

Институциональный континуум в условиях пандемии

Александр А. Курдин¹

¹ *Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия*

Получено 7 April 2020 ♦ Принято в печать 15 April 2020 ♦ Опубликовано 23 April 2020

Цитирование: Kurdin AA (2020) Institutional continuum in the context of the pandemic. Population and Economics 4(2): 39–42. <https://doi.org/10.3897/popcon.4.e53299>

Аннотация

Статья посвящена институциональным ответам на вызовы периода пандемии COVID-19. Важным элементом институционального анализа является принцип сравнения дискретных институциональных альтернатив. Это означает, что при сопоставлении институтов, позволяющих решить ту или другую проблему, политики и исследователи исходят из счетного множества альтернативных правовых вариантов. Пандемия COVID-19 спровоцировала выработку «промежуточных» нормативных решений, таким образом меняя правовое поле, и привела к формированию краткосрочного «институционального континуума» вместо заранее заданного спектра альтернатив.

Ключевые слова

коронавирус, институциональная среда, дискретные институциональные альтернативы, пандемия, карантин

Коды JEL: B40, H12, I18

Экстраординарная ситуация в связи с пандемией коронавируса COVID-19 стала тестом на прочность не только для национальных систем здравоохранения и охраны правопорядка, но и для институциональной среды многих стран. В ряде случаев это вызвало интересные для научного обсуждения эффекты.

Важность институтов для экономического развития давно стала общим местом в экономической теории [Acemoglu, Robinson, 2012; Норт и др., 2011], хотя упрощенная интерпретация приоритета институциональных факторов над иными детерминантами развития подвергается серьезной критике [Капелюшников, 2019].

Одной из наиболее влиятельных научных школ, занимающихся исследованиями институтов, в последние два-три десятилетия являлась новая институциональная экономическая теория, сумевшая объединить сильные черты институционализма и неоклассики, включив в контекст анализа и оппортунистическое поведение, и ограниченную рациональность, и максимизацию полезности, и методологический индивидуализм [Шаститко, 2010].

Ключевым исследовательским инструментом этой школы является сравнительный анализ дискретных структурных альтернатив [Williamson, 1996]. Если оставлять в стороне методологические подробности и детали, связанные с применением этого инструмента в конкретных ситуациях — чаще всего в рамках экономического анализа организаций, его суть можно свести к простому принципу: для регулирования любых отношений существует счетное (или дискретное) множество наборов институтов, т.е. правил с механизмами принуждения. Каждый набор правил представляет собой целостную структуру, так что нельзя безоговорочно комбинировать правила из разных наборов, а дискретный характер множества этих наборов не позволяет выбрать какой-то промежуточный набор.

Иными словами, принцип сравнения дискретных структурных альтернатив гласит, что, в отличие от обычной неоклассической задачи максимизации полезности на непрерывном множестве возможных решений, когда индивид сталкивается с выбором между институтами, ему приходится осуществлять выбор наилучшего варианта лишь из нескольких доступных альтернатив, а идеальный оптимум — первое наилучшее — на практике обычно доступным не является.

И действительно, интуитивно очевидно, что в реальности часто приходится иметь дело именно с дискретным выбором, особенно когда речь идет о выборе правового режима. Например, индивид может либо вступить в брак и жить по одним правилам с соответствующими возможностями и ограничениями, либо не вступать в брак и жить в другой системе правил. Промежуточный вариант, во всяком случае с правовой точки зрения, как правило, недоступен.

Подобный выбор осуществляется и на государственном уровне, например выбор между республикой или монархией, федеративным или унитарным устройством, если говорить об институтах конституционного уровня.

Но бывают моменты, когда этот дискретный выбор перестает удовлетворять лиц, принимающих решения, и тогда они пытаются изменить этому принципу. Такая ситуация может быть вызвана необходимостью принятия чрезвычайных решений в специальных обстоятельствах. Например, в ходе продолжающегося процесса внесения поправок в Конституцию России — процесса, безусловно, экстраординарного, у властей были две дискретные альтернативы. Во-первых, можно было провести референдум и тем самым обеспечить высокую легитимность поправок при одновременно более высоких издержках соблюдения ряда формальных ограничений избирательного процесса и более высоких рисках отрицательного решения. Во-вторых, можно было не проводить референдум и обойтись исключительно иными действующими механизмами изменения конституционных норм, заручившись поддержкой квалифицированного большинства действующих парламентариев и региональных законодательных собраний. Последствия такого выбора противоположные: меньшая легитимность поправок при меньших рисках и издержках.

Тем не менее российские власти пошли иным путем, не предусмотренным как альтернативная опция в действующем законодательстве, и спроектировали особый институт — общенародное голосование, который, предположительно, способен сочетать наиболее выгодные с точки зрения продвижения этих поправок элементы. Он позволяет объединить относительно высокую легитимность с относительно низкими издержками и рисками для процесса принятия поправок.

Практически в это же время государство столкнулось с не менее чрезвычайными обстоятельствами — пандемией COVID-19. Ответом на распространение инфекции с возможностью длительного бессимптомного периода, а следовательно, с повышенными рисками распространения среди населения вследствие наличия потенциально высокого числа но-

сителей, которых невозможно идентифицировать, является введение ограничительных мероприятий (карантина). Ограничительные мероприятия, или карантин, имеют официальное определение, сформулированное в Федеральном законе от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»: «Ограничительные мероприятия (карантин) — административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных». При этом в законе есть хотя бы отсылочная норма о порядке осуществления карантина. Но на практике появился совершенно новый режим самоизоляции. Такой режим никак не отрегулирован официально, а стало быть, допускает различные правовые интерпретации.

