

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКИЙ
ИНСТИТУТ

На правах рукописи

Явлинский Григорий Алексеевич

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА РОССИИ
И ПРОБЛЕМА ЕЕ МОДЕРНИЗАЦИИ

Специальность 08.00.01 – экономическая теория

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени доктора экономических наук

Научный консультант:

доктор экономических наук, профессор Клейнер Г.Б.

Москва – 2005

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	7
ЧАСТЬ I. Генезис российского капитализма в конце XX века	16
Глава 1. Особенности плановой экономики	16
1.1. Выбор институциональной системы: эффективность или стабильность?	16
1.2. Основная проблема стимулов	21
1.3. Некоторые факты об эволюции советской плановой экономики	34
1.3.1. Ранний этап: полное господство руководителя государства ...	35
1.3.2. Возникновение и рост групп влияния	43
1.3.3. Перемена власти и системный распад	47
Глава 2. Институциональная непрерывность и «Вашингтонский консенсус»	51
2.1. Выбор метода анализа	51
2.2. Некоторые микроэкономические результаты макроэкономической стабильности и открытости экономики	54
2.3. Основные черты параллельной экономики	67
2.4. Российская приватизация	72
2.5. Экономическая мотивация инсайдеров и вопрос контроля за менеджментом	75
2.6. Некоторые предварительные выводы	80
Глава 3. Формирование групп влияния и олигархической системы власти в 90-х годах XX в.	82
3.1. Типология капитализма и «третий путь»	82
3.2. Группы влияния и переход к демократии	86
3.3. Группы влияния в России — источники их могущества	88
3.4. Разрыв между налогоплательщиками и потребителями налогов. Применимость модели Беккера к российским условиям	94

- 3.5. Пределы олигархической власти в России: криминализация, социальный нигилизм и уменьшающийся пирог 102

ЧАСТЬ II. Теоретические основы анализа экономической системы современной России 106

Глава 4. Хозяйственная и политическая система России: сущность, характеристика и классификация 106

- 4.1. Общий обзор итогов реформы 90-х годов 106
- 4.1.1. Влияние советской экономической системы 109
- 4.1.2. Экономическая политика 112
- 4.1.3. Мотивация власти: цели и интересы 118
- 4.2. Нынешняя хозяйственная и политическая система России: сущность и характеристика 119
- 4.2.1. Неформальные отношения 120
- 4.2.2. Роль власти 122
- 4.2.3. Особенности права собственности 123
- 4.2.4. Системный дефицит доверия и его следствия 124
- 4.2.5. Олигархическая структура экономики и сужение сферы действия законов конкуренции..... 125
- 4.2.6. Институционализация коррупции..... 127
- 4.2.7. Попытка определения: периферийный капитализм 127

Глава 5. Конкурентоспособность современной социально-экономической системы России: возможности и ограничения 130

- 5.1. Нынешний российский капитализм как устойчивая самовоспроизводящаяся система 130
- 5.2. Возможности системы обеспечивать рост — опыт последних лет 131
- 5.3. Ограничения системы: темпы экономического роста 134
- 5.4. Ограничения системы: социальные проблемы 138
- 5.4.1. Занятость и качество рабочей силы 138
- 5.4.2. Сохранение низкого уровня жизни основной массы населения и характерная для «периферийного капитализма» социальная структура 139

5.4.3. Урезание социально значимых расходов (мини-бюджет для мини-государства)	140
5.5. Условия и перспективы российской экономики	143
5.5.1. Долгосрочные последствия структурного перекося	144
5.5.2. Темпы количественного роста российской экономики с точки зрения масштаба задач	145
Глава 6. Ограничения макроэкономического регулирования экономики России и институциональный подход	149
6.1. Макроэкономическая политика и условия ее эффективности	149
6.2. Современная российская экономика с точки зрения возможностей макроэкономической политики	153
6.3. Политика стимулирования экономического развития: институциональный подход	161
6.4. Направления институциональных реформ	165
6.4.1. Административная реформа и реформа судебной системы....	165
6.4.2. Реформа естественных монополий	168
6.4.3. Реформа ЖКХ	173
6.4.4. Налоговая реформа.....	175
6.4.5. Реформа системы контроля за внешнеэкономическими связями (таможенная политика, валютное регулирование)	179
6.4.6. Реформа финансового сектора	183
6.5. Взаимосвязь институциональных реформ и макроэкономической политики	185
ЧАСТЬ III. Долгосрочная стратегия модернизации страны как основа экономической политики	189
Глава 7. Некоторые проблемы модернизации страны	189
7.1. Необходимость долгосрочной стратегии	189
7.2. О целевой экономической модели	192
7.2.1. Экономика и права собственности	193
7.2.2. Экономика и эффективность	199

7.2.3. Модернизация как цель экономической стратегии.....	199
7.3. Новая экономическая политика	205
7.3.1. Общие замечания	205
7.3.2. Институциональные реформы	206
7.3.3. Определение экономической стратегии и промышленная политика	210
7.3.4. Макроэкономическое регулирование в контексте долгосрочных целей экономической политики	217
7.4. Необходимость ключевых политических решений	223

Глава 8. Общественный договор — основа долгосрочной

экономической стратегии	227
8.1. Исходная ситуация	227
8.2. Необходимость нового общественного договора	230
8.3. Общественный договор в России: прошлое и настоящее	232
8.4. Противоречивые взгляды на издержки и преимущества демократии	243
8.5. Права собственности в переходный период и демократия в России	256
8.6. Роль демократии в России в переходный период	261

Глава 9. Экономическая политика: институты, конкуренция

и экономический рост	267
9.1. Сложность задачи	267
9.2. Обеспечение прав частной собственности	268
9.3. Простая общая модель	271
9.4. Государственная система принуждения, основанная на стимулах	279
9.5. Некоторые практические аспекты предложения о создания ФСЗС	283
9.6. Контроль со стороны инсайдеров и профсоюзы	290
9.7. Важность экономического роста	293
9.8. Промышленная политика и частные стимулы	296

9.9. Система налогообложения и ожидаемые результаты	301
9.10. Финансирование долгосрочного роста	304
Глава 10. Долгосрочная стратегия модернизации страны: децентрализация власти и стимулы для исполнителей	308
10.1 Введение	308
10.2. Новая федеральная схема раздела полномочий	309
10.3. Передача полномочий и вновь о ФСЗС	314
10.4. Органы местного самоуправления и федеральный центр	317
10.5. Схемы стимулирования исполнителей	320
ВЫВОДЫ	327
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	332

ВВЕДЕНИЕ

Сегодня, в начале XXI века, наша страна оказалась на очередной исторической развилке. Как и сто лет назад, в результате незавершенных и во многом неудачно реализованных реформ в обществе сложилась неустойчивая ситуация, в рамках которой многие серьезные противоречия не были надлежащим образом урегулированы и продолжают нарастать, в том числе в неявной форме, неотвратимо приближая момент их сознательного или стихийного разрешения. В то же время процесс осознания и научного осмысления этих противоречий с очевидностью отстает от их появления и созревания, что усиливает риск утраты контроля за ситуацией и развития ее по стихийному деструктивному сценарию.

Существует ряд работ, посвященных этой теме. Прежде всего, это работы Л. Абалкина, А. Аникина, С. Аукуционека, В. Белкина, И. Гладкова, Р. Гринберга, М. Делягина, А. Дынкина, С. Дзарасова, В. Евстигнеева, А. Илларионова, Г. Клейнера, А. Конопляника, Ю. Кузнецова, В. Лившица, Д. Львова, В. Маевского, В. Макарова, В. Мау, Я. Миркина, А. Некипелова, А. Нестеренко, Н. Петракова, Ю. Петрова, В. Попова, В. Полтеровича, А. Пороховского, В. Сенчагова, Д. Сорокина, Н. Федоренко, Г. Шагалова, О. Шкаратана, Е. Ясина, а также G. Allison, G. Becker, J. Berliner, M. Boyko, S. Cheung, S. Fischer, A. Hewett, M. Intriligator, J. Johnson, A. Katz, M. Lavigne, D. North, K. Popper, M. Olson, A. Shleifer, J. Schumpeter, R. Vishny, R. Wintrobe. Таким образом, создан необходимый фундамент для продолжения исследований в направлении более полного определения сложившейся социально-экономической системы, ее возможностей и ограничений, исторических перспектив, а главное — раскрытия закономерностей и определения практических подходов к ее совершенствованию. Особое значение имеет исследование современных общественных отношений, сложившихся в нашей стране, на базе комплексного подхода. Время, прошедшее с начала реформы, уже позволяет это сделать. Без комплексного анализа экономических и политических реалий России, без попытки поместить их в широкий международный исторический контекст и научно исследовать возможные сценарии их дальнейшей эволюции невозможно определить главные «болевые точки» этих отношений; основные угрозы и вызовы, исхо-

дящие от заложенных в них явных и скрытых конфликтов и противоречий; а также практические способы направить развитие страны в русло позитивных перемен и глубокой модернизации экономики и общества. Сложность и важность задачи не позволяет считать научную и общественную дискуссию по этой теме исчерпанной и не оставляющей места для новых поворотов и выводов, что и определяет **актуальность исследования.**

Применяя термин «социально-экономическая система» для целей настоящего исследования, автор имеет в виду совокупность и взаимодействие основных социальных, экономических и отчасти политических нормативно-правовых институтов, с одной стороны, и их практического осуществления, а также неформальных институтов в контексте экономической реальности последних пятнадцати лет — с другой. Подразумевается, что указанная совокупность находится в динамике, а следовательно, ее неотъемлемой частью являются также движущие ею интересы и наиболее существенные ожидания.

Автор попытался проанализировать систему взаимоотношений в экономической и политической сфере современной России и, отсекая все поверхностное и нетипичное, присутствующее в этой сфере, выявить сущностные родовые черты данной системы и дать ей научное определение. Одновременно мы исходим из необходимости не только разобраться в сути уже сложившихся отношений и сопутствующих им явлений, но и попытаться определить их дальнейшую судьбу в реальных условиях России и мира в начале нового столетия.

В настоящей работе «модернизация существующей социально-экономической системы России» рассматривается как необходимый целенаправленный процесс обеспечения конкурентоспособности и, следовательно, успешного выживания страны в долгосрочной стратегической перспективе. Автор считает, что данный процесс представляет собой максимально быстрое и возможно полное (с учетом российских реалий, исторических традиций и культурных особенностей) продвижение к современной европейской модели социально-рыночной экономики.

Под эффективностью в контексте модернизации как цели экономической стратегии понимается не частное ее определение в виде соотношения прибыль-затраты, а значительно более широкое, включающее социальный аспект, историческую перспективу и степень личной свободы работника.

Важным обстоятельством работы является рассмотрение всего комплекса эко-

номических институтов как деперсонифицированных образцов отношений и норм поведения, в совокупности представляющих «правила игры» в обществе, которые организуют взаимоотношения между людьми и структурируют стимулы обмена во всех его сферах — политике, социальной сфере и экономике, а также институтов как правил, по которым действуют совокупности организаций. Такое понимание «экономических институтов» следует из работ R. Coase и D. North 1970-х — 1990-х годов.

Подобный подход позволяет продвинуться к институциональному ядру социально-экономической системы России, объяснив многообразие и противоречивость происходящих социальных процессов.

Автор отдает себе отчет, что иногда это приводит к определенному смешению и повторам, но считает это неизбежным в целях достижения комплексности исследования.

