

КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ И КОАЛИЦИИ

Необходимо осознать острую потребность в общественной коалиции в деле модернизации общества, бизнеса и государства.

Общество в целом сознает, что корни современных проблем лежат не только в советском прошлом, но и в характере переходного периода. Его результатом стал не только необратимый уход от социалистического эксперимента 20 века, но и формирование нового российского капитализма с глубоким неравенством и широчайшей диверсификацией интересов различных общественных групп, регионов, типов и групп бизнеса. Речь идет о выборе пути модернизации общества в целом через модернизацию гражданского общества, экономики и государства. Перспективы экономического роста в стране остаются в целом благоприятными, что определяет возможность постановки новых, намного более амбициозных задач.

При этом важно понять, каковы текущие и долгосрочные интересы самих участников преобразований, что в них различается, а что совпадает. Конфликт интересов может затормозить развитие, но коалиция общественных сил в интересах модернизации страны предполагает и самоограничение — невозможность реализации текущих целей основных игроков «здесь и сейчас».

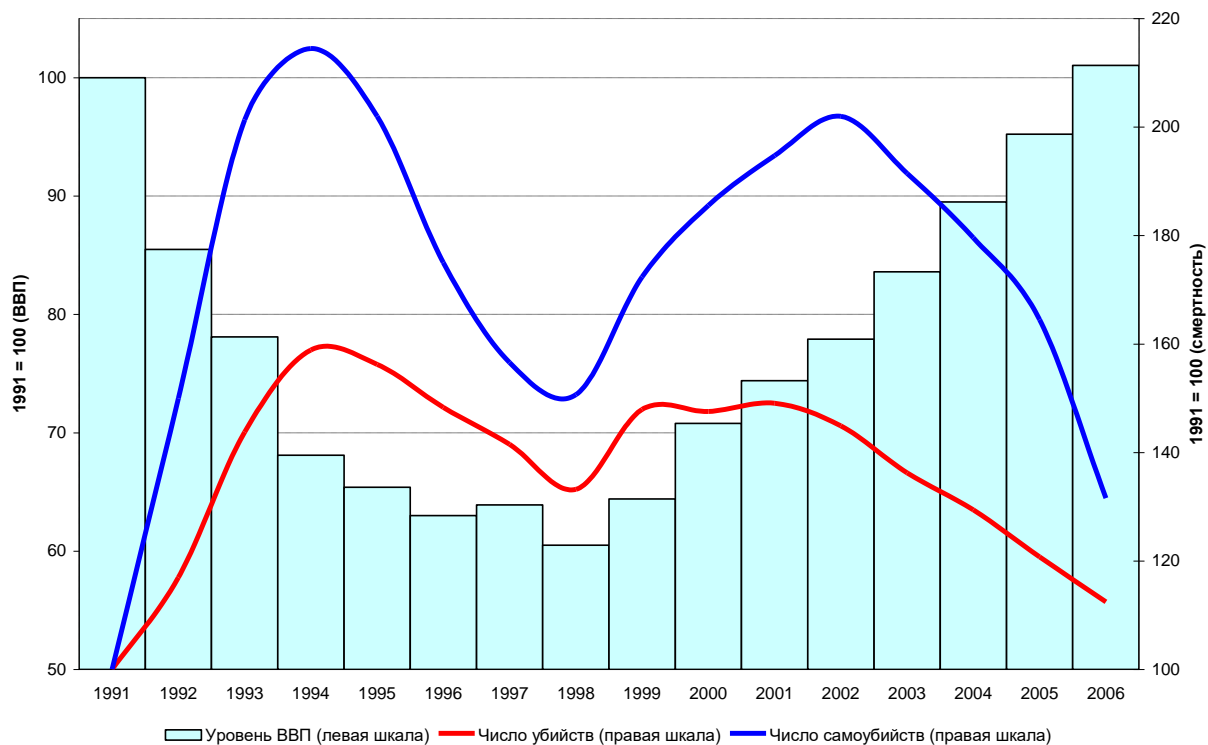
Общие цели модернизации России 2007 года во многом совпадают с целями трансформации рубежа 80-90 гг.: демократическое развитие, формирование гражданского общества, приближение уровня благосостояния граждан к европейскому, эффективная экономика, реорганизация государства в новых условиях и выход из бессмысленной мировой конфронтации. Иными словами, это уход от советской политической системы и холодной войны, но без снижения уровня жизни граждан, развития науки и культуры, стабильности государства и положения страны в мире.

Россия в прошедший период своей истории столкнулась с известной проблемой «тройного перехода»: от советского (авторитарного) государства к демократии, от планового хозяйства к частной собственности и рынку, и от республики в составе другой огромной страны к самостоятельному государству. Все, кому менее 35 лет, практически не имеют опыта экономической жизни в плановой экономике, не жили в советском

обществе и в СССР. Устойчивое развитие экономики в процессе перехода в огромной степени зависит от главенства закона, обеспечения политической стабильности, безопасности, надежных гарантий прав собственности. Комбинация трех трансформационных процессов стала причиной огромных издержек адаптации. Десятилетие кризиса только придавило естественные потребности людей в нормальной общественной жизни, динамичной экономике и эффективном государстве. Бедность заставляла терпеть или эмигрировать – теперь же возросшее благосостояние побуждает граждан предъявлять более высокие требования к качеству жизни и экономической политики, и эти требования будут только расти.