Если идти дальше, то введение широкомасштабных ограничений, затрагивающих конституционные права граждан России, в том числе права на свободу передвижения, официально возможно при введении чрезвычайного положения на территории всей страны или отдельных территорий. Оно позволяет, в частности, ввести особый режим въезда на определенную территорию страны и выезда с нее. Но и этот инструмент не был формально задействован, по крайней мере, по состоянию на момент написания этой статьи. При этом определенные ограничения такого рода были де-факто введены, но без детального мониторинга и контроля перемещения граждан.

Сложилась парадоксальная ситуация, при которой в соответствии с Указом мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» (ред. от 29.03.2020) гражданин в Москве имеет право покинуть место пребывания (проживания) только в некоторых случаях, исчерпывающий список которых установлен документом, однако в то же время, исходя из разъяснений на официальном сайте мэра Москвы, опубликованных на следующий день, въезд и выезд из Москвы никаким образом не ограничиваются [Официальный сайт Мэра Москвы..., 2020]. Соответственно, в условиях такого режима внутри города свободно перемещаться нельзя, а перемещения из города за его пределы и обратно не ограничиваются, хотя такие перемещения в условиях Москвы, очевидно, частично подразумевают и перемещения внутри города.

Еще одним, возможно, наиболее ярким примером неоднозначного выбора между дискретными альтернативами стало введение режима нерабочих дней Указом Президента Российской Федерации от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней». Трудовой кодекс Российской Федерации предполагает существование рабочих дней, а также выходных и нерабочих праздничных дней, и для всех этих случаев установлены режимы труда и отдыха, причем эти режимы не исключают продолжения работы в выходные и нерабочие праздничные дни, в том числе для непрерывно действующих организаций и обслуживания населения (ст. 111–113 ТК РФ). Однако на практике был введен особый, промежуточный правовой режим нерабочих дней, формально не предусмотренный Трудовым кодексом.

Во всех этих примерах государство сталкивается с выбором между дискретными институциональными альтернативами и вместо осуществления выбора в действующем правовом поле с учетом выгод и издержек каждой из альтернатив делает попытку спроектировать новую альтернативу в поисках институционального оптимума.

Видимо, не следует усматривать в этом особенности именно российского государства, поскольку особые режимы вводятся во многих странах, но их рассмотрение выходит за рамки данной статьи.

Наиболее очевидное объяснение такого поведения состоит в следующем: появление чрезвычайной ситуации, которая не предусматривалась при проектировании существующих дискретных институциональных альтернатив, серьезно повышает

для государства издержки, связанные с реализацией каждой из них. В то же время издержки, связанные с отходом от существующих альтернатив, в первую очередь издержки возможной нелегитимности принимаемых решений, а следовательно, и утраты доверия в условиях осязаемой угрозы жизни и здоровью людей, вероятно, снижаются, поскольку в обществе, предположительно, начинает превалировать краткосрочный горизонт планирования с ориентацией не на устойчивость правил, а на сохранение жизни и здоровья здесь и сейчас. Впрочем, эти заключения, безусловно, требуют серьезных дополнительных исследований для верификации выводов.

Интересным результатом, с точки зрения институциональной теории, становится формирование своеобразного «институционального континуума», предполагающего возможности новых комбинаций норм вместо предшествующих жестко зафиксированных дискретных альтернатив. Действительно, в «мирное» время мало кому пришло бы в голову искать промежуточный правовой режим между рабочими и выходными днями, но сейчас мы стали свидетелями именно этого.

С одной стороны, этот «институциональный континуум» открывает новые возможности для оптимизации решений в краткосрочном периоде, но, с другой стороны, он порождает правовую неопределенность, а точнее, институциональную неопределенность.

Институциональная неопределенность связана не только с недостатком правовых, формальных норм, соответствующих новым «гибридным» режимам, но и с отсутствием сопутствующих неформальных норм, которые зачастую и определяют поведение людей. Немногие вчитывались в статьи Трудового кодекса, но при этом представляют себе, что можно и нужно делать в выходные или рабочие дни: например, в первом случае можно отправиться на природу для коллективного отдыха с шашлыками и алкогольными напитками либо всей семьей за покупками в гипермаркеты, а во втором случае от этого обычно следует воздержаться. Когда появляется новый режим, то можно быстро адаптировать под него формальные нормы, а вот для адаптации неформальных норм требуется время. Впрочем, не исключено, что чрезвычайные обстоятельства могут повысить гибкость также и неформальных норм. Некоторые выводы можно будет сделать по результатам того уникального естественного эксперимента, который мы, к сожалению, наблюдаем в России и мире.

Литература

- Капелюшников Р. (2019). Contra панинституционализм. Ч. I. Вопросы экономики 7: 119–146.
- Норт Д. (2011). Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Издательство Института Гайдара. 480 с.
- Официальный сайт Мэра Москвы. (2020). Ответы на главные вопросы в режиме самоизоляции. 30 марта 2020 года. URL: <https://www.mos.ru/news/item/71832073/>. (Дата обращения: 04.04.2020).
- Шаститко А. (2010). Новая институциональная экономическая теория. М.: ТЕИС. 828 с.
- Acemoglu D., Robinson J. (2012). Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty. New York: Crown Books. 529 p.
- Williamson O. (1996). The mechanisms of governance. New York: Oxford University Press. 429 p.

Сведения об авторе

- Курдин Александр Александрович, к. э. н., заместитель декана, старший научный сотрудник экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; доцент НИУ «Высшая школа экономики»; старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. E-mail: aakurdin@gmail.com