Опубликовано в журнале "Российская Федерация сегодня", №3, 2005

Почему реформы бьют по людям

Нельзя охарактеризовать последние 15 лет нашей жизни иначе как “время перемен”. И трудно относиться равнодушно к подобным периодам. Но для ученого это время предоставляет также возможность увидеть явления, обнажающие суть вещей. Если в условиях стабильности внешнее превалирует над внутренним, то в эпоху захлестывающих одна другую реформ внутренняя сущность явлений внезапно проглядывает сквозь мозаику изменений, подобно тому, как меж сменяющих друг друга облаков вдруг проглядывает солнце. В моменты таких промельков можно разглядеть и глубинные свойства российского общества, и возможности его целенаправленного изменения.

Георгий Клейнер, заместитель директора ЦЭМИ РАН, член-корреспондент РАН

Опубликовано в журнале "Российская Федерация сегодня", №3, 2005

Главная особенность российского социально-экономического реформирования состоит в том, что реформы у нас практически всегда идут “сверху вниз” и возникают в головах у одних, продвигаются руками других, а воплощаться должны в поведении третьих. Задумываются реформы “наверху”, продвигаются чиновниками среднего уровня, а ориентированы на массу так называемых “простых людей”. Это “разделение труда” часто упускается из виду, что и приводит к плачевному результату. Вспомним для примера хотя бы главные новации 2004 года и их последствия.

Административная реформа. Она предусматривала сокращение и оптимизацию центрального аппарата управления, изменение порядка выборов губернаторов и т. д. Результат: неразбериха, разобщенность действий отдельных исполнительных органов, более чем полугодовой паралич федеральной исполнительной власти в масштабе России, иными словами, провал.

Пенсионная реформа. Ее результатом должно было стать достойное материальное обеспечение россиян. А в действительности — опять-таки провал.

Реформа льгот и пособий предусматривала в масштабах практически всей России сверху донизу перейти на адресную денежную компенсацию. Результат: сегодня — общественный скандал, митинги, завтра — скорее всего провал.

Реформа науки и образования, которая оборачивается отрицанием всех достижений предшествующего периода. Поэтому сегодня — скандал в научно-образовательной среде, завтра — либо провал реформы, либо крах всей сферы образования и науки. Не вызывают оптимистических настроений и грядущие нововведения в сфере ЖКХ и здравоохранения.

Почему же так упорно “не идут” реформы в России? Почему же предлагаемые обществу в последние 15 лет новации не дают положительных результатов? Почему даже высшие правительственные чиновники все чаще и чаще вынуждены расписываться в неудачах? Думается, что дело тут не в сознательном торможении, не в происках внешних врагов и даже не в незнании реформаторами собственной страны и собственного народа. Причина состоит прежде всего в том, что власти не учитывают целый ряд общих закономерностей, присущих процессам институционального строительства вообще и в России в частности.

Институты — а реформы связаны именно с изменением действующих или созданием новых институтов — охватывают все социально-экономическое пространство, делают его пригодным для жизни. Система институтов включает в себя такие разнородные явления, как контракты, пенсии, брак, суд, взаимоотношения начальника и подчиненного, правила координации в ходе выполнения совместной работы, корпоративные кодексы и т. п. Институты тесно взаимодействуют между собой и в целом образуют довольно тесно спаянную систему. В любом обществе они образуют каркас экономики. Подобно тому, как городская инфраструктура включает и многоэтажные дома, и подземные коммуникации, система национальных институтов также носит многоуровневый характер и охватывает все срезы общества — от населения страны до отдельного гражданина. При этом все уровни

Георгий Клейнер, заместитель директора ЦЭМИ РАН, член-корреспондент РАН

институциональной системы взаимосвязаны, так что изменения на одном уровне тут же затрагивают другие уровни. Вспомним: стоило отменить институт директивного годового и пятилетнего планирования в стране, как тут же рухнуло планирование на предприятиях. А это потянуло вниз долгосрочные проекты, за ними упали инвестиции, основные фонды состарились, а научно-технический прогресс стал обходить нашу страну стороной. При этом объективности ради заметим, что во многих странах не отказались от плановой системы, так же как и не собираются отказываться от государственной поддержки социальной сферы, в том числе медицины.

Система институтов действует не в безвоздушном пространстве. Она находится в тесной сцепке с двумя другими важнейшими общественными системами: системой интересов и системой ожиданий. Система интересов охватывает все уровни экономики и включает интересы общества, различных социальных групп и отдельных граждан. Ожидания, в свою очередь, отражают видение данным субъектом возможной реакции других общественных групп на те или иные изменения. Граждане ожидают от государства защиты своих интересов, государство ожидает от граждан доброжелательного отношения к его инициативам.

Если система взаимных ожиданий в обществе серьезно нарушается, в обществе возникают скрытые напряжения, если же это сопровождается и подрывом интересов — самый незначительный импульс может нанести вред всей постройке. Институты не должны конфликтовать с системами взаимных ожиданий и интересов. В целом процессы реформирования институтов должны быть скорее похожи на выращивание и воспитание, чем на трансплантацию.

Совсем по-другому случилось в нашей недавней истории. Интересы и ожидания граждан, причем разных возрастных групп, были нарушены. Когда произошла реформа 1991 года и цены высвободились, кто пострадал в первую очередь? Люди пожилого возраста, которые ранее успели накопить более или менее значительные средства, обесценившиеся в один момент. Таким образом, были негативно затронуты интересы стариков. Люди среднего возраста надеялись на то, что реформы могут предоставить им свободную, достойно оплачиваемую работу по избранной специальности без профсоюзного или партийного диктата. Вряд ли можно отметить реализацию таких ожиданий у большого числа наших граждан. И наконец, кризис 1998 года ударил по молодым людям, которые только-только успели войти в жизнь, успели получить зарплату, которую они считали для себя подходящей, успели вписаться в это общество. После дефолта доверчивый взгляд на мир этой наиболее активной части трудоспособного населения был похоронен.