Макроэкономическое благополучие страны в последние годы создало ощущение эйфории у политической элиты; все кажется возможным — от социальной стабильности до модернизации и активной внешней политики. Многие проблемы предшествующих пятнадцати лет постепенно ушла на второй план, возникла свобода маневра бюджетными ресурсами, появились средства на социальные цели, армию и оборонный сектор. Ведущие нефтегазовые и металлургические компании получили огромные финансовые ресурсы и перешли к активному глобальному позиционированию. Среднегодовые темпы прироста реального потребления населения, составляющие 11% в течение восьми лет, вывели страну на уровень примерно в 1,8 раз выше уровня 1990 года.

Между тем, даже многолетний подъем не мог решить многие острые проблемы страны. Масштабы проблем могут быть косвенно измерены потерями ВВП при 43% падении к 1989 г. Они составляют пять годовых объемов 1989 года (максимум) за 1990-2007 гг., а при предположении о 2% потенциальном росте потери ВВП равняются уже семи годам. Глубину социального кризиса в стране, в частности, иллюстрирует динамика убийств и самоубийств (график 1). Финансовый крах 1998 г. оказал тяжелейшее депрессивное воздействие на россиян, даже несмотря на быстрое восстановление роста ВВП. Только к 2006 году произошло снижение уровня насильственных смертей до показателей начала 90-х гг.

График 1. Динамика убийств, самоубийств и уровня ВВП (1991-2006)

Источник: ФСГС, расчеты ИЭФ

Россия и на старте трансформации отставала от развитых демократий по большому числу параметров, однако издержки перехода и тяжесть последствий кризиса, в частности, социальные издержки и потери человеческого капитала усугубили отставание.

Спустя два десятилетия лет видно, какие возможности развития были упущены, где конкуренты догнали и обогнали российских производителей, какие люди уехали и реализовали свои возможности вне страны. Результаты глобальной конкуренции за эти годы огромны; новые страны вышли в период бурного роста, в том числе в отраслях, в которых Россия имела определенные шансы.

Сегодня российское государство располагает значительными резервами, но они неадекватны тем масштабам расходов, которые необходимы стране для модернизации. В современном (рыночном) мире государства могут осуществлять бюджетное финансирование в пределах нескольких процентных пунктов ВВП — основные инвестиции в объеме еще 15-20% ВВП должны быть сделаны бизнесом. Полтора десятилетия посткоммунистического развития с точки зрения обновления и модернизации были потеряны. Утешающими фантазиями являются прогнозы бурной модернизации вне адекватных институциональных оснований.

Сегодня речь идет о выработке стратегии развития страны и модернизации государства не на очередной политической цикл, а на поколение вперед. Мы

возвращаемся к надеждам на широкую модернизацию, улучшение благосостояния и достойное место России в мире в 3-ем тысячелетии. В этой самой общей постановке все общественные силы страны едины, но объективное положение отдельных групп ставит их в положение конкуренции по отношению друг к другу, существенного различия интересов.

Рост неравенства

В условиях общего роста потребления в ходе подъема продолжается рост неравенства. Страна прошла за короткие 17 лет путь от квазиэгалитарного советского общества до общества с англосаксонской структурой доходов (см. Таблицу 1). При этом неправильно оценивать социальное неравенство только по доходам и потреблению. Имеющиеся данные о собственности, конечно, неполны, но огромная концентрация собственности в России, по всей видимости, не уступает или даже превосходит ведущие страны Латинской Америки. Подобный характер социальной структуры (особенно распределение собственности и доходов) предполагает значительную устойчивость: закрепление концентрации богатства и бедности на полюсах общества. Англо-саксонский вариант социального неравенства, хотя также характеризуется высоким диспаритетом, но сохраняет шансы на вертикальную динамику.

Деление российского населения на состоятельное (20%), среднеобеспеченное (по российским стандартам – еще 40%) и бедное (40%) не совпадает с аналогичными категориями европейских странах. «Средние» 40% в развитых странах — это часть среднего класса, являющегося источником стабильности. В наших условиях уровень дохода и потребления этих групп не соответствуют их представлениям о достойном существовании. Чувство несправедливости побуждает их к участию в давлении на работодателей и государство с тем, чтобы добиться увеличения социальных расходов. За последнее десятилетие структура распределения доходов в России, в общем, постепенно заострилась: 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)¹. Важно еще и то, что на самый состоятельный дециль в латиноамериканских условиях и в России приходится 35% видимого дохода (25% в Европе).

¹ См. Л.Григорьев и Т.Малева «Средний класс в России на рубеже этапов трансформации» в "Вопросы экономики", № 1, 2001, с. 45-61.

