, они чаще других предпочитают “быть похожими на остальных” (50% против 45%). “Чиновник” – скорее консерватор, нежели новатор, поскольку “комфортнее ощущает себя в ситуации стабильности” (62% против 54%)»⁴⁹.

Разумеется, полученная в исследовании доля 16% *сама по себе невелика* (в частном бизнесе стремится работать в три раза больше респондентов), однако по отношению к *фактической* доле государственных и муниципальных чиновников, в общей численности занятых в стране (около 1,8%), *превышает ее на порядок*. Иными словами, *чиновничьи должности* гораздо более *привлекательны для молодежи*, чем остальные варианты трудовой активности.

Условия для развития предпринимательства

Актуальное состояние российской институциональной среды хозяйствования

Проблемы *условий развития предпринимательской активности* в России являются предметом многочисленных теоретических

⁴⁹ Еще не чиновник, но уже «чиновник». Пресс-релиз. Документ опубликован на сайте ФОМ (<http://bd.fom.ru/report/cat/pressrel2804>).

и эмпирических исследований. Поскольку они интересуют нас здесь *не сами по себе*, а как второй (после системы образования) «фильтр» в процессах формирования функциональных для модернизации экономики групп среднего класса, естественно обратиться к результатам международных сопоставлений.

С одной стороны, здесь значимы *обобщенные оценки* уровня экономической свободы в стране, а с другой стороны – результаты изучения именно *предпринимательства*, прежде всего, исследований, в которых оно изучается в разных странах по единой методике, позволяющей делать обоснованные сопоставления.

В последнем опубликованном отчете Heritage Foundation «2008 Index of Economic Freedom» общий уровень экономической свободы в нашей стране оценивался в 49,9%⁵⁰, что соответствует 134 месту в мире, и этот уровень за год *снизился* на 2,5 п.п. Такое годовое снижение, отмечают авторы исследования, – одно из наибольших за анализируемый период, и вызвано оно резким снижением уровня свободы торговли и свободы ведения бизнеса. В Европейском регионе ранг России – 40-й (из 41 страны). Схожие оценки уровня экономической свободы и отдельных его составляющих, несмотря на различия в методологии расчетов, дают и другие международные организации, проводящие аналогичные исследования.

Наибольшие «вклады» в низкий общий показатель уровня экономической свободы, как следует из приведенной диаграммы, дают такие факторы, как «свобода от коррупции» (25%), «уровень защиты прав собственности» (30%), «свобода инвестиций» (30%), «финансовая свобода» (40%) и «свобода торговли» (44,2%). Именно по ним наблюдается *наибольшее отставание страны от среднемирового уровня*.

Важность этих факторов для нормального развития страны признает и российское руководство, о чем ясно свидетельствуют такие недавно предпринятые действия власти, как принятие программы мер по борьбе с коррупцией, активное обсуждение в официальных кругах проблематики «черного рейдерства» и так далее. Безусловно, названные (и другие аналогичные) меры позитивно скажутся на уровне экономической свободы в России, – если будут успешно выполняться и не столкнутся с активным противодействием

⁵⁰ Методология расчета индекса подробно описана на сайте «Heritage Foundation» (www.heritage.org/index).

влиятельных лиц (групп), заинтересованных в сохранении низкого уровня экономической свободы в стране.

Такую заинтересованность могут проявлять (и проявляют в действительности), в первую очередь, бюрократы и аффилированные с ними бизнесмены, способные использовать «административный ресурс» для присвоения не принадлежащего им имущества (вымогательство взяток, установление контроля над денежными потоками, вхождение в состав собственников и т.п.). Очевидно, что такое присвоение затрудняется (или просто становится невозможным) в условиях существенного улучшения уровня защиты прав собственности.

Оценки предпринимательского климата

Приведенные оценки, характеризующие российскую институциональную среду хозяйствования в целом, можно дополнить оценками, относящимися непосредственно к *предпринимательству*. Для этой цели мы воспользуемся результатами, полученными в рамках реализации проекта GEM (Global Entrepreneurship Monitor) в 2007 году⁵¹. Он охватывал 42 страны, в том числе и Россию, где было опрошено свыше 2 тысяч респондентов, а также несколько десятков экспертов.

В рамках этого проекта, осуществляемого группой ведущих бизнес-школ мира, под предпринимательством понимается *любая попытка создания нового бизнеса или предприятия*, осуществляемая отдельным лицом, группой лиц или ранее существовавшими коммерческими организациями.

В проекте разграничиваются следующие типы предпринимателей:

- *потенциальные предприниматели*, пытающиеся или планирующие начать новое дело;
- *ранние предприниматели*, участвующие в своем бизнесе больше 3, но меньше 42 месяцев;
- *устоявшиеся предприниматели*, владеющие своим бизнесом более 42 месяцев.