Работа содержит ряд оценок, отражающих авторское видение задач модернизации российского общества и позволяющих представить себе ценностный контекст, в котором возможно и необходимо общественное целеполагание.

Основной **целью** исследования является политико-экономический анализ реально существующей в России социально-экономической системы, выявление ее фундаментальных черт и наиболее важных закономерностей развития, выделение объективных постоянных детерминант и переменных составляющих в целях выработки теоретических положений и организационно-экономических методов ее модернизации, направленной на обеспечение стратегической конкурентоспособности страны в исторической перспективе.

Для достижения поставленной цели в работе решаются следующие **задачи**:

1. Исследование особенностей сложившейся социально-экономической системы России, анализ специфики этой системы, исходя из фактора институциональной преемственности. Анализ доминирующих групп влияния и движущих интересов трансформации в ранний постсоветский период.

2. Выработка определения современной социально-экономической системы страны с точки зрения как ее места в структуре и комплексе мирохозяйственных связей, так и наиболее принципиальных особенностей ее функционирования.

3. Осуществление на базе институционально-эволюционной экономической теории классификации экономических институтов и вычленения, с одной

стороны, тех из них, которые являются базовыми и реализуют институциональную непрерывность, а с другой — вновь появляющихся институтов, поддающихся модернизирующему влиянию.

4. Определение возможностей и ограничений действующего хозяйственного механизма, отношений собственности и системы в целом с точки зрения экономического роста, социального и демографического развития, исторических перспектив страны в широком контексте.

5. Оценка комплекса экономических мер, осуществляемых в стране с точки зрения реформирования сложившейся экономической системы в целях повышения ее эффективности. Разработка понятия конечной цели реформ.

6. Обоснование основных направлений актуальной экономической политики как в сфере институционального развития, так и в управлении с помощью макроэкономических методов для выработки осмысленной государственной стратегии экономического развития.

7. Разработка организационно-экономических принципов и предложений по практическим действиям и планам трансформации ряда наиболее сложных экономических подсистем — жилищно-коммунального хозяйства, естественных монополий, налоговой, финансовой и некоторых других.

8. Определение необходимого социального контекста осуществления экономических реформ, основанного на стимулах и мерах по декриминализации экономики.

Поставленные автором задачи исследования определяют не только его актуальность, но и **практическую значимость**. Последняя связана как с возможностью просчитывать варианты развития событий на ближайшую и более отдаленную историческую перспективу, в том числе и предсказывать начало кризисных процессов в тех или иных конкретных сферах, так и с разработкой практических мер воздействия на разворачивающиеся процессы и управление ими при помощи политических и экономических механизмов, находящихся в распоряжении современного государства. Достижение автором целей своего исследования в данном случае может означать появление у органов управления, осуществляющих экономическую и социальную политику, новых возможностей оперативного антикризисного маневрирования и обеспечения условий для реализации долгосрочных задач общественной и экономической модернизации.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования в настоящей работе является комплекс общественно-экономических отношений в России в том виде, в каком он сложился к середине первого десятилетия XXI в., то есть присущая ему система отношений собственности, характеристика экономических субъектов, правила и регулирование хозяйственной практики, общественно-экономические институты, политическая система. Вместе с тем временные и территориальные рамки исследования не ограничиваются вышеназванным основным объектом. Исходя из принципа историзма, автор пытается проследить генезис главных черт изучаемого комплекса отношений, выяснить его корни и, в случае необходимости, провести уместные сравнения и аналогии с иной существующей либо существовавшей практикой, выявить возможные альтернативы. Таким образом, в ряде случаев материал исследования охватывает более широкий исторический период, а также включает в себя необходимые международные сравнения и сопоставления.

Кроме того, важным принципом, положенным в фундамент исследования, является неразрывное единство социального и экономического. Социальная среда не является «вместилищем экономических мероприятий», напротив — все пространство представляет собой единый и одновременный социально-экономический процесс.

Предметом настоящего исследования является такой ракурс рассмотрения комплекса общественно-экономических отношений, который позволяет формулировать как оценочные и таксономические суждения об объекте исследования, так и выработать наиболее существенные направления модернизации, а также конкретные предложения по совершенствованию сложившейся социально-экономической системы и ее ключевых элементов.

Научная новизна работы состоит прежде всего в попытке концептуального анализа и теоретического определения российского капитализма на его современном этапе в общемировом, глобальном контексте, то есть в попытке определить его место на мировой шкале развития с учетом современных тенденций в практике национальных экономик и мирохозяйственных связей. Исторически-эволюционный подход применен здесь и к определению места России в современной системе мирового хозяйства, в частности в системе координат «центр-периферия». Впервые в научной литературе дается подробный анализ

возможностей и ограничений, присущих тому типу капитализма, который утвердился в России в результате ухода в прошлое советской модели хозяйственного строительства, детально рассматриваются его возможные исторические перспективы.

Одновременно значительный элемент новизны содержит анализ и авторская трактовка взаимосвязи между экономической политикой, прежде всего набором мер, традиционно используемых для макроэкономического регулирования в условиях рыночного капиталистического хозяйства, и институциональными условиями, характерными для разных типов экономик. Работа содержит развернутую аргументацию тезиса о приоритете институциональных реформ по отношению к традиционным функциональным задачам экономической политики (финансовая и ценовая стабильность, низкие процентные ставки, внешнеэкономическое равновесие и т.д.) в условиях переходного типа экономики вообще и в конкретных условиях России конца XX — начала XXI в., в частности.

Не имеет аналогов, насколько можно судить, и содержащаяся в работе расширительная трактовка роли общественного договора и основанного на таком договоре общественного доверия в функционировании современной развитой рыночной экономики. В частности, новым элементом является рассмотрение под этим углом зрения особенностей концентрации капитала и собственности в современной российской экономике, увязка анализа ее «олигархической» структуры с проблемой дефицита общественного доверия и необходимости формирования нового типа общественного договора между предпринимательством, властью и широкими слоями общества.

Работа содержит также новую трактовку понятия модернизации в качестве задачи и цели экономической и социальной политики; предлагает новые критерии для постановки общественных задач в рамках стратегии модернизации страны и общества, а также для оценки степени их реализации. В рамках данной трактовки уточняется содержание понятий «экономический рост» и «экономическое развитие»; «экономическая политика», «экономические реформы» и «экономическая стратегия».

Особое внимание в работе уделяется анализу политических условий экономического развития. Предлагается концепция органической неразрывности задач хозяйственной и политико-культурной модернизации, подвергаются кри-

тике попытки вырвать цели экономического роста из контекста более общих задач модернизации государства и общества.

Важным элементом предлагаемой работы является также попытка научно аргументировать безальтернативность модернизационного пути развития российского капитализма, определить его как обязательное условие исторического выживания российской государственности и сохранения страны в качестве единого государства в нынешних границах.

Вышеописанный выбор объекта и задач исследования определил и **набор методов**, который применен автором в процессе написания работы. В основе лежит комплексный подход к изучению и анализу экономической практики, учет взаимодействия ее компонентов, а также неразрывной связи между экономикой и политикой как составных частей общественно-экономического механизма, функционирующего по единым либо взаимно обусловленным законам и правилам. Широко использовались методы динамического анализа и межстрановых сопоставлений, объекты исследований рассматривались в широком историческом и общемировом контексте. В ряде случаев автор опирался на результаты применения математических методов в экономической науке.

Теоретической базой исследования послужили основные положения институционалистского направления современной экономической мысли, а также работы ряда представителей экономического «мэйнстрима», посвященные анализу особенностей переходного типа экономик. В значительной степени исследование опирается также на многочисленные работы российских и зарубежных экономистов и политологов, описывающие и критически осмысливающие период экономических и политических изменений в России после распада СССР, а также на оценки и мнения, высказанные российскими и зарубежными исследователями во время личных встреч и бесед.

В качестве **источника информации и материала для исследования** в своей работе автор использовал официальные статистические данные России и других государств — стран СНГ, экономическую литературу исследуемого периода, деловые издания и общедоступную периодику. В то же время главным основанием для сформулированных автором выводов послужили наблюдения и знакомство с общественно значимыми фактами и реалиями в процессе непосред-

редственного личного участия в политической и экономической жизни страны в течение последних полутора десятилетий.

Апробация работы заключалась в том, что о ее результатах было доложено и они обсуждались на расширенных заседаниях Ученого Совета ЦЭМИ РАН (июнь 2004, октябрь 2003), Международной научно-практической конференции в Российской экономической школе (апрель 2003), семинарах и конференциях в Российской Экономической Академии им. Г.В. Плеханова (2003), в Московском государственном университете экономики, статистики и информатики (МЭСИ) (2004); Школе государственного управления Гарвардского университета США (2002, 1997); Экономическом факультете Амстердамского университета (1993).

Основные результаты работы представлены в 21 публикации (в том числе в семи монографиях) общим объемом 330 а.л. Работы по теме диссертации опубликованы отдельными изданиями в Германии, США и Японии.

В 2000–2004 гг. в 11 научных журналах, в том числе *Quarterly Journal of Economics*, *Journal of Political Economy*, *American Economic Review*, *Contemporary Economic Policy*, опубликованы развернутые рецензии на работы автора.

Идеи и практические предложения, содержащиеся в работе, использованы при разработке Российского Федерального законодательства, в частности комплекса законов о соглашениях о разделе продукции, налоговых законов, законов о местном самоуправлении, проектов законов об Альтернативном бюджете 1999–2003 гг. и других. Система предложений, содержащаяся в работе, в разные годы рассматривалась и обсуждалась на заседаниях российского парламента, Правительства РФ, а также на совещаниях у Президента России.

Объем и структура диссертации. Диссертация состоит из введения, десяти глав (объединенных в три части), заключения и списка литературы. Она содержит 348 страниц текста, таблицы, рисунки и список литературы из 278 наименований.

Первая часть работы «Генезис российского капитализма в конце XX века» описывает состояние экономики Советского Союза и России, определившее многие существенные черты современной российской социально-экономической системы.

Во второй части работы «Теоретические основы анализа экономической

системы современной России» на базе современной институционально-эволюционной теории анализируются хозяйственная и политическая системы страны, описываются их возможности и ограничения.

В третьей части работы «Долгосрочная стратегия модернизации страны как основа экономической политики» анализируются политическая экономия общественного договора, способы обеспечения конкуренции и экономического роста, необходимость децентрализации власти и создания стимулов для исполнителей.

Три перечисленные части представляют, с определенной точки зрения, прошлое, настоящее и будущее страны.

Часть I.

Генезис российского капитализма в конце XX века

Глава 1. Особенности плановой экономики

Никогда планы изменений не создавались так несовершенно...
Экономикой будущего не смогли бы управлять даже один день,
если бы она следовала подобному толкованию закона ценности.
(Фридрих Визер, «Естественная ценность»)

1.1. Выбор институциональной системы: эффективность или стабильность?

Несмотря на изречение Визера, которое относится еще к 1893 году, Советский Союз управлялся согласно социалистической теории плановой экономики в течение семидесяти четырех лет. Более того, совместно с восточно-европейскими союзниками Советский Союз создал единственный общественный строй в истории, который бросил серьезный вызов экономическому превосходству системы, основанной на частном владении и денежном обмене. Советский Союз достиг желаемых целей индустриализации, начав практически с нуля, и построил военную машину, с которой могли соревноваться только Соединенные Штаты Америки. И хотя плановой экономике помогала существовать иная экономическая система, действовавшая изнутри и основывавшаяся на стимулах и подразумеваемых правах собственности, абсолютно чуждых официально декларируемым, формально узаконенная система прав собственности социалистического государства продолжала существовать вплоть до распада самого социалистического строя.