В результате политический выбор невелик: можно предвидеть борьбу социальных программ, за которой стоит консервация структуры или повышение ее подвижности — движение «от Латинской Америки к США», скорее чем к Европе.

Таблица 1. Уровень неравенства в странах мира (2005)

	Россия	США	Германия	Польша	Бразилия
ВВП на душу, тыс. долл. (ППС)	12,1	43,4	31,1	14,9	9,1
Первая (min доходы)	5,5	5,4	8,5	7,5	2,6
Вторая	10,2	10,7	11,4	13,7	11,9
Пятая (max доходы)	46,4	45,8	36,9	42,2	62,1
Коэффициент Джини	0,405	0,408	0,283	0,345	0,58

Источник: World Bank, IMF, расчеты ИЭФ

Социальные различия даже в развитых районах страны достаточно заметны, трения сдерживаются быстрым ростом потребления как за счет личных доходов в частном секторе, так и за счет бюджета. При 11% среднегодовом росте реального потребления, видимо, даже бедные слои населения ощущают некоторое улучшение благосостояния. Опасность для социальной стабильности впереди: если общие темпы прироста доходов и потребления замедлятся до умеренных 3-5%, многие слои могут оказаться в зоне «нулевого» роста потребления тем более, что состояние социальной сферы остается достаточно тяжелым². Таким образом, на нынешнем этапе постсоветского развития внутри общества формируется глубокий распределительный конфликт.

К сожалению, несмотря на декларации реформаторов о важности среднего класса мало было сделано для поддержки интеллигенции, которая получила право коммерческой деятельности и эмиграции, но не получила ясных прав собственности на интеллектуальный продукт. Для того, чтобы реализовать научно-техническую идею, автору по-прежнему выгоднее вывезти ее в голову и воплотить с помощью внедренческих фирм на Западе. Что касается малого бизнеса, то он не получил серьезной защиты от поборов, «крыш» и коррумпированных чиновников.

Возникающий средний класс пока остается относительно малочисленным, но его влияние и роль будут расти — вопрос в том, насколько это отразится на социально-политических процессах в стране и как скоро влияние среднего класса станет сопоставимым с «весом» верхнего слоя бюрократии и крупного бизнеса. Большая часть

² См. статью Е.Гонтмахера в данном выпуске.

нашего среднего класса по-прежнему имеет ограниченные активы и финансовую устойчивость, и потому трудно надеяться на его политическую активность. Кроме того, между группами, входящими в состав среднего класса, существует распределительный конфликт: бизнесмены должны платить налоги, а наука и бюрократия имеют разные воззрения на то, как эти налоги лучше потратить.

Слабость гражданского общества по итогам переходного периода констатируют не только сами его активисты, но и представители властей и бизнеса. На первый взгляд, и бизнесу, и властям «легче жить», если гражданское общество и его организации не способны оказывать серьезное давление: меньше общественного контроля, меньше текущей подотчетности. Корпорациям легче уходить от ответственности за нарушения трудового законодательства или экологической практики. Местным властям легче игнорировать жалобы общественности на коррупцию и иные нарушения их интересов. Непопулярным министрам также легче «выживать» в условиях слабости гражданского общества. Однако это «облегчение» оборачивается потерями для страны в глобальной конкуренции и устойчивости государства и бизнеса к внешним вызовам. Слабость гражданского общества, ограниченные возможности политической конкуренции или возможностей воздействия на процесс принятия решений создают иллюзию спокойствия и сопровождаются недоверием, разочарованием и цинизмом граждан. Прожить так пять – десять лет при благоприятной конъюнктуре и росте ресурсной ренты, конечно, можно, но модернизировать страну в условиях недоверия и социальной апатии (особенно бизнеса и интеллигенции) не удастся. Наше гражданское общество — это один из фундаментов государства и партнер бизнеса. В перспективе именно укрепление гражданского общества и благосостояние граждан будет означать успех трансформации. На нынешнем этапе слабость гражданского общества остается тормозом, а неравенство — потенциальной угрозой модернизации страны.

Таблица 1. Доля региональных групп в основных экономических показателях, (2000-2005), % РФ

	Население		ВРП		Экспорт	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Столицы и окрестности	14,6	15,1	27,6	29,9	30,3	39,4
Экспортеры	10,8	10,8	20,4	21,9	27,8	23,0
Сбалансированная промышленность	27,4	27,3	24,8	22,8	25,8	20,6
Среднеразвитые (прибрежные регионы)	13,9	13,9	10,7	10,0	8,7	7,6
Среднеразвитые (внутренние регионы)	11,6	11,2	6,8	6,6	3,9	5,6
Менее развитые	21,7	21,7	9,7	8,7	3,5	3,8