Проект предполагает как исследование самой предпринимательской деятельности, так и *факторов внешней среды*, влияющих на эту активность. В нем выделено 10 факторов:

⁵¹ Верховская О.Р., Дорохина М.В. Предпринимательская активность в современной России // Российский журнал менеджмента. 2008. Т. 6. № 1. С. 25–52.

- 1) финансовая поддержка;
- 2) политика государства;
- 3) государственные программы;
- 4) образование и профессиональная подготовка;
- 5) внедрение научно-технических разработок;
- 6) коммерческая и профессиональная инфраструктура;
- 7) открытость рынка / барьеры вхождения на рынок;
- 8) доступ к физической инфраструктуре;
- 9) культурные и социальные нормы;
- 10) защита прав интеллектуальной собственности⁵².

Основным показателем, характеризующим предпринимательскую активность населения, в рамках проекта выступает *индекс предпринимательской активности* (TEA – Total Entrepreneurial Activity). Он рассчитывается как доля трудоспособного населения в возрасте от 18 до 64 лет, либо активно участвующего в создании нового предприятия, либо являющегося собственниками или менеджерами фирм, существующих не более 42 месяцев. Он отражает, тем самым, долю *ранних предпринимателей*, то есть склонности и способности населения страны к предпринимательству в существующих в ней условиях, характеризующихся приведенными выше десятью факторами. В России индекс предпринимательской активности в 2006 году был равен 4,9%⁵³.

Среди стран, участвовавших в проекте, этот индекс варьируется весьма значительно: от 2,7% в Бельгии до 40,2% в Перу. Пытаясь объяснить эти вариации, участники проекта разбили все множество стран на две группы: с уровнем душевого дохода до 20 000 долларов (21 страна, в том числе и РФ), и свыше него (21 страна). Анализ показал, что внутри этих групп существуют различные связи между ТЕА и величиной душевого дохода: в первой группе по мере роста дохода ТЕА *снижается*, в то время как во второй – *повышается*⁵⁴.

Объяснение этой зависимости участники проекта связывают с различиями в мотивах предпринимательства. Они разграничивают предпринимателей «*по необходимости*» (*necessity entrepreneurs*) – тех, которые пытаются начать свое дело в силу того, что у

⁵² Там же. С. 29–30.

⁵³ Там же. С. 31.

⁵⁴ Там же. С. 33.

них нет других лучших возможностей для получения дохода, и предпринимателей *«по возможности»* (*opportunity entrepreneurs*) – тех, которые пытаются использовать открывающиеся возможности и получать преимущества от предпринимательской деятельности. В странах с низким доходом велика доля предпринимателей «по необходимости», в то время как в странах с высоким доходом преобладают предприниматели «по возможности». В России доля последних в 2006 году составляла 68%⁵⁵.

Важной составной частью проекта GEM, как отмечалось выше, является исследование самой предпринимательской деятельности. С точки зрения задач нашего проекта, из всех ее особенностей наибольший интерес представляет уровень *инновационной активности* российских предпринимателей. Опрос показал, что около 70% из них используют технологии, существующие свыше 5 лет, а среди ранних предпринимателей эта доля возрастает до 81%! Соответственно, уровень использования *новейших технологий* (применяемых менее 1 года) среди ранних российских предпринимателей составляет *менее 5%*⁵⁶. «В России доля предпринимателей, охарактеризовавших свой продукт как инновационный, ниже, чем в целом по кластерам стран как с высоким, так и с низким уровнем дохода»⁵⁷.

При этом фактор «внедрение научно-технических разработок» в качестве *негативно* влияющего на развитие предпринимательства назвали лишь около 20% опрошенных экспертов. *Наибольшее же отрицательное* воздействие на него, по мнению экспертов, оказывает фактор «государственная политика» – 68%. Поскольку в состав экспертов в проекте GEM входили как исследователи, так и сами предприниматели, характерно расхождение их мнений: предприниматели оценивали этот фактор как *негативный* вдвое чаще, чем исследователи (примерно 80% против 40%⁵⁸).

Характерно, что фактор «государственная политика» *чаще* других (около 66%) назывался среди тех, где *должны приниматься меры, содействующие* росту предпринимательской активности (на втором месте – образование, около 63%, на третьем – финансирование, около 52%)⁵⁹. Это, с нашей точки зрения, ясно свидетель-

⁵⁵ Там же. С. 34–35.

⁵⁶ Там же. С. 41–42.

⁵⁷ Там же. С. 51.

⁵⁸ Там же. С. 44–47.

⁵⁹ Там же. С. 49.

ствует о том, что формирование институциональной среды, содействующей расширению такой функциональной для модернизации группы среднего класса, как «Предприниматели», в России *явно не завершено*.

Иными словами, приведенные данные международного опроса населения и предпринимателей *вполне соответствуют* тем обобщенным оценкам уровня экономической свободы в России, которые были приведены в начале данного раздела. Как выразился один из респондентов исследования российского среднего класса, проведенного «Левада-центром» летом 2008 года: «Мне кажется, что наша страна развивается по пути государственного капитализма. Власти сильно влияют на рыночные механизмы. В силу этого у подрастающего поколения не вырабатывается желание работать и начинать свой бизнес самостоятельно. Поэтому и не будет развития»⁶⁰.