В этой системе права собственности на заводы, станки и оборудование («средства производства» по терминологии Маркса) были отчуждены от отдельных людей и «коллективизированы». Естественно, что в такой системе частные сделки со средствами производства запрещались, что вело к суровому ограничению возможностей свободного обмена и использования денег. Контроль над средствами производства и над самим производством «прочно принадлежал центральной власти» [256, с. 167].

Сегодня не нужно доказывать, что такой централизованный контроль неэффективен (с точки зрения благосостояния обычного потребителя) по сравнению с децентрализованной рыночной экономикой, во всяком случае, при нынешнем состоянии технологического развития. Утверждение о том, что плановая экономика являлась более передовым способом организации экономической деятельности, было неоднократно опровергнуто хорошо известными теоретическими доводами, главным образом относящимся к вопросам стимулов и информации. Даже эмпирический опыт прошедших пятидесяти лет отчетливо свидетельствует в пользу экономики рыночного типа (как в промышленно развитых странах, так и в странах, стоящих на пути промышленного развития), которая во многих случаях приносила гораздо более высокие темпы роста и гораздо большее процветание.

Вместе с тем, относительная неэффективность институциональной системы не обязательно приводит к ее нестабильности, не говоря уже о распаде [248, с. 90–93]. Если рассматривать институциональную систему плановой экономики как относительно автономную и подразумевающую высокие издержки «отказа» от такой системы (которые сознательно раздувались властями путем ограничения обмена товарами, людьми и информацией со всем остальным миром), то хорошо известные факторы зависимости от раз выбранного пути и попадания в ловушку [248, с. 94] говорят в пользу довода, то такая система будет оставаться стабильной до тех пор, пока внутри ее собственного механизма стимулов не появятся разрушающие факторы. Предметом нашего рассмотрения будет не столько относительная неэффективность плановой экономики по сравнению с рыночной, сколько вычленение тех элементов в системе стимулов, которые в конечном итоге привели к ее развалу.

Кроме того, само понятие «эффективности» различно для плановой экономики и для традиционной рыночной. Плановая экономика может считаться эффективной, когда она работает в соответствии с планами, установленными центральными властями. Это как раз та ситуация, которую традиционный экономист назвал бы «неэффективной», так как при ней не происходит (мягко выражаясь) максимизации благосостояния потребителей. В то же время следует ясно понимать, что традиционное понятие «экономической эффективности» действует только при той исходной посылке, что желания рядовых потре-

лей играют какую-то роль. В чистой модели плановой экономики играют роль только желания одного потребителя — государства. Это, в свою очередь, обусловлено основополагающей посылкой о распределении основных фондов, согласно которой вся собственность принадлежит только государству и никому больше. Единственный аргумент, который наводит тонкий мостик над пропастью между плановой и рыночной экономикой, состоит в том, что и рыночная экономика удовлетворяет не все желания потребителя, а только те, которые подкрепляются эффективным спросом. Таким образом, в модели плановой экономики, построенной на чисто теоретических принципах, распределение ресурсов должно считаться отвечающим оптимуму по Парето, поскольку любой отход от такого распределения неизбежно будет наносить ущерб государству-диктатору¹. Подобный довод никоим образом не следует истолковывать в качестве «оправдания» плановой экономики. Как указывал Амартья Сен, «если предотвращение поджога Рима сделало бы императора Нерона несчастным, то позволить ему сжечь Рим должно считаться оптимальным решением по Парето... Общество или экономика могут быть оптимальны по Парето и в то же время не вызывать ничего, кроме отвращения» [257, с. 22]. Система тоталитарной экономики в бывшем Советском Союзе и впрямь являлась далеко не самой приятной из тех, что когда-либо были созданы на нашей планете. Поэтому вдвойне интересным, с нашей точки зрения, является и вывод, к которому мы приходим в результате анализа, приведенного ниже. А именно, тоталитарная экономика содержала семена саморазрушения в самом ее механизме стимулов, и содержала она их совершенно независимо от ценностных суждений относительно необходимости учитывать благосостояние потребителей (или права человека), привнесенные из других, более симпатичных нам экономических и политических систем. Иными словами, даже в том случае, когда в «функцию социального благосостояния» социалистической экономики (не говоря даже о том, насколько это понятие здесь вообще применимо) прямо встраивается громадное количество неэффективности (в традиционном ее понимании) в

¹Наша концепция «эффективности» плановой экономики потерпела бы крах, если бы была возможность сочетать перераспределение производительных ресурсов таким образом, чтобы наращивать общий произведенный социальный капитал и увеличивать благосостояние всех остальных потребителей без ущерба потреблению государства-диктатора. Однако наш диктатор не простой рантье, а диктатор тоталитарный (в том понятии, которое вкладывает в это слово Уинтроп [270]), и поэтому его «потребление» включает в себя и его абсолютную власть. Улучшение благосостояния других субъектов размывает такую власть, а значит, не является улучшением по Парето. Сравните это положение с утверждением Сена, приводимым чуть дальше по тексту.

силу предпочтений государства-диктатора, внутренняя логика развития такой системы неизбежно приведет ее к тому этапу, когда она начнет давать сбои в достижении собственных целей. (В то же время, с точки зрения эффективности в ее традиционном понимании, такого рода сбои могут, напротив, означать улучшение.) На наш взгляд, сам этот вывод уже имеет некоторое значение.

Крайне важным для последующего обсуждения являются вопросы неформальных институтов коррупции, злоупотреблений и так называемой параллельной экономики (или черного рынка), которые с течением времени набирали все большую силу и масштабы внутри плановой экономики. Кто-то может возразить, что мы придаем этим перечисленным факторам слишком большое значение, и что, несмотря на их большую роль и повсеместное распространение, они никогда не составляли то, что можно было бы назвать «сердцевиной» социалистической экономики, точно так же, как нельзя сказать, что «сердцевину» рыночной экономики составляют не менее важные и распространенные факты владения государством некоторой долей ресурсов или его вмешательство в экономические вопросы. Однако та степень, в которой параллельная экономика дополняла и проникала в официальную экономику, была гораздо выше, чем степень вмешательства любого государства в рыночную экономику даже в самых ярких случаях подобной «интервенции». Тот факт, что подобное проникновение параллельной экономики в официальную зачастую осуществлялось незаконными способами, привел к тому, что соответствующие явления было труднее заметить, но в то же время это приводило к возникновению конфликта с «основной системой», который был гораздо серьезней и который было гораздо труднее решить не доводя дело до открытых столкновений, чем конфликт между рыночными силами и (по большей части) законным и открытым вмешательством государства в рыночную экономику.

Если бы кто-то захотел проследить исторические параллели, то на ум сразу пришло бы развитие товарно-денежных отношений внутри феодального общества. Хотя большинство официальных прав собственности в феодальном обществе, как, впрочем, и большинство социальных норм правящего класса, основывались на совершенно иных принципах, симбиоз, развившийся между купцами и феодальными лордами, сыграл определяющую роль в свержении феодального порядка (см. [177]).

Соответственно, мы отказываемся от всяких попыток представить полное и всестороннее описание системы плановой экономики или затронуть все или даже большинство факторов, способствовавших ее падению. В российском контексте система рушилась не тогда, когда предпринимала самые суровые репрессии по отношению к народу или когда усиливались экономические проблемы населения, а тогда, когда народ полностью разочаровывался в системе и терял все иллюзии. Как это разочарование уничтожило коммунистическую систему в 1991 году, так и разочарование в царизме уничтожило его в 1917 году. Было бы увлекательной задачей включить этот культурный фактор в экономический анализ, но оставим это для другой работы.

Мы ставим перед собой более скромную задачу — сосредоточить внимание лишь на одной стороне сложных внутрисистемных отношений в плановой экономике. Нас оправдывает то, что, хотя эта сторона хорошо известна эмпирически, ее теоретическому значению, на наш взгляд, не уделялось должного внимания, а также то, что фактически эта система не только пережила смерть коммунизма, но и расцвела при переходе к рыночной экономике. Какие бы другие факторы ни были в списке тех, что помогли распаду плановой экономики², злоупотребления, коррупция и параллельная экономика полностью завладели ходом событий после того, как рухнули последние бастионы ее официальных институтов и системы осуществления прав собственности. И похоже, это очень важное обстоятельство ускользнуло от взглядов планировщиков прямого перехода «от социализма к капитализму». Противоречия в структуре стимулов, внутренне присущие плановой экономике, и ее неформальные структуры на нижних звеньях прямо связаны с важнейшими институциональными чертами современной переходной экономики. А эта связь и является предметом нашего интереса.

²Например, относительная неэффективность советской плановой экономики в соревновании с Западом конечно же была важным фактором (который прямо или косвенно содействовал изменениям в самой системе стимулов плановой экономики). Внеэкономические факторы, такие как интеллектуальный багаж и близость гуманной идеи свободы, для советского народа, впервые в истории получившего право на массовое образование при коммунизме, были также очень важны. Коммунистические руководители были вынуждены давать образование народу для того, чтобы получить возможность модернизировать экономику и построить сильную военную машину, но образованные люди отвергали коммунистическую идеологию, что приводило к охлаждению в их отношениях с государством и его руководством.

1.2. Основная проблема стимулов

Случайный наблюдатель мог сделать вывод о том, что при системе «коллективной собственности» на средства производства происходит размыв прав собственности до таких пределов, когда осуществление этих прав становится крайне затруднительным (см., например, [207, с. 50]). Это, безусловно, справедливо в отношении поздних этапов существования плановой экономики, когда ее механизмы стимулов были уже в значительной степени уничтожены (и это справедливо в отношении современной переходной экономики). Однако если взглянуть на ранние этапы плановой экономики, когда система работала в полную силу, то нам представится совсем иная картина. При коллективном владении того типа, который существовал, например, в Советском Союзе при правлении Сталина, права собственности порой разграничивались и осуществлялись еще строже, чем в экономиках, основанных на частной собственности. Так, например, существуют стенограммы судебных дел 1930-х годов, из которых видно, что крестьяне в колхозах и рабочие на заводах осуждались на долгие годы каторжных работ за горстку зерна, украденную с колхозного поля, или за то, что рабочий покинул на несколько минут свое место у станка. На самом деле «коллективная собственность» означала собственность государства, которая была очень хорошо очерчена и нисколько еще не «размыта», и любой, кто пытался получить свой кусочек этой собственности без должного одобрения, подвергался очень суровому наказанию³. Рассмотрим теперь более подробно, как на деле осуществлялись те права собственности.

Частное владение средствами производства теоретически хорошо описано и всегда может быть реализовано путем продажи объекта владения⁴. Деньги в хрестоматийном понятии меры стоимости представляют собой единственный социальный институт, который делает эти права собственности осязаемыми и

³Советский Союз, по-видимому, был единственным промышленно развитым государством, где сохранялась смертная казнь за некоторые экономические преступления. Статью, предусматривавшую смертную казнь за экономические преступления, отменили на короткое время во время «хрущевской оттепели» в конце 1950-х годов, но вскоре восстановили снова. В 1962–1963 годах, в самый разгар более либеральной постсталинской политики, 163 человека были приговорены к смерти за экономические преступления. Эта статья в уголовном кодексе сохранялась вплоть до окончательного краха коммунистической системы.

⁴Конечно, при этом сохраняется необходимость уплаты налогов, равно как и существуют иные законодательные ограничения. Должны быть также соблюдены и обязательства, принятые по контрактам, так что в данном случае речь идет не более чем об «остаточных правах осуществлять контроль» (см. [217]).