Таким образом, неверным был подход к тому, как надо проводить реформы. А как надо?

К сожалению, рецептов и правил, которые бы однозначно давали “необходимые и достаточные” требования к процессу институционального реформирования страны, экономическая наука пока не предложила. Однако обоснованные рекомендации есть, и если не учитывать их, то неудачи неизбежны.

Георгий Клейнер, заместитель директора ЦЭМИ РАН, член-корреспондент РАН

Опубликовано в журнале "Российская Федерация сегодня", №3, 2005

Прежде всего надо понять, что реформирование экономики — это не просто проектирование и внедрение новых экономических механизмов, не замена блоков в техническом устройстве, а создание новых устойчивых и одновременно эластичных институтов. Эти институты должны быть совместимы с уже сложившейся системой: новый институт должен сопрягаться с другими институтами, опираться на них и, в свою очередь, служить опорой для других. Институт должен также опираться на некоторые высшие ценности, разделяемые и поддерживаемые обществом: семья, социальная справедливость, товарищеская взаимопомощь. Надо, далее, обеспечить условия развития встраиваемых институтов. Для каждого нового института должен быть найден предшественник в позитивной части исторического прошлого страны и “потомок” в ее будущем. Так, вводя институт аренды, его сторонники ссылались на распространенные в дореволюционной России феномены и рассматривали его как промежуточный шаг на пути к разгосударствлению. Для каждого нового института необходимы экспериментальные “площадки”, где проходила бы его обкатка. Наконец, любому новому институту надо дать время на то, чтобы укорениться. И последнее. Институт — живой организм, и он должен иметь возможность, пожертвовав малым, видоизмениться, адаптироваться к внешним условиям, сохранив свою основу.

В российском обществе вряд ли можно рассчитывать на успешное внедрение институтов “прямого действия” — сверху вниз. “Беспересадочного” сообщения между “верхом” и “низом”, между высшими сферами государственного управления, где задумываются институты, и обычными гражданами, от которых ждут участия или подчинения, не существует. Вертикальные каналы влияния превращаются в многозвенные цепочки, в сочленениях которых теряются смысл, цель, а порой и направление реформ. Адаптация нового возможна в этих условиях, как правило, только через промежуточные инстанции — территориальные или производственные. Так, внедрение в общественную практику в 1990-х годах институтов рынка произошло относительно безболезненно только потому, что в 1980-х годах на предприятиях активно апробировалась система внутрифирменного хозрасчета.

Удовлетворяет ли перечисленным условиям, скажем, реформа льгот и пособий? Легко видится, что в данном случае не то что некоторые, а просто никакие из необходимых условий не выполняются. Хотелось бы остановиться только на одном аспекте реформы, может быть, не столь широко обсуждаемом, как другие. В большинстве откликов говорится о том, что в принципе-то закон правильный, но вот его реализация подкачала: где-то слишком мала сумма компенсаций, где-то вообще денег не нашлось. Но соответствует ли замена натуральных льгот выплатами пособий интересам пенсионеров? А интересам общества? При имеющихся размерах пенсий старики как были нищими, так и останутся, даже если пособия покроют возникшие дополнительные расходы. По целому ряду причин (в том числе и не связанных с размерами государственного бюджета) государство в ближайшем будущем не сможет качественно изменить материальное положение пенсионеров. Однако оно в состоянии изменить их моральное состояние. Приходилось ли вам наблюдать, как проходят пожилые люди мимо контролера в метро? Обычно сгорбленные и приниженные, здесь они распрямляются. Они демонстрируют те самые “свободу и раскрепощенность”, о которых недавно говорил, как о желательных качествах россиян, Президент В. Путин. Никакая компенсация не заставит этих людей распрямиться, как это делает признание их заслуг перед Родиной. Отказ государства от признания льгот как заслуг нарушает систему взаимных ожиданий в отношениях между значительной частью населения и государством. Ущерб от этого для общества будет несопоставим с предполагаемой выгодой от отмены льгот.

Георгий Клейнер, заместитель директора ЦЭМИ РАН, член-корреспондент РАН

На этом примере видно: провалы реформ объясняются не тем, что, как можно часто слышать в последнее время, “с народом не была проведена разъяснительная работа”. Апелляция к мнению граждан — это лишь небольшая часть обеспечения институциональных изменений. Технология социально-экономических реформ — не менее конкретная и не менее важная область профессиональной деятельности, чем технология проведения политических акций — политтехнология. Несмотря на то что успехи современной науки в области институционального проектирования пока менее заметны, чем успехи маркетинговых или PR-исследований, на нашем социально-экономическом горизонте наряду с хорошо известными профессиональными политтехнологами должны появиться профессионально подготовленные “институттехнологи”, именно им и нужно поручать проведение реформ. А пока реформы разрабатывают и осуществляют специалисты не того профиля.

Система экономических институтов — главный фактор целостности страны. Следующие один за другим провалы реформ ведут к расшатыванию этой системы и соответственно превращению экономики России в архипелаг не связанных между собой островов. Уже сегодня многие регионы России меньше связаны экономически с центром, чем с зарубежьем, а между отдельными группами населения — гигантская пропасть. Пора, опираясь на достижения современной экономической теории, превратить процесс институционального строительства из импровизации дилетантов в сферу деятельности серьезных ученых — специалистов в области теоретической и прикладной институциональной экономики. Иначе в социально-экономической атмосфере страны перманентная “переменная” облачность — из-за постоянных перемен — превратится в сплошные грозовые тучи с акциями протеста на улицах наших городов.