

# **РОЛЬ ИНСТИТУТОВ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ**

*Том Палмер  
Институт Катона, США*

Доклад подготовлен для международной конференции «Либеральная программа для нового века: глобальный взгляд», организованной Институтом Катона (Cato Institute, США), Институтом экономического анализа (Россия) и Российским союзом промышленников и предпринимателей (работодателей).

8-9 апреля 2004 г., Москва

Благодаря новаторской, по сути, работе целого ряда ученых, внимание научного мира, внимание политиков и общественности было сосредоточено на роли законодательства в формировании институтов и роли институтов в формировании экономического развития.<sup>1</sup> Либерализм способствовал росту благосостояния прежде всего благодаря тому, что он действовал одновременно как в интересах создания одних институтов, так и в целях ограничения сферы деятельности других институтов, – институтов, которые делают заключения по вопросам права, создают новые правовые нормы и применяют законы. Если уяснить отношение либерализма к этим институтам, то это может помочь сделать довольно простое различие, – различие между «антиправительственным» и предпочитающим «ограничение правительства». Эти два понятия нередко путают, особенно откровенные враги либерализма, которые предпочитают правительство с неограниченными полномочиями, но точнее определить свою позицию не могут. Преступники и, например, террористы, то есть те, кто пытается разрушить нормальный ход жизни, уничтожить свободу и собственность, – это «антиправительственные» силы. Они стремятся ослабить правительство. Либералы, наоборот, пытаются ограничить деятельность правительства, стремятся не уничтожать, а укреплять его, так чтобы оно могло эффективно исполнять ограниченный набор полезных функций.

Либералы хотят иметь не ослабленное правительство, а эффективное, законное, легитимное правительство, но с ограниченными полномочиями, правительство, которое эффективно и действительно способно выполнять

---

<sup>1</sup> См. Новаторские доклады по имущественному праву. В: Арнольд Планта (Arnold Plant) «Избранные эссе и выступления по экономическим проблемам» (Лондон. Рутледж (Routledge) и Киган Пол (Kegan Paul), 1974); и в: Р. Х. Коус (R. H. Coase) «Фирма, рынок и закон» (Чикаго. Изд-во Чикагского университета, 1988).

определенные функции, но деятельность которого ограничена именно этими и никаким другими функциями. Что требуется, так это господство права, а не просто господство силы или насилия.

В настоящее время большинство правительств по всему миру делает или слишком много, или слишком мало. Они делают слишком много тогда, когда выполняют такие функции, которые ими вообще не должны исполняться, как, например, введение монополии или наложение ограничений на свободную торговлю, или такие, которые могут и должны выполняться какими-то определенными организациями гражданского общества, как, например, обеспечение телефонной связи или функционирование детских приютов. Они делают слишком мало, если не способны определить права на использование ограниченных ресурсов или если не могут обеспечить функционирование служб по охране безопасности граждан, их свобод и собственности. Один из способов высвободить ресурсы и позволить правительству на хорошем уровне выполнять свои важные функции – это не позволять ему заниматься такими делами, которыми оно не должно заниматься: или потому, что они сами по себе выходят за пределы его полномочий, или потому, что они лучше могут быть сделаны гражданами страны, свободно и добровольно объединяющими свои усилия. И тогда речь пойдет не только о том, что правительств будет лучше делать свою работу. Ведь если оно будет делать свою работу лучше, определяя права и обеспечивая им необходимую защиту, рынки и общественные организации будут лучше выполнять свою работу, обеспечивая рост изобилия и прогресс.

### **Почему важны общественные институты?**

Общественные институты важны, так как важны стимулы. Стимулы побуждают отдельную личность или группу личностей действовать вполне