осуществляемыми. В литературе отмечалось, что традиционные модели, использовавшиеся в экономической теории, исходили из предпосылки беззатратной защиты прав частной собственности и из успешного функционирования рынка, включающего общую надежность денежной единицы. Когда один из этих элементов дает сбой (необязательно в силу ухудшения закона и порядка, но, например, из-за чрезмерно высокой инфляции или чрезмерных усилий государства в проведении политики перераспределения доходов), экономическая эффективность уменьшается, и стабильность организации, основанной на частной инициативе, оказывается под угрозой.

Защита и осуществление прав собственности в системе, основанной на частной инициативе, как правило, является делом «третьей стороны», т.е. государства, которое при необходимости использует принуждение для обеспечения выполнения преобладающих институциональных правил игры. В то же время ряд экономистов указывает на то, что субъекты экономической деятельности, в преобладающем большинстве, придерживаются конституционного порядка не из-за страха санкций⁵. Кеннет Эрроу формулирует эту мысль следующим образом: «В конечном итоге... власть жизнеспособна до тех пор, пока на ней сходятся различные ожидания. Отдельный человек подчиняется власти, так как он ожидает, что и другие будут ей подчиняться» [176, с. 72]. Иными словами, стратегия подчинения закону становится эволюционно стабильной стратегией (ЭСС) в условиях данной среды для данного населения. Это становится особенно очевидным на примере создания института неразменных денег, которые служат не только средством обмена товарами между потребителями, но и мерилom притязаний на общественное достояние.

В принципе систему осуществления прав собственности и притязаний на общественное достояние при коллективном владении собственностью можно было бы рассматривать отталкиваясь от тех же посылок, что и в случае частной собственности. Вместе с тем между этими двумя случаями имеются существенные различия. Одним из таких различий, которое будет немаловажно в нашем последующем обсуждении, является то, что система коллективной собствен-

⁵«Обычная точка зрения состоит в том, что источником власти является контроль над какими-то силовыми средствами... [В то же время] существование санкций не является достаточным условием для подчинения власти... Уголовное право не могло бы осуществляться, если бы его нарушало достаточное число людей» [176, с. 7].

сти должна рассчитывать на применение репрессивных санкций в гораздо большей степени, нежели конституционный порядок, основанный на частной собственности. Конечно, деятельность, направленная на перераспределение доходов (например, группами, стремящимися к извлечению рентных доходов, или бандитами) потенциально может быть такой же прибыльной (или даже более прибыльной) при системе, основанной на частной собственности, как и приватизация коллективной собственности в социалистическом государстве. Не следует, однако, забывать, что в этих двух случаях совершенно иной будет предполагаемая степень сопротивления, оказанная любой из таких групп, стремящихся к перераспределению доходов. В системе, основанной на частной собственности, перераспределение, проистекающее из лоббистской деятельности одной группы влияния, встретит эффективное сопротивление со стороны других групп влияния, которые почувствуют угрозу их правам собственности. До тех пор пока одна из групп не станет более эффективной в оказании влияния, чем ее оппоненты, можно ожидать сохранения некоторого статус-кво [185, с. 382]. Кроме этого, еще большее значение имеют высокие издержки, связанные с отказом от преумножения богатства путем производства и с переходом к деятельности по перераспределению доходов общества (поскольку перераспределительная деятельность отвлекает ресурсы, которые в противном случае можно было бы вложить в производство и преумножение богатства). Эти высокие потенциальные издержки уменьшат стимулы, побуждающие заняться непроизводительной конфликтной деятельностью, даже в тех случаях, когда санкции, применяемые третьей стороной, незначительны⁶.

При социализме мог быть только один субъект экономической деятельности, которому угрожала деятельность коалиции, намеренной приватизировать часть средств производства, — сама сторона, осуществляющая исполнение прав собственности, то есть государство. Очевидно, что в этом случае мотивация к использованию суровых санкций более сильна. С другой стороны, поскольку преобладающее число субъектов экономической деятельности остается равно-

⁶См., например, [261, 245]. Если и когда экономика достигает общего высокого уровня производительности труда, там и тогда серьезно изменяются стимулы, особенно для субъектов экономической деятельности, обладающих предпринимательским талантом. Таким образом, экономическое развитие само по себе ограничивает количество времени и усилий, посвящаемых конфликтной деятельности, извлечению рентных доходов и другой непроизводительной деятельности, отныне влекущей очень большие потенциальные издержки.

душным к исходу борьбы между государством и конкретной группой влияния, систему окажется гораздо сложнее сохранить без применения жестких судебных мер⁷.

Однако и в условиях коллективной собственности, осуществляемой тоталитарным государством, общее правило, изложенное выше, оставалось справедливым. Стабильность институциональной системе дает не столько угроза санкций, сколько негласно подразумеваемые отношения обмена. Механизм такого обмена создает тоталитарная партия: «Когда система функционирует эффективно... партия обеспечивает поддержание «негласного контракта» в вознаграждении за преданный труд, чтобы руководителям в правительстве, министерствах или в партийной иерархии не приходилось отступать от негласных обещаний, данных подчиненным. Таким образом, Коммунистическая партия занимает место осуществления прав собственности для решения проблемы взаимного доверия при обмене в отсутствие прав собственности, основанных на законе» [270, с. 866]. Это приводит нас к еще одному крайне важному различию между частными правами собственности и правами собственности в тоталитарном государстве.

Институт тоталитарной партии в условиях плановой экономики и в самом деле можно считать в каком-то смысле эквивалентом института денег в рыночной экономике. Если мы будем использовать широко распространенное определение прав собственности как прав на остаточный контроль, мы можем сказать, что право собственности, которое разрешается осуществлять отдельному члену общества по отношению к коллективизированным средствам производства, полностью определяется его или ее положением в иерархии Коммунистической

⁷Кому-то покажется необходимым рассмотреть тот факт, что рациональные субъекты экономической деятельности могут понять, что успешная «приватизация» коллективной собственности отдельной группой влияния может снизить их уровень благосостояния. В то же время влияние этого обстоятельства косвенно, и если ощущение того, что третья сторона использует коллективную собственность в своих интересах, а не в интересах всего общества, достаточно сильно, то в действие вступает «теорема равнодушия», которая будет распространяться на всех разумных субъектов экономики. В качестве одного из последних примеров, подтверждающих это утверждение, можно привести вялую общественную реакцию в России на скандал в связи с разоблачением высокопоставленных государственных чиновников в растрате государственных средств. Единственной реакцией обычных людей, опрошенных нами, была озабоченность выплатой их собственных зарплат. Совершенно очевидным было то, что они не видят связи между расхищением государственных средств и задолженностью по выплате заработной платы, а это означает, что через тринадцать лет после введения «демократии и рыночных реформ» они продолжали пребывать в уверенности, что третья сторона в любом случае найдет возможность присвоить все деньги, на которые она может наложить руку.

партии. Однако здесь имеется и определенная трудность, связанная с тем, что эти остаточные права контроля полностью отделены от формального владения ими и, таким образом, могут быть легко отчуждены. Одним из ключевых вопросов развития тоталитарной экономики была непрекращающаяся борьба между конечными владельцами (представителями высшей государственной власти) и членами номенклатурного класса профессиональных менеджеров, стремившихся к упрочению своего фактического владения собственностью. Когда развалился Советский Союз, эту битву в конечном итоге выиграла номенклатура, и эту победу я описал в ранней статье как экономическую суть революции 1991 года в России [276].

В то же время, при «эффективной» (в том смысле, как описано выше) тоталитарной экономике, каковой она была в бывшем Советском Союзе при правлении Сталина, положение номенклатурных управленцев было гораздо менее прочным, чем даже положение наемных менеджеров в капиталистической фирме (как будет показано в дальнейшей модели, эта непрочность положения была необходимым условием для «эффективного» функционирования плановой экономики, то есть ее функционирования в соответствии с руководящими указаниями планирующих органов). Несмотря на последующую либерализацию, значительно укрепившую положение номенклатурных управленцев и упрочившую их фактическое владение правами собственности, общее отношение ко всем субъектам экономики, включая номенклатурных работников как к «лицам наемного труда», сохранялось вплоть до падения коммунизма. Тем самым все приобретенные остаточные права контроля оставались, по сути, временными. Важно отметить в этой связи, что временный характер остаточных прав контроля оказался воспроизведен и в нынешней ситуации перехода к рыночной экономике. Сегодняшние фактические владельцы-инсайдеры бывших государственных предприятий хотя и имеют крайне высокий уровень остаточных прав контроля, но не имеют постоянных прав на владение имуществом, находящимся в их управлении. Одно только это обстоятельство уже объясняет большую часть неэффективностей, присущих настоящему этапу перехода России к рыночной экономике.

Номенклатурная система отличалась от системы оплачиваемых менеджеров в рыночной экономике еще одним важным обстоятельством. В рыночной

экономике, во всяком случае теоретически, совершенные рынки капитала заставляют менеджеров действовать в лучших интересах акционеров, а совершенные рынки рабочей силы гарантируют эффективным менеджерам конкурентное вознаграждение от владельцев предприятий. Таким образом, с помощью обезличенного рыночного механизма решается, или во всяком случае значительно смягчается, потенциальный конфликт интересов.

В номенклатурной системе не существует подобного обезличенного механизма решения конфликта интересов между владельцами и менеджерами предприятий. На раннем этапе этот конфликт решался просто за счет подавляющей власти диктатора, который не терпел ни малейшего неповиновения. Однако в длительной перспективе этот механизм не может выжить из-за нарастающих сложностей с информационными потоками и усложняющегося процесса планирования по мере развития экономики. На более поздних этапах существования номенклатурная система нашла способ решения конфликта интересов между владельцами и менеджерами за счет своеобразных переговоров между планирующими органами и менеджерами государственных предприятий. В процессе этих переговоров, проводившихся уже после определения плановых показателей, широкое распространение получили так называемые «корректировки» планов для отдельных предприятий. Отсюда следовало, что оценка «эффективности» менеджера и получаемое им или ею вознаграждение стали зависеть не от подлинной «эффективности» (в смысле выполнения плана), но от степени «специальных отношений», которые менеджер мог установить с вышестоящим руководством. Отношения владелец-менеджер оказались разбиты на относительно независимые замкнутые группы, где не существовало общей меры для оценки деятельности. Это привело не только к естественному ухудшению общего состояния дел в экономике, но и, что еще важнее с точки зрения изучения переходных процессов, к уникальным в каждом отдельном случае отношениям между менеджером и государством, которые сохранились после падения коммунизма и представляют сегодня один из важнейших факторов, стоящих за фрагментацией экономики и за укоренением старого и неэффективного руководства на многих предприятиях, якобы начавших работать согласно новым рыночным стимулам.

Непостоянная природа остаточных прав контроля, осуществлявшихся от-

дельными представителями номенклатуры, привела к тому, что государство (то есть высшее руководство Коммунистической партии) в течение долгого времени оставалось единственным законным владельцем всех производительных ресурсов в стране. Члены этой замкнутой корпоративной группы были настолько уверены в силе своих прав на собственность, что даже не позаботились накопить частное богатство. После распада Советского Союза многие хотели найти «спрятанное золото Коммунистической партии». Никто этого золота так и не нашел, и, возможно, оно никогда не существовало, так как руководство Коммунистической партии не делало различия между своим карманом и карманом государственным. В этом отношении коммунистические владельцы были явно тоталитарными представителями, а не простыми рантье (см. [271], где объясняется это различие).