Источник: ФСГС РФ, расчеты ИЭФ

Коллизия центр — регионы

Перераспределение бюджета от экспортеров природных ресурсов в пользу аграрных регионов оказывает весьма ограниченное воздействие на региональное развитие. Ряд исследований показывает дестимулирующее воздействие такой политики как на получателей (привыкание к иждивенчеству), так и на доноров («все равно отберут»)³. Бюджетное выравнивание вовсе не способствует выравниванию развития — несмотря на экономический подъем, разрыв между регионами только углубляется (см. Таблицу 2). В экономических терминах имеет место конфликт между потреблением и накоплением — получатели дотаций тратят их преимущественно на поддержание потребления. Поэтому перенос финансовых ресурсов от богатых к бедным имеет два эффекта — донор не может их инвестировать, а получатель привыкает к даровому потреблению. В России наблюдается значительное сходство в траектории роста ВРП между наиболее и наименее развитыми регионами, тогда как средние по развитию области движутся по иной траектории. Это указывает сразу на два обстоятельства: экономически слабые регионы обладают достаточной переговорной силой, чтобы через федеральные перераспределительные механизмы получать долю от прогресса страны, но и богатые регионы в состоянии удерживать динамику этого перераспределения в пределах темпов своего роста⁴.

Чем больше разброс в распределении дохода в стране, тем сложнее и интенсивнее перераспределительные конфликты. В России имеет место коллизия между бедными в более развитых регионах, например, в столицах, и бедными регионами. Подобно тому, как развитые страны мира должны выбирать между помощью развивающимся странам и бедными в собственном обществе, в России — бедные регионы также требуют перераспределения и помощи, но их интересы часто не совпадают с общими интересами бедных слоев развитых регионов.

³ См. Л.Валитова «Факторы экономического роста российских регионов: 2002-2003 гг.» в «Аспекты регионального развития: взгляд из Самарской области – региона лидера», М., МОНФ, 2005 г.

⁴ Л.М. Григорьев, Ю.В. Урожаева. «Россия в поиске региональной политики: от Самарской области к проблемам развитых регионов» в «Аспекты регионального развития: взгляд из Самарской области – региона лидера», М., МОНФ, 2005 г.

Между российскими регионами имеются существенные различия в экономическом развитии, институциональных особенностях, характере поведения местных политических и деловых элит, сравнимые с глобальным разнообразием стран, входящих в состав ООН. Эта особенность наряду с не менее сложным разнообразием границ и соседей играет важнейшую роль во внутренней политике РФ и резко осложняет процесс модернизации. Значительные региональные различия, перепады в уровне жизни характерны для многих стран, а также для ЕС, который пытается выравнять уровни развития стран, входящих в его состав, но там перепад менее значителен, чем в РФ. В российских условиях региональный фактор (не говоря о национальных, религиозных и др. особенностях) требует увязывания весьма сложных интересов, системы стимулирования, компенсаций и т.п.

Контрасты российского бизнеса

Путь формирования российского капитализма был совершенно необычен, и результат пока все еще весьма далек от тех моделей, которые предположительно брались за образец.

В отличие от «нормативной» приватизации, которая предполагает спецификацию прав собственности и возможность для новых обладателей получить гарантии неприкосновенности данных прав, в России был применен метод максимальной деспецификации. Результатом стала слабость корпоративного контроля, концентрация огромных контрольных пакетов (75%, гораздо выше, чем это принято в западном бизнесе), необходимых для перепродажи и предотвращения насильственных поглощений и недобросовестных захватов. Восстановление четких прав собственности потребует длительного времени и значительных усилий. Кроме того, возник феномен «квази-скрытого» собственника, который представлен в советах директоров доверенностями : номинальных оффшорных держателей , но при этом присутствует, пользуется своими правами, распоряжается активами и т.д.

Россия — самая большая экономика, в которой основная часть частной собственности представлена номинальными оффшорными собственниками, а не национальными владельцами. Это обуславливает проведение операций по покупке и слияниям компаний за границей — такие операции не затрагивают собственно процессы внутреннего накопления.

В стране присутствует несколько категорий «соучастников» (вместо пенсионных фондов, например) контроля над производственными активами, которые претендуют на

свою долю в доходе (ренту). Часто это те бывшие и действующие чиновники, теневые фигуры, представители местных администраций, которые участвовали в первичной приватизации или помогли в ее осуществлении, но не смогли предъявить легальные права и стать акционерами и теперь заявляют права на доход в качестве скрытых кредиторов или портфельных инвесторов.

Приватизация в силу изначальной неопределенности прав собственности затянулась и перешла в фазу перераспределения, которая никак не кончится. Если собственник получил актив по нулевой оценке без обременений, то у него нарушаются стимулы к максимизации текущей стоимости данного актива. Намного легче перепродавать, пока стоимость не достигла рыночного уровня, чем нести коммерческие и иные риски стратегического инвестора. Перераспределение может принимать формы захвата, ложного банкротства, злоупотребления материальным и процессуальным правом в корпоративных конфликтах.

Одним из последствий высокой концентрации собственности, крупных контрольных пакетов и оффшорного владения является то, что в России так и не появились «миллионы акционеров». Население страны мало интересуется приобретением акций, что является одним из препятствий для легитимации крупной частной собственности в глазах граждан.