определенным, а не каким-либо иным способом. Здоровые стимулы побуждают личность или группу личностей к сотрудничеству, цель которого – создание ценностей в рамках производства или обмена, а также воздержание от насилия или сопротивление насилию. Хорошие стимулы побуждают личность и группы личностей возлагать ответственность на того, кто лучше всех способен произвести данную ценность. Особую форму стимулам придают общественные институты, которые включают в себя не только официальные организации и процедуры, как, например, законодательные и исполнительные правительственные органы, суды, письменные правовые нормы и полицейские ведомства, но и неофициальные и неправительственные органы и процедуры, как, например, морально-этические нормы, репутация, обоюдные ожидания в отношении друг друга и многое другое. Применение правовых норм и процедур может быть внутренним, то есть осуществляется сторонами, участвующими в той или иной операции, или внешним, то есть осуществляется через арбитраж третьей стороны или органов судебной системы.<sup>2</sup> Если кому-то угрожает неприятность пережить минуту позора, потерю репутации порядочного человека, испытать упущенную возможность получения выгоды или быть наказанным или награжденным от лица других людей, являются ли они представителями какого-либо правительственного органа или нет, он (или она) видит перед собой стимул.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> См. Дуглас К. Норт (Douglass C. North) «Структура и перемены в истории народного хозяйства» (Нью-Йорк, В. В. Нортон и Ко., 1981), особ. статья 15 «Общественные институты – это комплекс правовых норм, процедур исполнения правовых норм, а также морально-этических норм поведения, направленных на ограничение поведения индивидуума в интересах максимизации изобилия или полезности принципов», (с. 201–202). См. также Мировой банк «Строительные общества» в: Сборник мирового развития, 2002, (Нью-Йорк, изд-во Оксфордского университета, 2002), особ. гл. 1 в: «Строительные общества. Дополнение, новации, связи и конкуренция».

<sup>3</sup> Институты обеспечивают для экономики структуру стимулов; если эта структура развивается, она формирует направление экономических изменений в сторону роста, застоя или упадка». Дуглас К. Норт «Институты», Журнал экономических перспектив, т. 5, № 1 (Зима 1991), с. 97.

Наличие общественных институтов помогает выправить положение. Многие просто не понимают этого. Они не понимают этого потому, что всё еще верят в чудо. Мало кто верит, что с помощью волшебных слов или заклинаний можно управлять миром. Большинство из нас верят в причину и следствие, верят в то, что следствие можно вывести из причины. Научный подход увенчался триумфом в таких областях исследования, как физика, химия, биология и геология. К сожалению, когда речь заходит о науке, изучающей поведение человека, многие, возможно, большинство людей, всё еще верят в волшебство, потому что они верят, что какой-то особый клан волшебников или колдунов действительно может изменить мир силой слова. Этих колдунов и волшебников называют законодателями, правителями, губернаторами и президентами, и (многие люди верят в это) когда они произносят такие слова, как, например: «Должно стать законом, что все должны иметь право на хорошее медицинское обслуживание или хорошее образование или более высокий уровень жизни» – то эти слова как будто сами по себе обладают способностью облекать в плоть и кровь то намерение, который в них содержится.

Тот, кто верит во взаимосвязь между причиной и следствием, не удовлетворится одним намерением, провозглашенном в законе. Его интересует не только намерение законодателей, но и механизм причинно-следственной связи. Как будет реализовано данное намерение? Каково будет следствие закона, объявленного законодателями? Когда мы задаем вопрос о вероятном следствии, мы задаем вопрос о стимулах, которые воздействуют на индивидуум или группу лиц. Создаст ли закон стимул, который будет побуждать людей к строительству более совершенной системы здравоохранения, образования или

подъему уровня жизни. Говоря о стимулах, мы говорим об общественных институтах, которые придают им соответствующую форму.

Различие между Северной Кореей и Южной Кореей хорошо заметно на фотоснимках из космоса, сделанных в ночное время. Где север, там совершенная тьма. А юг залит светом. Чем это объяснить? Стимулами, которые имеют люди на юге, чтобы творить свет. А стимулы формируются институтами.

### **Общественные институты и технология**

Уже не раз доказывалось, что долгосрочным решающим фактором экономического роста являются не просто капиталовложения (дополнительное количество машин и зданий), но и рост и применение знаний. По мнению Джоэля Мокира, «различие в институтах лучше видно при объяснении различий в *уровнях* дохода в поперечном разрезе в данный момент. Знание может перетекать через национальные границы, хотя это не всегда происходит как по маслу, вопреки утверждениям некоторых экономистов. Если единственной причиной того, что на сегодняшний день Германия богаче, чем Зимбабве, было бы то, что Германия обладает более ценными знаниями, разницу между этими странами можно было бы преодолеть в сравнительно короткое время. Если бы нас спросили, однако, почему в настоящее время Германия богаче, чем в 1815 году, то самое правильное объяснение следовало бы искать в технологии – впрочем, и лучшие из общественных институтов тоже могли бы играть в этом заметную роль.<sup>4</sup>

Тем не менее, как подчеркивает Мокир, технологический прогресс и сам по себе глубоко зависит от поддержки, которая оказывается соответствующим

---

<sup>4</sup> Джоэль Мокир (Joel Mokyr) «Дары Афины. Исторические корни экономики знаний» (Принстон, изд-во Принстонского университета, 2002), с. 286.