Доводы, приведенные выше, свидетельствуют о том, что следует соблюдать осторожность, проводя параллели между положением личности в иерархии при тоталитарной экономике и размером денежных требований, предъявляемых личностью в экономике, основанной на частной собственности. Тем не менее, при условии, что мы не будем забывать о преходящей природе прав осуществления остаточного контроля, предоставлявшихся в силу того или иного положения в коммунистической иерархии, в каждом случае, когда непостоянность таких прав приводит к существенным аналитическим различиям, мы все же можем в определенной степени сказать, что степень, в которой отдельное лицо могло осуществлять влияние на назначение номенклатурных работников в старой иерархической системе прав собственности, играла в значительной мере ту же роль, которую играет относительный размер банковского счета при частной собственности. Права на владение собственностью, измеряемые в денежных единицах в рыночной экономике, измеряются, пусть и несовершенным образом, положением в партийной номенклатуре в экономике плановой.

Хорошо известно, каким обширным был список номенклатурных работников (которые получали все больше остаточных прав контроля к закату плановой экономики). Во-первых, существовала номенклатура Секретариата ЦК КПСС, включавшая все должности на уровне союзных министров, начальников ключевых отделов в соответствующих союзных министерствах, управленческие должности на важнейших предприятиях (директоры предприятий и их первые заместители), управленческие должности на важнейших направлениях

(научно-исследовательские институты, все должности главных редакторов и другие важные должности в общесоюзных газетах и журналах). На других уровнях номенклатуры тоже были свои, еще более обширные списки номенклатуры (для справки см. [192, 220]). Каждая номенклатурная должность давала ее владельцу право на определенный объем материальных ценностей и на определенное право распоряжаться средствами производства⁸. Когда институт иерархии Коммунистической партии стал давать сбои, появилась такая же проблема, которая появляется в странах с рыночной экономики при несрабатывании денежных систем, и равным образом эта проблема имела дестабилизирующий эффект.

Как уже упоминалось, ни институциональная система, основанная на частной собственности, ни система, основанная на коллективном владении собственностью, не существовали в своем чистом теоретическом виде. Осуществление частных прав собственности ограничено контрактом и законом, включающим общее право, воплощающее социальные нормы. Оно также ограничено политикой перераспределения доходов, проводимой государством. Осуществление коллективных прав собственности отдельными лицами, занимавшими положение в иерархии Коммунистической партии, было также ограничено, и не только потому, что права собственности носили временный характер. Например, считалось просто невозможным закрыть государственное предприятие и уволить всех рабочих, и ни один член иерархии Коммунистической партии никогда бы не посмел принять такое решение. На самом деле тоталитарное государство (и менеджер государственного предприятия, выступавший агентом государства) сталкивались с почти непреодолимыми препятствиями, когда оказывалось необходимым уволить даже одного единственного пьяницу. Это звучит воистину невероятно для страны, где в то же время (во всяком случае,

⁸Берлинер описывает осуществление прав собственности в условиях советской плановой экономики сталинского периода следующим образом: «Первой заповедью в настольной книге советского менеджера является то, что все производственные ресурсы, которыми он управляет, принадлежат только государству... [под которым] он подразумевает высшие партийные и государственные органы в стране... Но... жизнь предприятия диктуется конкретными лицами, которых государство назначает для управления ими... Если речь идет о маленьком предприятии местного подчинения, начальник может отстоять на очень большое расстояние от верхних эшелонов власти и может не производить никакого впечатления. Если же он возглавляет одно из гигантских всесоюзных предприятий, его непосредственным начальником может оказаться знаменитый и могущественный министр, являющийся частью самого государства, в действительности один из владельцев предприятия» [192, с. 16–17]. Директор всесоюзного промышленного предприятия конечно же стоит на иерархической лестнице даже выше, чем председатель республиканского совета министров.

в сталинские времена) любого человека можно было отправить в лагерь по любому самому ничтожному поводу! Природу дилеммы, стоявшей перед номенклатурой нижнего и среднего звена, можно понять, если отметить, что было невозможно заранее угадать, кто окажется сосланным в лагерь — ленивый пьяница-рабочий или чиновник за «отрыв от рабочего класса». Именно такие социальные нормы, в частности, ограничивали осуществление остаточных прав контроля классом номенклатурных владельцев собственности.

Однако происходили и более серьезные срывы в осуществлении прав собственности, основанных на номенклатурной системе, к которым мы хотим сейчас обратиться. Точно так же, как рыночная экономика не может не принимать во внимание наличие слабых и бедных и не может не принимать решительных шагов в направлении смешанной экономики, плановая экономика тоже не могла полностью отрицать необходимости индивидуальных стимулов. Таким образом, после непродолжительного эксперимента с «военным коммунизмом», в 1921 году Ленин объявил новую экономическую политику (НЭП), которая привела к появлению небольших зон, где действовал частный контроль над средствами производства. Впоследствии этой политике дали обратный ход, и спустя несколько лет полностью уничтожили частный сектор в промышленном производстве и торговле, а частный сектор в сельском хозяйстве уничтожили в начале тридцатых годов. И все же остался один сектор, где даже коммунисты продолжали использовать деньги — сектор частного потребления.

Несмотря на всю ограниченность использования, денежная единица, таким образом, вступила в соревнование с положением отдельной личности в официальной иерархии в качестве законного средства предъявления прав на владение собственностью. Отношение между этими двумя различными шкалами оценки места личности в иерархии было сложным, но, возможно, не сложнее, чем похожее отношение между денежным богатством и политической властью в рыночной экономике. В обеих системах политическое влияние использовалось для увеличения денежного богатства, равно как в обеих системах денежное богатство использовалось для увеличения политического влияния. Вместе с тем следует отметить, что при рыночной экономике и частной собственности деньги (будь они получены за счет использования политического влияния или другим образом) служат окончательным мерилем силы притязаний на права

владения средствами производства. При плановой экономике и тоталитарном государстве эту функцию, как мы видели, выполняет положение человека в иерархии (будь оно получено за счет использования денег или другим образом). Большое количество собранных денег само по себе не давало их владельцу почти никаких дополнительных прав на реальное имущество и даже могло стать причиной неприятностей, если не было поддержано нужными связями в иерархии⁹. Разница в природе окончательных прав на собственность имеет решающее значение. Целью тех, кто хотел увеличить свою долю притязаний на общественную собственность, было подняться выше по иерархической лестнице или завести тесное сотрудничество с кем-то, занимавшим на этой лестнице достаточно высокое положение. Так как деньги были необходимы для увеличения личного потребления, между коммунистическими боссами и теми субъектами экономики, которые смогли скопить большие денежные средства, развился естественный симбиоз. Связи были единственным важным достоянием, которое требовалось субъектам экономики как для обеспечения собственного потребления, так и для продвижения по карьерной лестнице, и эти связи часто «смазывались» как открытым подкупом, так и иными формами перевода денежных средств. Но до тех пор пока фундамент прав на собственность оставался отличным от экономики, основанной на частной собственности, не могло быть и речи о «конвергенции» двух систем. Возрастание роли политического влияния и перераспределения доходов в рыночной экономике и возрастание роли денег в плановой экономике не должны приводить нас к заблуждению относительно той фундаментальной разницы, при которой в конечном итоге расчет притязаний на собственность в этих двух системах производится в совершенно различных единицах измерения. Политическое влияние и перераспределение доходов в рыночной экономике остаются средствами, используемыми для достижения конечной цели (богатства, выраженного в денежной форме), в то время как в условиях плановой экономики деньги остаются средством для достижения конечной цели (богатство, выраженное в форме положения в иерархии) до самого ее окончательного распада.

Когда рыночная экономика позволяет коллективистским элементам (на-

⁹В «Золотом Теленке» Ильфа и Петрова описывается трудное положение миллионера в условиях плановой экономики. Ему приходится работать мелким служащим в незначительной государственной конторе и скрывать свое богатство от всех, кто его знает. Книга была написана в тридцатых годах. Спустя пятьдесят лет, к концу плановой экономики, положение изменилось до неузнаваемости.

пример, доле перераспределяемых средств в национальном доходе) разрастаться до слишком больших размеров, это приводит к размыванию стимулов и начинает угрожать эффективности институциональной системы, основанной на частной собственности. Теоретически мы можем представить, что если такая тенденция пойдет слишком далеко, то положение в государственной и/или политической иерархии может оказаться более надежным путем приобретения прав собственности (или по крайней мере временного остаточного контроля), нежели наличие больших сумм денег (для ознакомления с одной из последних моделей такого типа см. [210]). До настоящего времени, правда, еще ни одна институциональная система, основанная на рыночной экономике, не рухнула под гнетом такой несовместимости стимулов. Учитывая, что нашей целью в этой работе не является анализ институциональной стабильности системы, основанной на частной собственности, ограничимся лишь замечанием о том, что демократические выборы представляют собой своего рода самонастраивающийся механизм, не допускающий слишком большой потери эффективности¹⁰.

В условиях коллективистского государства и плановой экономики свободные демократические выборы невозможны. Хотя для современного читателя подобный вывод может показаться очевидным, на самом деле он таковым не является и требует доказательства¹¹. Слегка отклоняясь от основной темы настоящей главы, мы представим здесь утверждение, устанавливающее несовместимость тоталитарного экономического порядка и политической демократии. Это утверждение будет играть важную роль в нашем дальнейшем обсуждении реальности и перспектив существующего сегодня положения с переходом к рыночной экономике. В доказательстве нашего утверждения используется ряд аргументов, основанных на вопросах стимулов в соответствии с общим духом нашего анализа.

¹⁰«Демократия... создает институциональную основу для реформы политических институтов. Она позволяет осуществлять реформирование этих институтов без применения насилия и, поэтому, позволяет использование разума в создании новых и регулировании старых институтов». [251, с. 126].

¹¹«Ничто не является таким предательским, как очевидные истины», — писал Шумпетер в этой связи. «До примерно 1916 года... вряд ли кому-то пришло бы в голову оспорить право социалистов на членство в демократическом клубе» [256, с. 235]. В более общих словах он говорил: «Общество может быть полностью и подлинно социалистическим и все же... быть организованным в самой демократической форме, которую можно представить... Как ни парадоксально это звучит, индивидуализм и социализм не обязательно являются противоположностями» [там же, с. 170–171]. Доводы, приводимые нами в тексте, служат для того, чтобы показать, что Шумпетер все-таки мог ошибиться.

Утверждение 1. Иерархическая собственность несовместима по стимулам со свободными демократическими выборами.

Доказательство. Коллективная собственность принадлежит иерархии (Коммунистической партии или ее эквиваленту), и каждый член иерархии поступает в соответствии с негласным договором со своим начальником, вознаграждающим проявленную преданность. Если будут дозволены свободные демократические выборы (пусть даже ограниченные только самим кругом членов иерархии), возникает риск того, что иерархический порядок может быть в любое мгновение перетасован. Тогда верховные иерархи не смогли бы выполнить обещания, данные подчиненным за верную службу. Иными словами, существующий негласный договор об обмене не может быть аннулирован в любое время, что уничтожит стимулы для его выполнения. Нечто подобное могло бы возникнуть в рыночной экономике в отношении стимулов к приобретению больших долей акций, если бы было принято решение, что голосование на общих собраниях акционеров будет проводиться по демократическому принципу: один человек — один голос. Но в рыночной экономике права собственности акционеров в общем-то не зависят от политической системы, в то время как при плановой экономике политическая система прямо определяет права собственности¹², что делает задачу демократических изменений в государстве испытанием, которого оно не может вынести. Что и требовалось доказать¹³.