Процесс легитимации собственности, приобретенной в процессе приватизации, серьезно замедлился. Формальная «амнистия» уже свершилась: срок давности приватизационных сделок вышел. Приняты соответствующие политические решения с тем, чтобы нарушения, допущенные в процессе приватизации не становились объектом судебных преследований, но россияне по-прежнему с глубокими недоверием относятся к крупной собственности. При зачастую неясных правах владения и наличии различных нарушений в ходе переходного периода это открывает для новых игроков, которые не успели поучаствовать в дележе активов в 90-е годы, возможность потребовать своей доли сейчас, в частности используя имеющиеся административные ресурсы.

Многие «соучастники» стремятся получить преимущества, не связанные с производством богатства и новой стоимости (рентоориентированное поведение, сопровождающееся маскировкой истинного владельца и его доходов), что ведет к сохранению высоких рисков для собственников. При 33-35%-ой норме национальных сбережений к ВВП норма накопления в 2001-2006 гг. выросла лишь с 16 до 19%. Одновременно обнаруживается удивительное сочетание: экспорт капитала в объеме минимум 10% ВВП в год в течение 7 лет, при сравнительно дорогих и коротких деньгах внутри страны. Платежный баланс 2006 года также представляет собой необычное

явление: вывоз капитала в прежних размерах при огромном ввозе портфельного капитала. Российские компании делают крупные заимствования за границей, а российские бумаги и фондовый рынок в целом снова стали привлекательны для портфельных инвестиций. Но при этом инвестиционный бум так и не наступает.

Вот это оказывает отрицательное воздействие на темпы модернизации страны, увеличивая риски бизнес-проектов и создавая ощущение неудовлетворенности у образованного населения и политической элиты. В прогнозах и программах министерств рост нормы накопления до 25% переписывается из года в год без изменений уже лет десять. Сейчас государство пытается с помощью частно-государственного партнерства втянуть крупный бизнес в более масштабные проекты, в сущности, предлагая сделку: снижение политических рисков и поддержка экспорта капитала (все равно по макроэкономическим причинам надо избавляться от избыточных сбережений) в обмен на сотрудничество в области накопления.

Доминирование гигантов

Появление на арене глобальной конкуренции двух дюжин российских компаний, притом, что ВВП на душу населения в нашей стране составляет семь тысяч долларов (или 11 тысяч долларов по ППС), для многих внешних наблюдателей стало неожиданностью. Формирование группы национальных гигантов в России идет по пути, который наблюдался и в других странах со средним уровнем развития (Бразилия, Испания), но их разнообразие намного шире. Вместе с крупными компаниями Индии, Китая, Бразилии российский бизнес входит в быстро растущий второй эшелон мировых корпораций, который, пользуясь естественными преимуществами, вторгается в ряды грандов мирового бизнеса. Эти преимущества должны включать в себя поддержку государства, что имело место и в период продвижения на мировые рынки — и полвека назад, и в наши дни — крупных компаний стран ОЭСР, таких как «Аэробус», «Статойл», «Эйр Франс» или южнокорейские чеболи. Консолидация российских компаний в сфере производства алюминия, судостроения и авиационной промышленности и их выход в мир «тяжеловесов» в соответствующих отраслях вполне соответствует мировым тенденциям.

Показатели ведущих российских компаний (см. Таблицу 3) во многом напоминают показатели компаний США первых десятилетий 20 века с высокой концентрацией капитала и, в целом, сбережений. В отличие от малого бизнеса, который не способен эффективно противостоять бюрократии, крупные компании лучше защищены от коррупции и могут препятствовать отвлечению своих средств от накопления. Но при этом

укрепление государственного сектора в крупной промышленности может потянуть за собой конфликт интересов в такой деликатной сфере как права собственности, которая определяет выработку направления развития.

Таблица 3. Доля 10 крупнейших компаний в некоторых странах (2006), % ВВП

	По объему продаж	По чистой прибыли	По рыночной капитализации
Россия	28,9	5,1	66,7
США	14,1	0,9	13,0
Германия	34,8	2,6	20,2
Бразилия	19,7	2,5	27,9

Источник: *Financial Times, Forbes, расчеты ИЭФ*

Доминирование гигантов осложняет жизнь среднего регионального и малого бизнеса. Последний страдает из-за того, что чиновники и представители крупных компаний пренебрегают его интересами. Между тем, малый бизнес является естественным занятием для активной части населения и мигрантов, нуждается в особых условиях хозяйствования; для него нужны совершенно забытые с дореволюционных времен формы взаимоотношений с населением и государством, точнее региональными и местными властями. Проблема развития среднего бизнеса связана с иностранной конкуренцией и доступом к финансированию на внутренних рынках — относительно более дорогому и краткосрочному. Происходит постепенное, отчасти теневое «врастание» малого и среднего бизнеса в свободное экономическое пространство, и если ренто-ориентированное поведение местных крупных компаний и властей не затормозит легализацию и развитие конкуренции, то развитие малого и среднего предпринимательства будет способствовать повышению национальной экономики, ускорению вертикальной мобильности и высвобождению экономической деятельности из-под бюрократического гнета. Легализация малого бизнеса зависит, в первую очередь, от характера налогообложения и от сокращения рентных поборов и коррупции — бизнес не может нормально функционировать, если он вынужден платить «два налога»: обычный — государству и «теневой» — «крыше».