институтам. Некоторые институты более благотворно влияют на технологический прогресс и прогресс знания, чем другие, и даже если технология доступна (через книгу или в другой форме), отсутствие защиты прав собственности может сделать эту технологию действительно бесполезной.<sup>5</sup> Вселяет оптимизм тот факт, что поворот в сторону новых институтов может позволить очень бедным странам с удивительной быстротой, благодаря экономическому росту, повысить доходы и уровень благосостояния, если они, придя «на готовенькое» усвоят технологию, разработанную в других странах, и поставят ее себе на пользу. По мнению Йохана Норберта, «история учит, что экономика может расти гораздо более быстрыми темпами, если сумеет присвоить себе плоды экономического процветания и технологию других стран. С 1780 года Англии понадобилось 58 лет, чтобы удвоить объем своего богатства. Через сто лет Японии удалось сделать то же самое всего лишь за 34 года. В следующем столетии Южной Корее понадобилось всего 11 лет».<sup>6</sup> Быстрый подъем жизненного уровня в дотеле беднейших странах – как, например, в Южной Корее, – это сильный аргумент в пользу способности рентабельных общественных институтов помочь бедным народам перескочить через столетия медленного прогрессивного развития, которые переживали другие страны, и достичь в сравнительно короткое время настоящего благоденствия.

Но если посмотреть на дело не в столь крупном масштабе, недавний прыжок многих стран в мир сотовой телефонии, когда была устранена государственная монополия, показывает, что технология может быть

---

<sup>5</sup> См. трактовку в гл. 3 работы Уильяма Истерли (William Easterly) «Неуловимые поиски роста. Приключения и злоключения экономистов в тропиках» (Кембридж, Массачусетс, изд-во MIT, 2002) сс. 47–69.

импортирована в кратчайшие сроки, если созданы правильные институты, которые, таким образом, позволяют совершить быстрый прогресс в сфере экономического роста и благосостояния. Это внушает оптимизм. Но прежде всего необходимо понять, какие институты нужны воистину.

### **Культ груза против научного вывода**

Научный подход, однако, не может ограничиться простым призыванием волшебного слова «институт». Следует пойти дальше и спросить, какие институты отвечают за различия и как? Не будет достаточно просто скопировать все институты богатого общества и воссоздать их в бедном обществе?

Попытка сделать это приводит на память «культ груза», сложившийся в южной акватории Тихого океана. В своем выступлении по случаю вручения дипломов в Калифорнийском технологическом институте знаменитый физик Ричард Фейнман рассказал о том, что он назвал «наукой о культуре груза».

В южных морях у местного населения существует некий «культ груза». Во время войны обитатели островов видели, как приземляются самолеты, привозившие с собой множество хороших вещей. Они захотели, чтобы это продолжалось и после войны. И вот они принялись за строительство, имитируя такие вещи, как взлетно-посадочная полоса, стали разжигать костры по обеим сторонам полосы, построили деревянную хижину, чтобы там сидел человек с двумя деревяшками на голове, вроде наушников, и бамбуковыми палочками, торчащими, словно антенны, – это диспетчер. И вот они ждут, что самолеты вновь будут

---

<sup>6</sup> Йохан Норберт (Johan Norbert) «В защиту глобального капитализма». (Вашингтон, округ Колумбия, Институт Катона, 2003), с. 134.

здесь садиться. Они всё сделали правильно. По форме всё абсолютно точно. Всё выглядит точно так, как оно выглядело раньше. Однако система не работает. Самолеты не садятся. Вот я и назвал это наукой о культуре груза. Ведь они следуют всем важным предписаниям и формам научного исследования. Правда, они упустили нечто существенное, ведь самолеты здесь так и не садятся.

Конечно, сейчас мне надлежит сказать вам, что же они упустили из виду. Но это так же трудно, как и объяснить островитянам южных морей, как им организовать свою модель, чтобы она работала и они получали свое сокровище. Гораздо проще рассказать им, как усовершенствовать форму их наушников.<sup>7</sup>

Слишком часто политики в развивающихся странах – и что ещё важнее – политики в развитых странах, а также в международных организациях по оказанию помощи просто советуют жителям развивающихся стран улучшить форму их наушников. Они убеждены, что, как только бедная страна будет иметь те же институты, которыми в настоящее время пользуются богатые страны, она тоже станет богаче. Я вспоминаю, как я работал в СССР и без конца натыкался на американских чиновников, которые создавали там копию Комиссии по ценным бумагам и биржам США (SEC). Всем было очевидно, что это необходимо как предварительное условие для существования в стране функционирующего рынка заемных средств. Но поскольку там еще не было частной собственности, они прибегали к простой, но, правда, ошибочной логике:

а) США имеют такую комиссию (SEC);

- б) США имеют высоко развитый рынок капитала;
- в) США имеют высоко развитый рынок капитала, так как у них есть комиссия (SEC), а поэтому:
- г) если Россия хочет иметь высоко развитый рынок капитала, прежде всего ей необходимо завести свою собственную комиссию (SEC).