Резюме

Как показывает проведенный анализ, *институциональная среда* российской экономики, существующая на сегодняшний день, не способствует росту тех групп среднего класса, которые особенно значимы с точки зрения решения задач ее модернизации, становления ее как диверсифицированной и инновационной экономики, способной успешно конкурировать на широком спектре мировых рынков.

Наиболее серьезными *институциональными* препятствиями росту функциональных групп российского среднего класса выступают:

- Совокупность правил, сложившихся в *сфере образования*, как общего, так и профессионального.

Они включают как «внешние» правила, регулирующие вопросы финансирования образования, осуществления в нем организационных преобразований и т.п., так и правила, действующие *внутри* организаций этой сферы, такие как методики обучения, правила оплаты труда и др. Все вместе это негативно воздействует на кадровый состав работников этой сферы, их стимулы к эффективной деятельности, эти правила фактически обуславливают *снижение креативности* учащихся в ходе

⁶⁰ Опубликовано на сайте «Левада-центр»: www.levada.ru/press/2008070101.html.

учебного процесса, выработку у них компетенций *копирования*, а не самостоятельной творческой деятельности.

- Совокупность правил, сложившихся в *сфере предпринимательства*.

Прежде всего, это *неформальные правила и практики* подавления чиновниками (особенно местного и регионального уровней) предпринимательских инициатив, а также взимание административной ренты с текущей деятельности предпринимателей; негативно воздействуя как на стимулы к предпринимательству, так и на ресурсную базу предпринимателей, эти правила резко сокращают *возможности распространения инноваций* в отраслях отечественной экономики.

Взятые вместе, эти две группы правил обуславливают *смещение предпочтений* представителей «*предсреднего*» класса (образованной молодежи, выбирающей жизненную траекторию) в сторону тех групп внутри среднего класса – *менеджеров и бюрократов*, – которые либо *нейтральны* (афункциональны) по отношению к задачам модернизации российской экономики, либо *дисфункциональны* по отношению к ним, по крайней мере, с точки зрения реализации инновационной функции.

Рекомендации и направления дальнейшего исследования

- Низкий спрос на демократию ставит проблему налаживания обратной связи в государственном управлении через неполитические институты гражданского общества: необходимо замещение политических механизмов согласования правил не политическими, что потребует:
 - Снижения уровня административных барьеров и транзакционных издержек в некоммерческом законодательстве, затрудняющих создание и деятельность зарегистрированных некоммерческих организаций.
 - Решения проблемы коллективных действий внутри ассоциаций малого бизнеса.
 - Принятия специальных мер по активизации самоорганизации граждан и бизнеса; разработка таких мер возможна с использованием методов институционального проектирования.

- Для того чтобы в условиях низкой переговорной силы среднего класса система правил, которая обеспечивается исполнительной властью, была ориентирована на интересы адресатов этих правил, необходимо применение механизмов мониторинга результативности исполнительной власти институтами гражданского общества, с последующим выходом на стандарты оказания властных услуг и обслуживания.
- С целью укрепления переговорной силы среднего класса требуется:
 - снижение барьеров на политическом рынке: барьеров по образованию партий и по прохождению партий в Государственную Думу;
 - перестройка входных барьеров и издержек в судебной системе, использование опыта создания конкурентности внутри судебной системы.
- Для того чтобы российский средний класс предъявлял спрос на выборные демократические институты демократии, а не исключительно на стабильную исполнительную власть, необходима перестройка существующей институциональной структуры общества и экономики (включая как формальные, так и неформальные институты), с тем чтобы они способствовали формированию и проявлению у представителей среднего класса стабилизирующей и инновационной функций:
 - Изменение соотношения в составе формальных институтов *запрещающих и разрешающих* правил в пользу последних: должны преобладать правила, имеющие характер предоставления их адресатам широких возможностей выбора.
 - Концентрация усилий на *двух подсистемах* российского общества, в наибольшей мере «ответственных» за формирование функциональных групп среднего класса: (1) институтах *сферы образования* и (2) институциональной *среде развития предпринимательства*.

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ РОССИИ:
ДИНАМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО ДОГОВОРА В 2000-х ГОДАХ**

*Избранные труды Института национального проекта
«Общественный договор», 2000–2009*

Составители: *А.А. Аузан, А.В. Золотов,
А.А. Ставинская, В.Л. Тамбовцев*
Корректор *В.А. Тынарахтына*
Верстка: *Е.И. Левкина*

Подписано к печати 03.09.2010 г. Формат 60х90¹/₁₆
Гарнитура «Times New Roman». Печать офсетная. Усл. печ. л. 45,0
Тираж 1000 экз. Заказ № 6254

Отпечатано в ОАО «ИПК «Ульяновский Дом печати»
432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14