В течение переходного периода государство выступало в качестве генератора формальных институтов. Одновременно *государство-реформатор* наблюдало за появлением неформальных институтов рынка и собственности, опаздывая, по всей видимости, за ходом событий. Необходимость трансформировать государственные

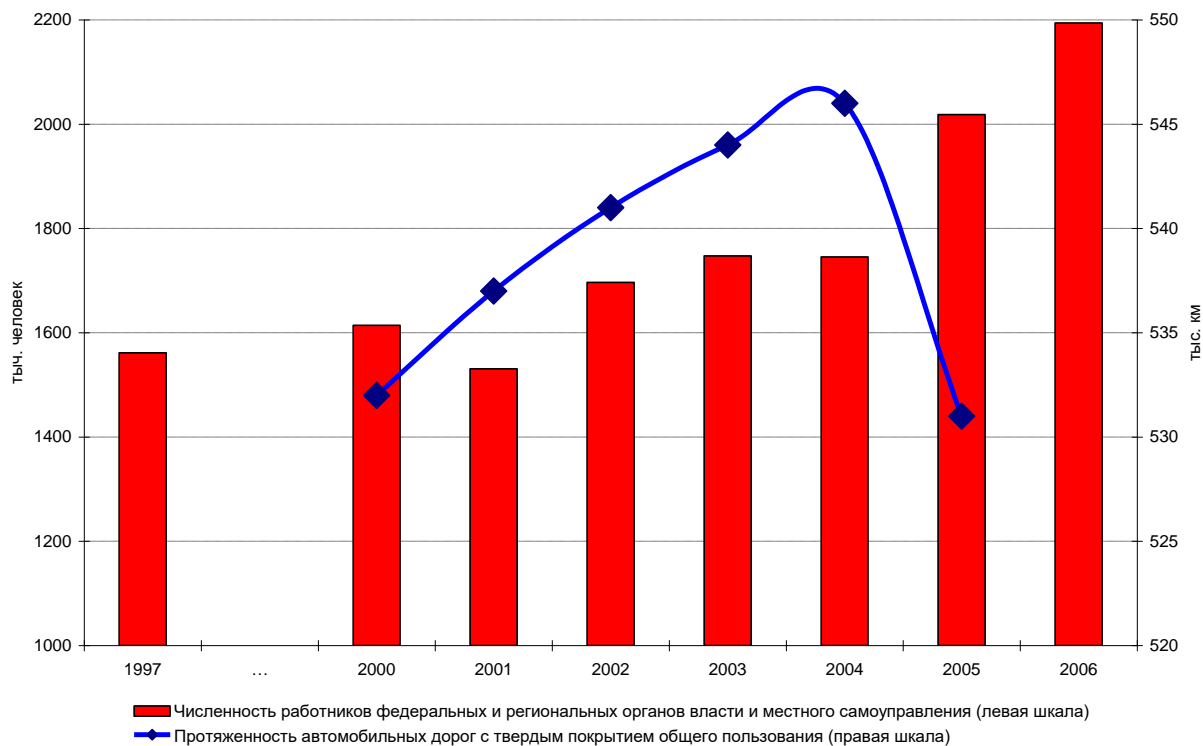
институты в условиях глубокого и многостороннего кризиса создавало тяжелые проблемы для нового государства и его аппарата, в частности, обеднение чиновничества, которые ранее принадлежали к относительно привилегированному слою. С известной оговоркой можно сказать, что на старте реформ у нас было государство-реформатор (удачный или нет – другой вопрос), но еще не было государства – регулятора текущих хозяйственных процессов.

Принятие решений осуществлялось неэффективно из-за внутренней борьбы за власть и влияние, трудностей формирования новой элиты, что неизбежно в новом государстве. Дополнительные трудности были связаны с конфликтом интересов между новым бизнесом и старой номенклатурой, а также с вмешательством региональных элит. В планах первых лет реформ отразился «институциональный нигилизм»; не были осознаны и сформулированы противоборствующие интересы и не предпринималась попытка увязать формальные институты с реальным поведением экономических агентов. В ту эпоху господствовали представления, что рынок, якобы, сам сформирует некую основу, адекватную эффективному хозяйствованию. Вакуум институтов во многих отношениях заполнялся хаотически; доминирующее положение заняли разнообразные неформальные институты, которые теперь придется мучительно реформировать.