Довод, основанный на проблеме стимулов, показывает, что коллективистская (корпоративная) экономика требует стабильного иерархического тотали-

¹²Мы увидим в дальнейшем, что такое положение во многом остается характерным и для современного «переходного этапа».

¹³Технически это утверждение опирается на исходную посылку «бесконечного неприятия риска» [265, с. 41–42], то есть такого поведения экономических агентов, при котором они в первую очередь заботятся о предотвращении возможных потерь. В нашем контексте эта посылка оправдана тем, что негласные требования в рамках иерархического договора сторон (точно так же, как акции компании) теряют всю ценность за пределами данной иерархической структуры (точно так же, как в случае банкротства компании), и, в противоположность владению акциями, здесь нет возможности обезопасить себя от риска путем приобретения акций нескольких компаний. Даже если на самом деле степень неприятия риска не бесконечна, достаточно высокая вероятность изменений в правительстве в сочетании с медленными темпами наступления изменений в иерархической структуре должны привести к тем же результатам. Возможно, не является случайностью, что иерархические структуры перед лицом серьезной угрозы своему существованию начинают очень быстро осуществлять кадровые подвижки внутри своих рядов, пытаясь сохранить стимулы. Не случайностью, возможно, оказывается и то, что им это, как правило, не удается.

тарного (авторитарного) порядка и строгих мер наказания для тех, кто осмеливается бросить ей вызов. А если учесть еще и тот факт, что иерархи, осуществляющие права собственности, вдобавок владеют всеми основными фондами, от которых зависит существование людей, участие в продемократическом движении становится весьма дорогостоящим делом, которое может позволить себе лишь небольшое количество исключительно смелых людей («диссидентов»). Выборы, даже если они проводятся, служат только для прикрытия, и экономика становится неотъемлемой от тоталитарного (авторитарного) социального порядка.

Однако в отсутствие самонастраивающегося механизма, который создают демократия и свободные выборы, плановая система не может реагировать с необходимой гибкостью на потерю эффективности, вызванную, в том числе, вторжением денег в ее систему стимулов. Использование здравого смысла в процессе настройки институтов системы исключается или, во всяком случае, серьезно затрудняется. То, что мы наблюдаем в таком случае, является великолепным образцом так называемых «антагонистических противоречий», являющихся одной из любимых марксистских тем для обсуждения, и это противоречие не может быть устранено без самоуничтожения системы. Институциональная регулировка может быть проведена только с помощью демократического самонастраивающегося механизма, но введение такого механизма уничтожило бы всю систему коллективной (корпоративной) собственности, почему иерархия и оказывает ему такое яростное сопротивление. Таким образом, деньги проникают в социалистическую систему и подрывают ее изнутри, не встречая эффективного политического противостояния. Как только такой процесс достигает определенных масштабов, сама система обречена¹⁴. Приведем ряд стилизованных фактов из опыта плановой экономики и тоталитарного государства в бывшем Советском Союзе для того, чтобы проиллюстрировать теоретические умозаключения.

¹⁴Интересно, что это прекрасно понимал Ленин и его последователи. Уже в начале 20-х годов, в расцвет НЭПа, который практически возродил к жизни многие элементы рыночной экономики, Ленин настаивал в ряде программных речей, что со временем товарно-денежные отношения следует вообще запретить, если социалистическая система хочет оставаться стабильной и жизнеспособной. Восстанавливая тоталитарную экономическую машину в тридцатые годы, Сталин, таким образом, просто реализовал план, заложенный Лениным. Чего, однако, не смогли сделать ни Ленин, ни Сталин – это изобрести эффективную систему стимулов для обычных рабочих, которая смогла бы удержать экономику от полного прекращения выпуска продукции при отсутствии денег. Пожалуй, такую систему невозможно изобрести за пределами примитивного племени. Таким образом, деньгам было позволено выжить в частном секторе потребления, но мы можем встретить следы доктрины об уничтожении товарно-денежных отношений во всех учебниках по «научному коммунизму», имевших хождение в Советском Союзе вплоть до его распада.

1.3. Некоторые факты об эволюции советской плановой экономики

Главную мысль нижеследующего изложения можно вкратце сформулировать следующим образом. Тоталитарные власти в бывшем Советском Союзе стремились создать экономический механизм, который, с одной стороны, осуществлял бы технический прогресс и давал промышленный рост, а с другой стороны, гарантировал, что их неограниченному владению достоянием общества и властью не будет брошен вызов. В качестве средства достижения указанных целей была создана тщательно продуманная система планирования. Однако эта система могла функционировать «эффективно» (с точки зрения тоталитарного руководителя) только в том случае, если она была относительно проста и все субъекты экономики находились под постоянным жестким прессингом со стороны властей, часто включая практически неприкрытое рабство и всеобъемлющий смертельный страх, вызванный суровыми репрессиями. Рядом с этим рабством и страхом шла идеология, отрицающая частные стимулы к труду и требовавшая полного подчинения воли отдельной личности воле государства. Именно такой была система во времена правления Сталина. Крайне жесткая и бескомпромиссная тоталитарная система, с одной стороны, и атмосфера энтузиазма в выполнении задач «социалистического строительства» — с другой, атмосфера, которая, однако, подпитывалась не только подлинным идейным воодушевлением, но и в значительной степени политическим террором. Все это позволяло плановой экономике показывать достаточно приличные результаты в индустриализации, в экономическом росте и, прежде всего, в строительстве сильной военной машины.

Возрастание сложности экономики, существенное смягчение политического подавления и стремление к осуществлению не только военных задач, но и задач повышения жизненного уровня, заставило руководителей, пришедших на смену Сталину, начать эксперименты с элементами частных стимулов, которые могли бы дополнить плановую экономику. Сталин упрямо отказывался изменять систему. Его реакцией на появление проблем было введение еще более строгих репрессивных мер по отношению к народу. В силу ряда причин, как экономических, так и не экономических, его преемники решили, что они

могут попытаться исправить и улучшить функционирование самой системы. Однако даже их ранние, очень скромные шаги на этом пути вступили в глубокий внутренний конфликт с внутренней логикой тоталитарной плановой системы и не привели к повышению ее эффективности. Неудовлетворенные достигнутыми результатами, руководители коммунистического государства изобретали и внедряли все новые системные изменения, тем самым еще более усугубляя основной конфликт стимулов. Таким образом, начало процессу распада социалистического государства было положено не в 1991 году и даже не в 1985-м. Он начался в середине 1950-х годов, когда Хрущев внес первые изменения в сталинскую систему. Более глубокое осознание этой логики значительно облегчит понимание сегодняшней ситуации перехода к рыночной экономике.

1.3.1. Ранний этап: полное господство руководителя государства

Ранний этап плановой экономики можно описать в виде своего рода социальной игры, где одна, довольно небольшая группа личностей изначально захватывает контроль практически над всеми активами в экономике (или, скорее, над тем, что осталось от этих активов после восьми лет войны). Мы не будем пытаться выяснить, как такое вообще могло произойти, мы просто примем этот факт за исходную точку нашего анализа. К концу 1920-х и началу 1930-х годов практически все производственные фонды твердо находились в руках высших эшелонов аппарата Коммунистической партии, или даже в руках одного человека, первого Секретаря Коммунистической партии, впоследствии Генералиссимуса Иосифа Виссарионовича Джугашвили (Сталина), который имел абсолютную и неограниченную власть. Это владение распространялось не только на материальные активы, но также и на значительную часть рабочей силы. Исследования последнего времени, раскрывшие секретные документы Политбюро, ясно свидетельствуют о том, что концентрационные лагеря были не только средством репрессий против политических диссидентов, но и важными элементами экономического планирования. Количество рабской рабочей силы, искавшей золото на Колыме, рубившей лес в сибирской тайге, строившей дороги, железнодорожные пути, каналы и т.д., не только учитывалось в пятилетних и

ежегодных планах, но и планировалось по численности и по объему производимой продукции. Считается, что примерно от десяти до одиннадцати миллионов человек (6—7% от численности всего населения) постоянно содержались в рабочих лагерях, а так как из-за суровых условий труда и недоедания уровень смертности в лагерях был очень высок¹⁵, необходимо было находить новых «врагов народа» в постоянно планируемых количествах. Такой цинизм трудно представить, но тем не менее всем местным отделам НКВД (Народного Комиссариата Внутренних Дел, предшественника печально известного КГБ) спускались нормы (плановые задания) по обнаружению «врагов народа» и отправке их в лагерь. Если такие нормы не выполнялись, в лагерь легко мог угодить сам начальник местного НКВД. Не удивительно, что людей арестовывали и приговаривали к каторжным работам под самыми удивительными предлогами. Нас интересует в контексте данной работы, что все это представляло собой почти неприкрытое рабство, и все это показывает, как далеко простиралась власть Сталина над активами плановой экономики.

Даже помимо этих миллионов рабов, число которых постоянно и намеренно поддерживалось на одном уровне, Сталин владел и большей частью оставшейся рабочей силы. Например, крестьяне в колхозах не имели права передвижения за пределами своих деревень и часто работали всего лишь за обеспечение основными продуктами питания в натуральной форме (не так уж это и отличается от положения крепостных в шестнадцатом и семнадцатом веках!). Даже рабочие и инженеры в больших городах подвергались строгому ограничению свободы передвижения в виде печально известного института прописки¹⁶. Такие строгие ограничения на использование неотделимого производственного актива — своей рабочей силы — показывают, как строго осуществлялось

¹⁵Согласно свидетельствам бывших узников, на магаданских золотых приисках ежегодно умирала почти треть заключенных. Так как наименьший срок заключения составлял пять лет, это означает, что по крайней мере теоретически вероятность выживания для всех заключенных равнялась нулю. Магадана боялись из-за исключительно высокого уровня смертности, но и в других местах уровень смертности был высок, хотя, возможно, и не настолько.

¹⁶Согласно прописке, городские жители не могли переселяться в другие города иначе, как получив там работу. В то же время, для большинства работодателей, прописка в городе, где находилось предприятие, была абсолютным предварительным условием для найма работника. Таким образом, любой человек, захотевший сменить место жительства, попадал в замкнутый порочный круг, еще более усугублявшийся драконовским положением о том, что любой человек, не имевший официального места работы, мог быть отправлен в тюрьму только на этом основании (так же как и за нарушение правил прописки!). Таким образом, в 1964 году (уже после смерти Сталина) будущий лауреат Нобелевской премии поэт Иосиф Бродский был приговорен к пяти годам ссылки за то, что не имел работы. Его заявление о том, что он поэт, не произвело впечатления на судью, которая якобы

«общественное владение» всеми активами общества. Все неутвержденные государством сделки с ресурсами, сырьем, готовыми продуктами, полуфабрикатами, машинами и оборудованием, если они выплывали наружу, служили причиной строгого наказания, включая вполне реальную возможность смертной казни.