В Румынии, вскоре после падения режима Чаушеску, были предприняты большие усилия, чтобы создать компьютеризированную систему торговли для фондовой биржи, которой еще не было и в помине. Аналогичную историю можно было бы рассказать и о попытках скопировать внешние атрибуты – форму наушников – банковской и финансовой систем, законов о конкуренции и других институтов. Это всё примеры того, как процветает политика в духе «культу груза». Если вы, скажем, создаете комиссию по ценным бумагам и бирже или систему компьютеризированных торговых станций, то торговцы на фондовом рынке, предприниматели и капиталисты увидят их, пролетая у вас над головой, и, несомненно, решат приземлиться, соблазненные приманкой, умно изготовленной политиками.

Подход к экономическому развитию в духе «культу груза» отнюдь не нов. Действительно, один из наиболее поразительных примеров такого образа мыслей можно найти у В. И. Ленина, когда он находился в самом начале социалистического эксперимента. Как писал Ленин, управлять фабриками и заводами нетрудно: «Все граждане становятся служащими и рабочими *единого* национального государственного синдиката». Всё, что от них требуется, – это работать с равным усердием, делать свою долю работы и получать равную оплату. Учет и контроль, необходимые при этом, *упрощены* капитализмом до

---

<sup>7</sup> Переработанный текст выступления в Калифорнийском технологическом институте (Калтех) в

крайности и сведены к совсем простым операциям, которые любой грамотный человек может осуществить: надзор и регистрация, знание четырех правил арифметики и выписывание соответствующих квитанций».<sup>8</sup> Что может быть проще? Ленин и его соратники изучали капиталистическое предприятие так же тщательно, как меланезиец каменного века – взлетно-посадочную полосу и командно-диспетчерский пункт. Они знали, что необходимо делать, и делали это. А результат был практически тот же.

Если и далее проводить такие параллели, то во всяком случае было бы лучше рассматривать не то, чем располагают богатые страны сегодня, а что они развивали тогда, когда они превращались из развивающихся стран в развитые. Не какие общественно-политические институты есть у богатой страны сегодня, когда она богата и может позволить себе проведение в чем-то неэффективной политики, а что у них было, что способствовало их развитию.<sup>9</sup>

В 1992 году в Мехико на конференции, аналогичной нынешней, Мильтон Фридман предупредил аудиторию, что «нынешние Соединенные Штаты не могут являться моделью для Мексики или какой-то другой страны... Возьмите США за модель такими, какими они были в первые свои сто пятьдесят лет существования». В последнее время в Соединенных Штатах, по мнению Фридмана, был создан целый ряд в высшей степени неэффективных институтов, которые не позволили стране достичь такого экономического роста, какой она могла бы достичь в их отсутствие, но, тем не менее, достигнутый рост для США как богатой страны оказался приемлемым. «Мы можем позволить себе разные

---

1974 году на выпускном вечере. [http://www.physics.brocku.ca/etc/cargo\\_cult\\_science.html](http://www.physics.brocku.ca/etc/cargo_cult_science.html)

<sup>8</sup> В. И. Ленин «Государство и революция» (Пекин, Изд-во литературы на иностранных языках, 1973), сс. 120-121.

<sup>9</sup> Полезно было бы начать с: Натан Розенберг (Nathan Rosenberg) и Л. Е. Бирдзелл (L. E. Birdzell) мл. «Как Запад стал богатым. Экономическая трансформация индустриального мира» (Нью-Йорк, Базовая библиотека, 1997).