Позднейшее укрепление государства изменило соотношение сил. Государство и его аппарат стали вновь разрастаться. Только с 2001 по 2005 годы федеральный аппарат вырос с 377 до 593 тысяч человек (число исполнительных органов с 60 до 84), причем в основном в регионах. В 2005 году рост численности федеральных чиновников (без правоохранительных органов и армии) составил 20% (29% с 2001 г.). Отношение их числа к общему числу занятых в стране увеличилась с 2,6% до 4,15% без учета административных нововведений 2006-2007 гг. общее количество чиновников в 2006 году выросло еще на 8%. В условиях растущей экономики в таком усиленном регулировании нет необходимости, а при этом административные барьеры и бюрократизация являются основным препятствием на пути модернизации. Административные издержки ведения бизнеса по-прежнему высоки, число контролеров, их власть и права продолжают расти, тогда как инновационное развитие предполагает максимальную свободу научного и социального творчества и высокий уровень вертикальной мобильности. График 2 иллюстрирует не столько на рост числа чиновников, сколько неэффективность государственного аппарата. Дороги — это сложные объекты, требующие устойчивых прав собственности, ясности в характере финансирования и принципах управления, а также баланса интересов пользователей и властей. Тот факт, что на фоне интенсивного экономического подъема протяженность дорог не только не увеличилась, а даже стала

сокращаться — это ясный показатель неадекватности институциональной основы накопления в стране.

График 2. Численность чиновников и протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием (2000-2006)



Источник: ФСГС, расчеты ИЭФ

Сильное государство безусловно необходимо, чтобы реализовать выбранный политический курс и противостоять группам специальных интересов и лоббистов. Многие проблемы развития и модернизации не могут быть решены без полноценного государства. Но при этом не следует смешивать интересы государства и чиновника, который в наших условиях зачастую претендует на излишний (то есть не нужный для эффективной работы рынков) и все возрастающий контроль, что повышает издержки ведения бизнеса и сдерживает производительное накопление.

Коррупция стала национальной проблемой, а недоверие к государственным органам и чиновникам разных уровней неизбежно снижает эффективность управления. Повсеместная коррупция воспринимается как норма, отчего зачастую люди перестают верить в возможность решения даже самых простых проблем законным путем. Выполнение законов — даже самых разумных — в России остается проблемой, а новые акты зачастую принимаются наспех без учета побочных эффектов и отдаленных последствий. Кампаниями по борьбе с отдельными коррупционерами ситуацию изменить

не удастся. Более того, повторение таких кампаний без устойчивых положительных результатов будет требовать все больше и больше ресурсов, в том числе политических.

Сильное государство является локомотивом развития, а слишком сильное — чиновничьим тормозом. Попытка поставить общественное развитие и бизнес под бюрократический контроль ослабляет инновационный потенциал и того и другого и затрудняет решение национальных проблем. Государство-реформатор пока не останется без работы: его задача – следить, чтобы государство-регулятор не перекрыло кислород инноваций. В ближайшее десятилетие государство должно повышать эффективность управления, снижать коррупцию и следить за тем, чтобы законы выполнялись, а действия государственных и контрольных органов были предсказуемыми.

Коалиции для модернизации страны

Создание достаточно большой и долгосрочной коалиции для модернизации в условиях демократии – задача чрезвычайно сложная, и если на старте сильный лидер может сыграть здесь важную роль, то в дальнейшем возрастает значение общественных сил. Технократическая реализация реформ и стратегий имеет свои границы – рано или поздно голос больших общественных групп должен быть услышан.

В странах с устойчивой демократией и сформировавшейся рыночной экономикой имеется консенсус по вопросу о базовых принципах общественного и государственного устройства; соответствующие представления разделяет подавляющее большинство граждан, независимо от партийных различий. В российских условиях, где консенсус по подобным вопросам до сих пор не сложился, возникает необходимость учитывать интересы многих общественных групп, которые могут существенно различаться или даже противоречить друг другу. При этом имеющиеся в стране политические партии на сегодняшний день не способны справиться с задачей консолидации и выражения групповых интересов .

ПРИМЕЧАНИЕ Программы российских политических партий не слишком отличаются друг от друга, особенно в электоральный год. Все партии признают имеющиеся проблемы и трудности и обещают их решить, умалчивая при этом о сроках и издержках реформ и совместимости различных целей. Почти никогда не анализируются проблемы создания общественных коалиций, которые могли бы поддержать потенциально болезненные для общества реформы, не упоминается необходимость

достижения договоренности между социальными силами и т.д. На самом деле программы подразумевают различные цели и по умолчанию – разные методы и инструменты их осуществления.

Мы полагаем, что в результате чрезмерного упрощения задач, стоящих перед страной, партийные программы уделяет основное внимание благосостоянию граждан - что звучит благородно, но совершенно недостаточно. Упор на перераспределительные процессы может создать ситуацию иждивенчества, неэффективного расходования ресурсов, попыток угодить всем и упустить шанс на модернизацию.

Следует иметь в виду, что набор ожиданий общества, характер притязаний отдельных групп может существенно видоизменяться под воздействием политических интересов и при изменении ситуации. Поэтому в реальных условиях коалиции могут быть подвижны и менять свою конфигурацию. Соответственно, проведение в жизнь той или иной стратегии предполагает формирование и поддержание соответствующей широкой коалиции. Так, коалиция общественных сил против коррупции может быть самой популярной и самой полезной с точки зрения модернизации и общества, и государства.