Возможность принудительно осуществлять сталинское владение экономикой и возможность функционирования такой экономики объясняется ее изначально малым масштабом (особенно в промышленном секторе) и безжалостностью полицейского государства. Сталинская модель управления промышленностью была внедрена в бывшем Советском Союзе в течение 1929–1932 годов. В то время в стране было всего лишь чуть больше 11 000 крупных государственных промышленных предприятий, находившихся во всесоюзной юрисдикции¹⁷, которые производили 67,1% всего промышленного производства страны [141, с. 20–23]. Количество действительно больших государственных предприятий (с числом занятых более 1 000 человек) было гораздо меньше — всего лишь 1 135 [142, с. 57]. Руководство ими вначале осуществляли всего четыре промышленных министерства (Народные Комиссариаты, как их тогда называли)¹⁸. Для сравнения можно сказать, что в 1964 году, когда Косыгин и Брежнев приступили к промышленной реформе с далеко идущими последствиями, общее количество больших государственных предприятий в стране более чем удвоилось, и уже насчитывалось 3 334 предприятия с числом занятых более 1 000 человек, производивших 58,6% всей промышленной продукции страны. В частности, количество государственных предприятий с числом занятых более 10 000 человек утроилось с 1933 по 1964 год, а количество предприятий с числом занятых от 5 000 до 9 999 увеличилось в четыре

заявила, что в ее списке официальных профессий такая не значится (для того чтобы считаться поэтом, человек должен был быть членом официального Союза писателей и писать в духе «социалистического реализма»).

¹⁷По советским критериям того времени, к таким предприятиям относились все предприятия с числом занятых более шестнадцати человек и по меньшей мере с одним механическим двигателем или предприятия с числом занятых более тридцати человек без механического двигателя.

¹⁸Наркомтяжпром, осуществлявший руководство горной промышленностью, энергетикой, металлургической промышленностью, машиностроением, химической промышленностью, производством строительных материалов и другими отраслями тяжелой промышленности; Наркомлегпром, осуществлявший руководство текстильной промышленностью и производством хлопка, а также руководство некоторыми отраслями производства товаров народного потребления; Наркомлеспром, отвечавший за лесную промышленность, производство целлюлозы, бумаги и деревообработку; а также Наркомснаб, который помимо руководства снабжением промышленности и розничной торговли отвечал и за пищевую промышленность. Существовали и некоторые другие министерства, не связанные с промышленным производством: Наркомвнешторг (внешняя торговля), Наркомвод (морские и речные перевозки), НКПС (железные дороги и пр.), который имел некоторые промышленные предприятия под своим управлением [73, с. 121–127].

раза (см. там же). Руководство государственными предприятиями осуществляли более двадцати промышленных министерств. А в 1980-х годах, несмотря на многочисленные слияния в отчаянной попытке сохранить контроль над количеством экономических единиц, в советской промышленности было уже более 45 000 крупных предприятий и объединений, руководство которыми осуществляли более пятидесяти отраслевых промышленных министерств.

Рост размеров промышленного сектора и сложность системы управления промышленностью сопровождались процессом расширения географических масштабов. Промышленный сектор Советского Союза распространился со старых промышленных регионов в Европейской части страны на Урал (особенно в годы Второй мировой войны), а затем в Сибирь, в республики Средней Азии и на Дальний Восток. Естественно, этот процесс также в значительной степени затруднял эффективное экономическое планирование из Москвы.

Наличие безжалостного полицейского государства было вторым элементом, необходимым для «эффективного» функционирования плановой экономики. Правление Коммунистической партии в сталинские времена осуществлялось через хорошо продуманную систему контроля над руководством государственных предприятий (см. [192, главы 13–16]). Особенно характерными для тех лет были сила и повсеместное присутствие тайной полиции. Используя широко разветвленную сеть открытых и тайных агентов, НКВД имел возможность отслеживать любую деятельность в каждом населенном пункте и на каждом промышленном предприятии. Кроме того, органы НКВД не зависели от промышленных или местных государственных властей и подчинялись непосредственно Сталину. Это давало диктатору мощную систему контроля над профессиональным управлением государственными предприятиями и возможность наказания тех субъектов экономики, которые предпринимали попытки преследовать свои цели, а не цели, предписанные государством.

Существуют свидетельства, которые, на первый взгляд, противоречат нашему утверждению о том, что во времена Сталина контроль владельцев над средствами производства был практически полным. Например, в одном из самых авторитетных английских исследований советской экономической системы своего времени Берлинер [192] рисует картину функционирования плановой экономики, в которой, даже во времена Сталина, руководство государственных

ных предприятий, часто с молчаливой поддержкой вышестоящего руководства (которое предпочитало смотреть в другую сторону), участвовало во всяческого рода деятельности, противоречившей (очевидным) желаниям владельцев, начиная от тайного накопления запасов и заканчивая незаконными обменными сделками. Берлинеру особенно нелегко понять, почему к этой деятельности терпимо относилась тайная полиция. Его вывод состоит в том, что хотя «о действительных причинах можно только догадываться», существовали силы, «действовавшие в системе, которые, отнюдь не по техническим причинам, побуждали контролирующие органы воздерживаться от выполнения в полном объеме контролирующих функций, которые они были призваны выполнять» [192, с. 231]. Значительную роль, по его мнению, могло сыграть «сознательное понимание, что слишком жесткое преследование незаконной деятельности руководителей предприятий сделало бы систему настолько жесткой, что производство оказалось бы заморожено, и выпуск продукции прекратился» (там же, с. 293).

Следует согласиться с последним утверждением. Хотя нет сомнения, что незаконная деятельность, описанная Берлинером (и которая сыграет такую значительную роль в позднейшем развале плановой системы), существовала на самых ранних этапах плановой экономики, мы бы с осторожностью подошли к высказанному мнению о том, что проблема взаимоотношений со своими субъектами преследовала плановую экономику с самого начала. Терпимость по отношению к «незаконной деятельности своего наемного персонала» проистекала из стремления владельцев (высшего партийного руководства) смягчить наиболее отрицательные последствия своего неумения давать этому персоналу правильные инструкции. В свою очередь сама эта проблема была вызвана чрезмерной концентрацией собственности в их руках¹⁹.

Как указывал Демшетц [207] в более общем контексте, когда собственность оказывается чрезмерно концентрированной, горстка богатых людей вынуждена контролировать сразу большое множество крупных предприятий, и

¹⁹Несмотря на то, что обычно плановую экономику считают «эгалитарной», на самом деле это далеко не так. Единственное «равенство», которое могла предложить сталинская плановая экономика, это равенство всех субъектов экономики в том, что каждый из них не имел ничего, а часто (как упоминалось ранее) даже не мог распоряжаться своим трудом. Владение активами, как мы уже видели ранее, было почти полностью сосредоточено в одних руках — в руках диктатора.

их возможность контролировать профессиональных управленцев этих предприятий ограничивается «результатом компромисса между их знаниями и временем, которое они могут уделить каждой фирме» (с. 45). В случае сталинского планирования подобное ограничение выразалось не столько в неспособности проконтролировать, сколько в неспособности определить плановые задания. Сталин и его планирующие органы, возможно, могли эффективно контролировать почти всю экономическую деятельность, но это не означает, что они могли эффективно управлять ею, в смысле установления системы взаимосвязанного и эффективного назначения плановых заданий для каждого промышленного предприятия. Тем не менее, руководители промышленных предприятий были обязаны выполнять планы, которые назначались, а строгое соблюдение всех правил, по всей вероятности, сделало бы это невозможным.

Если мы рассмотрим дилемму, перед которой стояли как Сталин, так и руководители его предприятий, то мы увидим разительное сходство с проблемой корпоративного управления в рыночной экономике, проанализированной Демшетцем [207]. Прежде всего Демшетц отмечает, что потребление с использованием служебного положения, скорее всего, не удалось бы полностью устранить, даже если бы владельцы имели полный контроль над управляющим персоналом. Все равно могло бы иметь место заранее оговоренное использование служебного положения в личных целях, которое следовало бы интерпретировать не как обман владельца, а «всего лишь как эффективную форму оплаты труда управленцев» (с. 25). Выбор в пользу допуска определенного использования служебного положения как формы компенсации управляющему персоналу отражает тот факт, что для менеджера в силу ряда причин выгоднее часть своего потребления финансировать с помощью служебного положения. Поэтому, если владелец хотел бы во что бы то ни стало воспрепятствовать такой форме компенсации, ему пришлось бы платить менеджеру больше в денежном выражении, а проще было разрешить тому употреблять частично служебное положение в личных целях (например, служебный автомобиль вместо личного). Таким образом «ограниченное использование служебного положения есть на самом деле средство снижения стоимости производства для фирмы» (там же). В контексте сталинской плановой экономики незаконные действия, к которым терпимо относились власти, на самом деле являлись именно таким механиз-

мом, позволявшим снижать подлинную стоимость производства для главного владельца. Сколько-нибудь значительного злоупотребления служебным положением не было (потребление строго регулировалось положением лица в иерархии и было относительно независимым от производственной деятельности), но главному владельцу, вероятно, было дешевле оставить некоторое место для маневра руководителям предприятий, чем затрачивать средства на составление более реалистичных плановых показателей.

Аналогия с использованием служебного положения весьма важна. В случае, исследованном Демшетцем, когда контроль со стороны собственника ослабевает, наблюдается тенденция к тому, что уровень использования служебного положения в личных целях начинает превосходить заранее оговоренный уровень и становится источником неэффективности. А в плановой экономике, как мы увидим далее, несовершенный контроль на ее поздних этапах привел к значительному увеличению ранее весьма ограниченного места для маневра, и негласный механизм компенсации стал приводить к увеличению, а не к снижению стоимости планирования для главного владельца.

Мнение о том, что в сталинском полицейском государстве некоторые вольности руководителей предприятий разрешались как часть негласного контракта, подтверждается и тем фактом, что в сталинском государстве периодически повторялись жесточайшие чистки, которые никак не объяснить иным образом. Периодически, когда положение дел становилось совсем плохим, Сталину приходилось прибегать к использованию частной инициативы в большей степени, нежели это допускало устройство его тоталитарной системы. Например, сразу после Второй мировой войны режим посчитал необходимым использовать некоторые элементы частной собственности для быстрого восстановления промышленности по производству товаров народного потребления. Были организованы рабочие кооперативы (артели), которые были очень похожи на малые частные предприятия. Впрочем, спустя несколько лет, когда производство товаров народного потребления до некоторой степени оказалось стабилизированным, артели были закрыты, а многие из их членов отправлены в тюрьму. Учитывая, что в шкале предпочтений Сталина уважение прав человека и даже человеческой жизни занимало нулевую отметку, Сталин создал самый «дешевый» механизм экономического планирования, который только можно предста-

вить: во-первых, назначение очень жестких, а иногда откровенно «бессмысленных» планов, которые держали субъектов экономической деятельности в постоянном трепете²⁰. Во-вторых, молчаливое согласие закрывать глаза на мелкие нарушения, дававшее хоть какую-то возможность дышать и проблеск надежды. Наконец, широкомасштабные чистки, происходившие с удивительной периодичностью²¹. Проводившиеся чистки, помимо психологического эффекта, успешно перетасовывали иерархическую колоду, что не давало возможности сформировать стабильные иерархические структуры на нижних уровнях, которые могли бы приобрести слишком много власти. Эта система напоминала ротационную систему, до сих пор используемую в фирмах и правительственных учреждениях Японии для предупреждения коррупции. Однако «ротация» при сталинском режиме часто означала смертный приговор для «ротацируемого». В отсутствие рынков и в отсутствие стимулов высокого уровня, создаваемых рынками, единственным механизмом принудительного исполнения, на который могли рассчитывать планировщики, оставался постоянный смертельный страх, в котором держали всех субъектов экономической деятельности. Таким образом, неутомимая машина подавления была неотъемлемой частью механизма плановой экономики, а когда исчез страх перед чистками, субъектам экономики и промежуточным контролирующим инстанциям не понадобилось много времени, чтобы обнаружить (и они обнаружили), что они могут выгодно взаимодействовать в управленческом бездействии не только для выполнения плана, но и для извлечения личной выгоды.