глупости, поскольку мы строили фундамент своего общества так долго и основательно, что можем позволить себе и какие-то потери».<sup>10</sup> Давайте воспользуемся построениями Фридмана и посмотрим на нормативные документы контрольно-распорядительных органов Соединенных Штатов. В 2002 году эти документы были уместились на 75606 страницах Федерального реестра и обошлись американцам в 860 млрд. долл. (в форме упущенных возможностей получения прибыли) и 25 млрд. долл. в форме административных расходов, а следовательно, всего – 885 млрд. долларов. Для сравнения, весь совокупный доход корпораций США (до вычета налогов) в том году составил 699 млрд. долл., или на 186 млрд. меньше, чем стоимость норм, предписаний и инструкций за тот же период.<sup>11</sup> Более бедная страна – особенно там, где уровень благосостояния населения не превышает прожиточный минимум, – более непосредственно ощутила бы стоимость таких сложных регулятивных структур. Такого рода регулирующие институты, хотя они и сосуществуют и предполагают наличие значительного благосостояния, были бы настоящим бедствием для бедной страны, которая не может себе позволить столь огромные расходы на соблюдение норм и правил. Недавно Мировой банк сообщил, что «для того, чтобы регулирующие системы в развивающихся странах имели реальные шансы на успех, они должны быть более простыми, нередко менее информационно насыщенными и менее обременительными для судов».<sup>12</sup> Здесь

---

<sup>10</sup> Мильтон Фридман (Milton Friedman) «Свобода в Америке. Свободная торговля и что стоит за этим» (Программная речь). Институт Катона, конференция в Мехико, 19 мая 1992 года.

<sup>11</sup> Клайд Вейн Круз (Clyde Wayne Crews) «Десять тысяч заповедей» (Вашингтон, округ Колумбия, Институт Катона, 2003); в своем анализе затрат на соблюдение регулятивных норм Круз опирается на работы У. Марка Крейнаи Томаса Д. Хпкинса «Воздействие затрат на регулирование на деятельность малых фирм», доклад, подготовленный для Администрации малого бизнеса. Адвокатская контора, RFP № SBAHQ-00-R-0027, октября 2001 г., [www.sba.gov/advo/research/rs207/tot.pdf](http://www.sba.gov/advo/research/rs207/tot.pdf).

<sup>12</sup> Мировой банк «Строительные общества». Сборник мирового развития, 2002, с 12.

можно было бы добавить, что такие критерии пришлись бы ко двору и в зажиточных странах.<sup>13</sup>

### **Простого копирования – мало**

Еще один пример стратегии в духе «культы груза» связан с попыткой копировать американскую структуру капитала как основу для организации производства в развивающихся странах. США имеют систему акционерной собственности с широким владением акций, при которой около пятидесяти процентов американских семей держат свои капиталы в фирмах с широким владением акций. Но, как отмечал бывший чиновник Мирового банка Роберт Андерсон, широкое владение акций не является необходимым условием для экономического роста: «В крупных государственных компаниях доля акций в руках мелких держателей акций, за исключением Соединенных Штатов, Великобритании и Японии, невысоко. В указанных трех странах эта доля колеблется от 80 до 100 процентов. В других странах эта доля – меньше. Так, например, в Канаде, Швейцарии и Франции – 60 процентов, в Германии – 50 процентов, в Гонконге, Австрии, Бельгии и Греции – 10 процентов или даже меньше».<sup>14</sup> Бельгию вряд ли можно отнести к странам третьего мира, несмотря на тот факт, что ее экономика имеет структуру капитала, резко отличающуюся от американской. В странах, в которых отсутствуют правовые системы и надзорные учреждения американского образца, структура капитала американского образца вызывает конфликт между управляющими и

---

<sup>13</sup> См. Ричард Эпштейн (Richard Epstein) «Простые правила сложного мира» (Кембридж, Массачусетс, изд-во Гарвардского университета, 1955), с. 21: «Достойной реакцией на усугубляющуюся сложность общественных систем должно быть следующее: всё большая опора на простые правовые нормы, в том числе старые нормы, которые слишком часто и слишком легко отбрасываются как курьезные пережитки канувшей в Лету эпохи лошади и телеги».

<sup>14</sup> Роберт Е. Андерсон (Robert E. Anderson) «Прочь с дороги. Как государство может помочь бизнесу в бедных странах» (Вашингтон, округ Колумбия, Институт Катона, 2004), с. 43.