Выше показано, насколько велики различия интересов у разных общественных сил. Существуют десятки целей развития страны, ограничения, конфликты интересов (см. табл. 4). Но тем не менее необходимо сформировать коалицию политических сил, обеспечить поддержку граждан и различных (конкурирующих) групп бизнеса, которая могла бы в течение длительного времени поддерживать модернизационный выбор, наиболее желательный, но, к сожалению, не самый вероятный сценарий развития России.

Таблица 4 Пример рамок формирования коалиций.

Группы \\\\ Темы	Рост нефтяных бюджетных доходов	Имидж страны вовне	Инвестиции в Модернизацию	Борьба с коррупцией
Интеллектуальная элита	+	!	!	!
Политический класс	!	!	+	!
Федеральная власть	!	!	!	+
Богатые регионы	=	!	!	+
Бедные регионы	!	=	=	+
Крупный бизнес	=	!	!	+
Региональный бизнес	=	+	+	!
Малый бизнес	=	=	=	!
Высокодоходные - 20%	=	+	!	+
«Средние» - 40%	+	+	!	!
Бедные - 40%	!	=	=	!

Обозначения: ! – очень важно; + - важно; = - не столь важно.

Исходя из особенностей социально-экономического развития и нынешних политических условий представляется, что события в России могут развиваться по различным сценариям.

Сценарий Рантье – попытка жить на ренту⁵. Различные группы общества охотно поддерживают подобную стратегию постольку, поскольку федеральные власти продолжают раздачу ресурсов. При таком сценарии модернизация не оказывается в центре проблем, а при этом ресурсов может не хватить на всех, а в случае внешнего шока (падение экспортных доходов, финансовые потрясения) серьезно повышается риск перераспределительного конфликта.

(Нео)мобилизационный сценарий базируется на концентрации ресурсов на важнейших — предположительно правильно отобранных — направлениях, например, реализации инфраструктурных проектов, повышении экономического влияния России в мире. Он предполагает существенное участие государственного бюджета и государственных компаний и институтов развития, а также полупринудительное частно-государственное партнерство. Главной проблемой этого подхода является низкая эффективность большого государства при высокой концентрации ресурсов, которые к тому же надо еще поддерживать в течение длительного времени.

Инерционный сценарий представляет собой скорее тактический, чем стратегический, по существу, оппортунистический режим «пожарной команды». Это постоянное маневрирование между популизмом с раздачей субсидий — и частичной мобилизацией, а также попыткой продолжать реформы рыночных институтов с тем, чтобы удовлетворять интересы различных общественных групп при решении наиболее актуальных тактических задач. Этот сценарий не дает больших шансов на стратегический успех, но позволяет отвечать на запросы наиболее сильных общественных коалиций или гасить возникающие угрозы.

РЕЗЮМЕ Модернизационный сценарий на словах пользуется широкой поддержкой, и практически не имеет противников, но при этом все понимают его по-своему. На сегодняшний день данная стратегия наиболее трудна для всех участников и потому вероятность ее осуществления, как это ни странно, не слишком велика. Модернизационный сценарий предполагает значительные издержки для части акторов, причем позитивные эффекты для страны и экономики носят отложенный характер и требуют терпения и от населения страны, и от элит. Модернизация невозможна без

⁵ Сценарии сформулированы коллективно авторами Доклада «Коалиции для Будущего», см. сайт РИО, монография в процессе издания.

укрепления гражданского общества, совместного прогресса институтов рынка и государства, повышения эффективности бизнеса. Поскольку на осуществление проекта модернизации страны и обретения ею нового места в мире уйдет время, равное жизни целого поколения, большая коалиция, которая составит базу поддержки этого проекта, должна просуществовать в течение длительного периода (возможно, с изменениями в составе).

Если возникновение и сохранение такой коалиции возможно – что вовсе не очевидно, то такой сценарий является более надежной опорой модернизации, чем «благжелательный диктатор» (benevolent dictator). В утешение себе скажем, что Великая Коалиция Ф.Д.Рузвельта с 30-х годов объединяла таких неочевидных союзников, как потомков южан-рабовладельцев, либеральную городскую интеллигенцию, негритянскую бедноту больших городов Севера, поляков и итальянцев, католиков и иудеев и т.п. Сочетание глубоких проблем России, ее огромных национальных амбиций и последствий всеобъемлющего кризиса вызывает закономерный скептицизм в отношении реалистичности модернизационного сценария.

Три первых сценария ведут страну в тупик, причем каждый из них сопряжен с собственной группой рисков. Хотя они не создают немедленной критической угрозы, но и не решают основной проблемы страны – общей модернизации и выхода на новый уровень развития. Выйти из тяжелого кризиса в процесс модернизации можно уподобить попытке выкарабкаться из глубокого колодца. Ни государство, ни бизнес, ни гражданское общество не могут выбраться наверх поодиночке. Только осознав свое единство в попытке трансформации – образно говоря, прижавшись спинами, - все три силы могут вместе двигаться вверх, причем по возможности не следует толкаться локтями – иначе скатимся назад.