держателями акций, а также между разными группами держателей акций. (Следует также подчеркнуть, что конфликты такого рода встречаются и в Соединенных Штатах, которые обычно усугубляются наличием непродуктивных правовых норм, направленных против поглощения одних компаний другими, и сложными правилами налогообложения, что затрудняет инвесторам отслеживать действия управляющих.<sup>15</sup>

Имеет значение не то, аналогична ли форма меланезийских наушников форме, принятой в США, а могут ли они обеспечить благосостояние и свободу. А это требует внимания к парадигме причины и следствия, а также ограничениям, связанным с реализацией процедур и правовых норм. Мы не можем избежать проблемы четкого различия причины и следствия.<sup>16</sup>

### **Сложный порядок требует простых правил**

Одно из причинных взаимоотношений, нередко дающее о себе знать, связано со следующим: простота правовых норм и общественных институтов часто приводит к возникновению сложного порядка вещей. Например, если где-то получить правовой титул на землю просто, там может создаться сложная система социально-экономического порядка. Эрнандо де Сото проследил по

---

<sup>15</sup> См., например, под ред.: Кристофер Л. Калп (Christopher L. Culp) и Уильям Нисканен (William A. Niskanen) «Повторные толчки для корпорации. Уроки государственной политики на примере развала Энрона и других крупных корпораций (Нью-Йорк, Джон Уайли и сыновья, 2003).

<sup>16</sup> Удачный пример такого соблюдения причинно-следственных связей приводится в: Дарон Аджемоглу (Daron Acemoglu), Саймон Джонсон (Simon Johnson) и Джеймс Робинсон (James Robinson) «История африканского успеха. Ботсвана», 11 июля 2001г., <http://econ-www.mit.edu/faculty/acemoglu/files/papers/Botswanafinal/pdf>. Как отмечают авторы, в Ботсване «базовая контрактно-правовая система всегда функционировала довольно удачно. Хищничество со стороны государства или частных лиц происходило в ограниченных масштабах. Несмотря на высокие доходы, обеспечиваемые добычей алмазов, это обстоятельство не вызывало внутриполитической нестабильности и конфликтов вокруг контроля за разработкой полезных ископаемых... мы считаем, что здоровая экономическая политика Ботсваны, а значит, ее экономический успех отражает его институты или то, что мы называем институтами личной собственности, которые защищают имущественные права нынешних и потенциальных инвесторов, обеспечивают политическую стабильность и гарантируют сдерживание незаконной деятельности политической элиты средствами самой политической системы и активным участием в общественной широких слоев населения».

документам, как сложны правила, которым необходимо следовать при приобретении правового титула на землю во многих странах. «На Филиппинах это выглядит как процесс, состоящий из 168 этапов. В нем участвуют 53 государственных и частных агентств. Процесс длится от 13 до 25 лет». В Египте тот же процесс состоит по крайней мере из «75 бюрократических процедур в 31 государственном и частном агентстве», что занимает «около 5–14 лет».<sup>17</sup> Контраст с богатыми странами – такими, как Канада, Германия или Япония – нигде не проявляется с такой очевидностью. Технологические новшества – как, например, регистрация через Интернет, – могли бы помочь, но они не могут полностью заменить собой чрезмерные бюрократические сложности.<sup>18</sup> Сложные и затратные процедуры обычно возникают (или по крайней мере сохраняются) при создании или поддержании определенного числа рабочих мест в государственном секторе производства или целях обеспечения незаконной прибыли для государственных чиновников.<sup>19</sup> Получение титула на собственность, приобретаемую через использование, и передача права собственности через продажу – это не единственные системы собственности, которые построены как излишне сложные институты, не способные, с точки зрения большинства населения, эффективно выполнять возложенные на них функции, или, наоборот, способные к этому – с точки зрения небольших групп, обладающих монопольным правом. В некоторых странах переход титула путем наследования чрезвычайно сложен, тогда как в других – относительно прост.

---

<sup>17</sup> Эрнандо де Сото (Hernando de Soto) «Тайна капитала. Почему капитализм с триумфом шествует по Западу и терпит поражение в остальном мире?» (Нью-Йорк, Базовая библиотека, 2000).

<sup>18</sup> В некоторых случаях технология может усовершенствовать какие-то процедуры. Например, в индийском штате Андхра-Прадеш время регистрации изменения титула на землю, благодаря компьютеризации, сократилось с десяти дней до одного часа. Однако в большинстве случаев гораздо полезней просто уменьшить число агентств, вовлеченных в процесс, а также число требуемых разрешений. См. работу по исследованию примера со штатом Андхра-Прадеш, автор Субхаш Чандра Вхатнагар: <http://www1.worldbank.org/publicsector/egon/cardcs.htm>.

Разница носит институционный характер. Например, во время поездки в Гватемалу я узнал, что адвокатское сословие в этой стране имеет монополию на составление завещания; адвокат должен привлекаться к составлению завещания, чтобы оно имело законную силу. Результат – таков, что лишь небольшая в процентном отношении доля населения – зажиточная элита – пользуется правами наследников, опираясь на законно составленное завещание. Совсем не так у нас. В преддверии своей поездки в Багдад я пересмотрел свое завещание, воспользовавшись компьютерной программой «Уиллмейкер» («Составитель завещаний»). Если бы у меня под рукой не оказалось компьютера, я бы мог купить простые бланки в магазине канцелярских товаров меньше чем за один доллар. Я заполнил бланки, подписался в присутствии трех свидетелей, которые также поставили свои подписи, и в итоге – получил завещание, имеющее законную силу. Вывод из сравнения двух систем таков: там, где процедуры по оформлению наследства сложны и существует какая-либо монополия на составление завещания, члены семьи, претендующие на всё наследство, расходуют на его получение гораздо больше в борьбе против его распределения, чем в странах, где процедура получения наследства проста и доступна всем.

Кроме того, прослеживается четкая связь между степенью коррумпированности правительственных чиновников и масштабом государственного вмешательства в функционирование рынка. Чем больше препятствий, например, чинит правительство на пути потенциального покупателя или продавца, тем больше возможностей находят бюрократы для

---

<sup>19</sup> Мировой банк «Строительные общества». Сборник мирового развития, 2002, с. 13.

взыскания налогов.<sup>20</sup> Урок, почерпнутый из этого опыта, ясен и очевиден: правовые нормы и процедуры, регулирующие те или иные операции, должны быть простыми, чтобы быть эффективными. Правительство должно помогать в упрощении правил, сосредоточиваясь на разработке и принятии базовых процессуальных норм, а не на гарантировании конечного результата. Нормы, регулирующие передачу прав и требующие безупречности в получении конечного результата, а не простоты процедуры, не могут, по-видимому, гарантировать ни безупречности, ни простоты.

### **Рынок нуждается в регулировании, а не во вмешательстве**

Усложненный порядок свободного общества покоится на том, что Ф. А. Хайек формулирует как «порядок взаимодействия». По замечанию Хайека, «если отдельные действия индивидуумов должны вылиться во всеобщий порядок, надо, чтобы люди, во-первых, не вмешивались без надобности в дела других, а во-вторых, если успех акции индивидуума зависит от некоторых сопутствующих действий других людей, то, по крайней мере, должна существовать хорошая возможность для того, чтобы эти сопутствующие действия действительно произошли».<sup>21</sup> Требуется система, которая может сделать производимые в обществе операции обычными благодаря опоре на простые и ясные правовые нормы и процедуры.<sup>22</sup>

То, что в настоящее время называют «регулированием», совсем не является регулированием, а скорее системой произвольного, капризного и

---

<sup>20</sup> См. Информационный отчет из: «Руководство по кредитному риску в международной торговле» в: Уильям Истерли «Безнадежные поиски роста», сс. 248-252.

<sup>21</sup> Ф. А. Хайек «Закон, законодательство и свобода», т. 1. Нормы и порядок (Чикаго, изд-во Чикагского университета, 1973), сс. 98-99.

<sup>22</sup> См. трактовку понятия «регулирование» в: Рэнди Барнетт (Randy Barnett) «Восстанавливая потерянную конституцию. Презумпция свободы». (Принстон, изд-во Принстонского университета, 2004), особ. сс. 302-303.

непредсказуемого вмешательства, когда законодатели или бюрократы облечены правом изменять правовые нормы, когда им заблагорассудится, и навязывать участникам рынка чрезмерно сложные, обременительные и непредсказуемые указы и распоряжения. «Нормы» – не очень удачный термин для описания явления, столь непредсказуемого и столь изменчивого. Джеймс Мэдисон, главный автор конституции Соединенных Штатов, писал о том, какая опасно позволять законодателям или бюрократам пользоваться властью в такой произвольной манере, в какой в настоящее время она используется во имя «регулирования».

Внутренние последствия изменчивой политики всё же грозят ещё большими бедствиями. Это отравляет даже благословенные дары свободы. Мало проку людям, что законы делают те, кого они выбирают сами, если эти законы будут столь многословны, что их нельзя будет прочитать, или столь запутаны, что их нельзя будет понять; если они будут аннулированы или пересмотрены прежде, чем они будут обнародованы, или будут претерпевать такие бесконечные изменения, что никто из тех, кто знает нынешнее законодательство, не сможет предугадать, каким оно будет завтра. Закон, по определению, – это норма действия, но может ли закон быть нормой, если он плохо известен и не имеет постоянной формы?

Другое последствие от непостоянства в правовой сфере государства – это чрезмерное преимущество, которое оно предоставляет пронизательному, предприимчивому и зажиточному меньшинству, перед трудолюбивыми, но не организованными массами населения. Каждое новое регулирование в отношении торговли или доходов или

как-то относящееся к стоимости различных видов собственности приносит новый урожай тем, кто ждет этой перемены и кто может извлечь из меняющейся ситуации полезные для себя выводы: урожай, взращенный не ими самими, а трудом и заботами значительной части их сограждан. Таково положение вещей, при котором не без основания можно утверждать, что законы делаются для *немногих*, не для *многих*.<sup>23</sup>

Современное, так называемое регулирующее государство не только не продуктивно в сфере действующего регулирования, но и само регулирование может быть эффективно обеспечено как раз не им, а общественно-правовыми институтами, – такими, как бюро кредитной информации, сертификация качества, оценки финансового положения, нормативная производительность и т. д.<sup>24</sup> Такие негосударственные регулирующие системы обеспечивают высокую степень предсказуемости, и хотя они относятся к стихии рынка и не обладают принудительным монопольным правом навязывать регулирование, они, тем не менее, умеют эволюционировать, реагируя на изменения, которые происходят в технологиях и потребностях рынка.<sup>25</sup>

## **Выводы**

Либералы в большей степени, чем политики другой ориентации, заинтересованы в функционировании общественно-правовых институтов. Они

---

<sup>23</sup> Джеймс Мэдисон [«Публий»] (James Madison) [“Publius”], Федералист, № 62, 27 февраля 1780 в: Джеймс Мэдисон «Труды», изд.: Джек Н. Ракове (Нью-Йорк, Библиотека Америки, 1999, с.343.

<sup>24</sup> См., например: Йесим Йылмаз (Yesim Yilmaz) «Частная революция. Реальная альтернатива реформе регулирования». Като полиси анализ, № 303, 20 апреля 1998 года, <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-303es.htm>, и исследования под ред.: Даниэль Б. Клейн «Репутация. Исследование по вопросу о добровольном проявлении хорошего поведения» (Энн Арбор, изд-во Мичиганского университета), 1997.

<sup>25</sup> См. интерпретацию взаимосвязи между регулированием и технологией в: Фред Э. Фелдвари (Fred E. Foldvari) и Даниэль Б. Клейн (Daniel B. Klein) «Полжизни в обосновании проводимой политики. Как новая технология влияет на вопросы прежней политики» (Нью-Йорк, изд-во Нью-Йоркского университета, 2003.

подчеркивают большое значение научных принципов (а не чудодейственного мышления) и их применение при изучении процессов, происходящих в обществе, и поэтому либералы концентрируют свое внимание на побудительных мотивах, то есть на стимулах, что означает, что они глубоко заинтересованы в формах и развитии институтов.<sup>26</sup> Требуется соблюдения и других принципов, а не только *post hoc, ergo propter hoc* (после этого, а значит, вследствие этого), как нередко бывает при попытке скопировать институты, имеющиеся в богатых странах, когда вообще не задаются вопросом, было ли богатство этих стран создано с помощью институтов или институты (неважно, насколько они эффективны) могли возникнуть там благодаря уже существовавшему в стране богатству, накопленному с помощью совсем других институтов. Свободному и богатому обществу нужны простые предсказуемые правовые нормы. Правительство с ограниченными полномочиями может обеспечить общие рамки для правовых норм, позволяющие существовать обществу во всей его сложности. Регулирование, понимаемое как правовые нормы и принципы, позволяющие создать регулярные условия для проведения разного рода операций, должно быть противопоставлено полномочиям законодателей и бюрократов, которые произвольно могут вносить изменения в правовые нормы и навязывать свою волю другим посредством указов и распоряжений. такое регулирование может быть обеспечено официальными правовыми ведомствами правительства, в том числе законодательными органами и судами или общественными институтами гражданского общества, как, например, бюро кредитной информации и ассоциациями по вопросам стандартизации.

---

<sup>26</sup> В качестве теоретических рамок для изучения институтов, на отдельных примерах, см. в: Мартти Виханто (Vartti Vihanto) «Открытие хорошего общества через эволюцию и форму»

Либерализм – это философия свободы, закона и благоденствия. Это правовые институты, то есть институты правительства с ограниченными полномочиями, которое заботится о создании рамок, внутри которых мы пользуемся дарами свободы, и благодаря этой свободе делаем общество богатым и процветающим.

---

(Турку, Финляндия. Школа управления экономикой и бизнесом в турку, 1994).