²⁰«Возможно, наиболее выразительной чертой, характеризующей тот дух, в котором существует советская фирма, самым «массовым фактом», характеризующим жизнь советского менеджера, будет постоянное ощущение давления сверху. Причиной тому является не сама по себе природа планового механизма, но скорость, с которой его поддерживает в движении государство, которое создает давление. Слово «темпы» — один из тех лозунгов, которыми в наибольшей степени гордится советский экономический язык, означает для советского менеджера все то напряжение и всю ту срочность, которые считаются обычным явлением в советской экономической жизни» [192, с. 23].

²¹С начала тридцатых годов Сталин, очевидно, установил шести-семи годовой цикл. Пик репрессий наступил в 1937–1938 годах, затем в 1944-м, и затем в 1950–1951 годах. Этим пикам предшествовали периоды относительных «оттепелей»: в 1936 году была принята новая, более демократическая Конституция, в 1941–1942 годах режим оставался гораздо более гибким (причиной тому, без сомнения, также были первоначальные поражения в войне с Германией), а в 1947–1948 годах оживилась дискуссия относительно необходимости изменения системы экономического планирования. Поднятие надежд народа, а затем безжалостное их сокрушение, по-видимому, всегда было частью политической стратегии Сталина.

1.3.2. Возникновение и рост групп влияния

Решение Хрущева об отмене наиболее эстремальных сторон сталинской практики остается, на наш взгляд, одной из двух тем в истории плановой экономики (второй остаются реформы Горбачева, которые привели в конечном итоге к падению системы), заслуживающих специального анализа историков. Возможно, Хрущев мог бы продолжить то же царство террора, во всяком случае, еще в течение какого-то времени (точно так же как Горбачев, наверное, еще мог бы править в течение многих лет по мере постепенного упадка Советского Союза). Для того чтобы не уходить слишком далеко в сторону от темы нашего главного обсуждения, ограничимся тем, что скажем: и Хрущев и Горбачев первоначально пришли к власти на очень ненадежной основе, и им было необходимо отладить баланс интересов различных мощных групп внутри иерархии, от поддержки которых они зависели. Это могло быть одной из причин, по которой они предпочли более либеральную и терпимую политику, нежели политика их предшественников, правлению которых никто не смел бросить вызов. (Для Горбачева таким предшественником, несомненно, был Брежнев, хотя технически после Брежнева в течение короткого времени правили еще двое кратковременных правителей). Существовали и другие факторы²². Каковы бы ни были причины, Хрущев, а затем Косыгин и Брежнев приступили к далеко идущей трансформации механизма планирования, что, как оказалось позднее, имело самые серьезные последствия для «эффективности» (с тоталитарной точки зрения) и самой жизнеспособности плановой экономики. В этом разделе мы представим краткий очерк событий от начала хрущевских реформ до краха коммунизма и сосредоточимся на изменении схем стимулов, относительного

²²Оба великих «реформатора», Хрущев и Горбачев, по своему характеру, без сомнения, предпочитали попытки либерализовать политическую систему и систему планирования. В то же время внимательное изучение политической истории реформ в постсталинское время заставляет предположить, что тогдашние оппоненты Хрущева (например, Маленков, которого впоследствии заклеили «сталинистом») также рассматривали возможность «оттепели», пока Хрущев не перехватил инициативу и не использовал ее для создания и упрочения своей власти. Это замечание никоим образом не уменьшает личного мужества, выказанного Хрущевым в ниспровержении Сталина. Горбачев, возможно, заслуживает больше добрых слов, так как нелегко представить себе личность в высших эшелонах власти того времени, которая могла в 1985 году занять высший пост и провести те преобразования, которые предпринял Горбачев. В то же время он в большей степени реагировал на внешний объективный ход событий, нежели следовал своей внутренней логике. Среди внешних объективных событий можно вспомнить унижительное поражение в Афганистане, Чернобыльскую катастрофу, резкое падение мировых цен на нефть и очень жесткое противостояние Советскому Союзу со стороны администрации Рейгана как раз в то время, когда советская экономика не могла этому сопротивляться.

баланса сил между коммунистическим главным владельцем и его субъектами экономики, а также на возникновении групп влияния, интересы которых были отличны от интересов членов высшего эшелона иерархии Коммунистической партии. Функционирование плановой экономики хорошо изложено в работе Хьюэта [220].

Помимо уменьшения террора реформы Хрущева в экономической области сводились к предоставлению ограниченной автономии местному руководству и руководителям государственных предприятий в принятии решений по планированию. В течение лет, предшествовавших приходу Хрущева к власти, система экономического планирования постоянно увеличивала степень детализации при формулировке планов в ответ на увеличение сложности плановой экономики. К 1953 году (году смерти Сталина) раздел в национальном экономическом плане, посвященный распределению произведенной продукции и материалов, содержал вдвое больше конкретных показателей, чем в 1940 году. Эта тенденция была обращена вспять в 1954 году: указом Центрального Комитета Коммунистической партии и Совета Министров СССР упразднялось большое число отделов в министерствах, а число плановых показателей в ежегодном плане сокращалось на 46%. Число производственных показателей, по которым госпредприятиям требовалось отчитываться перед государством и министерствами (эти показатели, хотя и не были формально связаны с планом, но служили средством централизованного контроля за деятельностью предприятий), было сокращено до одной трети от прежнего количества [28, 6:286]. Особенно важным с точки зрения нашего анализа был указ, повышавший роль государственных предприятий в верстке ежегодных планов (там же, с. 287). Нам представляется, что незамеченным остается решение о прекращении централизованного пересмотра норм труда (норм выработки) при сохранении директивного планирования фонда оплаты труда. Противоречие, когда финансовые ресурсы предоставляются по произвольно рассчитанным нормам, явилось началом конца системы. Произошло это, кстати говоря, под жестким давлением снизу, от предприятий. Политбюро после первых шагов по либерализации политической жизни не видело возможности сохранить ситуацию. Не помогало более и ежегодное снижение цен, составляющее по существу лишь некоторую долю от принудительного пересмотра норм. В результате отношения между планирую-

щими органами и государственными предприятиями стали гораздо более индивидуализированными, что было одним из факторов, которые в конечном счете привели систему к ее логическому распаду.

Как указывал Берлинер [192, с. 311], изменения были также внесены в систему снабжения, самым значительным из которых, пожалуй, был «указ об отмене закона 1941 года, который вводил уголовное преследование за незаконную продажу товаров и оборудования или обмен ими». Подобная замена уголовного преследования административным, как не преминул заметить Берлинер, «проникла до самых глубоких корней поведения руководителей предприятий». В то же время, как показало дальнейшее развитие событий, Берлинер оценивал внесенные изменения слишком оптимистически²³. Без «жесточкого кнута» советские менеджеры быстро заменили цели главного владельца своими собственными.

Движение в сторону расширения автономии предприятий было временно приостановлено, когда в 1957 году Хрущев приступил к совершенно иной реформе. В том году был издан указ, согласно которому упразднялись центральные министерства, а их полномочия передавались региональным Экономическим Советам (Совнархозам). Хотя существовало широко распространенное мнение, что «в такой схеме отсутствовала экономическая логика» [232, с. 62], реформа привела к очень важному, хотя, возможно, и неожиданному результату.

При Сталине местные власти практически не имели никакого самостоятельного влияния и были полностью подчинены центральному аппарату. Несмотря на позднейшую отмену, хрущевская децентрализация изменила такое положение к лучшему. Первоначально насчитывался 101 региональный совет. Позднее их число было снижено до 41 путем слияния. Возникла масса чрезвычайно могущественных групп влияния, разделенных по территориальному признаку, что нанесло первый реальный удар по ранее монопольной структуре контроля сверху вниз со стороны главного коммунистического владельца. Неудивительно, что эти местные группы влияния сохранили свои позиции в качестве основных игроков в последующем развитии и окончательном крушении плановой экономики.

²³«Цели и честолюбивые устремления людей могут быть поставлены на службу государства, не применяя жестокого кнута, который Сталин считал необходимым» [192, с. 314].

Спустя несколько лет стали возникать новые группы влияния, после того как Брежнев и Косыгин сместили Хрущева, и принялись за новый этап после- сталинских реформ. Основными элементами того, что получило название реформы 1965 года, помимо упразднения совнархозов и возврата к системе промышленных министерств, были полный пересмотр системы стимулов предприятий и реформа цен. Среди других изменений, которые представляются важными с точки зрения нашего анализа, было введение нового понятия «планирования от достигнутого» (см., например, [232]). Эти шаги привели к созданию прочных и законных горизонтальных связей между предприятиями, связей, которые едва-едва допускались при сталинском механизме компенсации. В значительной степени плановая экономика стала следовать своей логике развития именно с этого времени. Не случайно, что именно с этого времени (с разрывом в несколько лет) обрисовалась тенденция невыполнения не только пятилетних, но и ежегодных планов, и что сами планы стали в значительной степени следовать реальному производству вместо того, чтобы пытаться сохранить высокий уровень экономического роста [220, с. 50–78].

Первоначально было создано только 23 промышленных министерства (меньше, чем в 1955 году), но все видели, что они обладали удивительной способностью расти численно, и в последние годы Брежнева их количество возросло почти до 100. Более важным, чем количественный рост, стало изменение их функциональной роли. Они уже не являлись просто средством передачи приказов сверху вниз до уровня предприятий и средством осуществления контроля за работой руководителей предприятий, но становились во все возрастающей степени инструментом лоббирования интересов своих отраслей промышленности в высших эшелонах власти. В этом своем качестве промышленные министерства вместе с подчиненными им промышленными предприятиями превращались в мощные промышленные группы влияния, то есть в еще одну движущую силу в распаде и крахе коммунистической системы.

Последующие попытки реформ заслуживают только краткого упоминания. Независимо от намерений тех, кто разрабатывал и проводил в жизнь эти реформы, все они перехватывались группами влияния, рассматривавшими их как новую возможность увеличить свою независимость и влияние. Так, в 1973 году промышленная реорганизация началась с попытки «уменьшения разме-

ров административной иерархии в промышленности и повышения эффективности управления промышленными предприятиями из центра» [220, с. 245]. На самом деле, вновь созданные всесоюзные промышленные объединения (ВПО), в подчинении которых находились предприятия одинакового профиля по всей стране, не заменили министерств, которые продолжали процветать и плодиться. Скорее, создание ВПО привело к созданию еще одного институционального уровня между министерствами и предприятиями, и они стали в своей основе еще одним инструментом промышленного лоббирования. К началу 1980-х годов количество ВПО стабилизировалось и остановилось на уровне примерно 4 200 промышленных и научно-промышленных объединений, которые выпускали примерно половину всей промышленной продукции в стране.

1.3.3. Перемена власти и системный распад

В результате «реформ» 1965, 1973 и «реформ» последующих годов система планирования все более и более переворачивалась с ног на голову: плановые задания для больших предприятий, подчинявшихся всесоюзным органам, сначала составлялись на самих предприятиях, затем они обсуждались на уровне производственных объединений и/или отделов министерств, затем обобщались на уровне министерств, и только после этого представлялись в Госплан (Государственный комитет по планированию, являвшийся в данном случае последней инстанцией). Все это было полной противоположностью существовавшего ранее процесса назначения Госпланом норм сверху вниз для министерств и государственных предприятий. Промежуточные надзорные органы все более и более превращались в органы лоббирования интересов промышленности, вместо того чтобы оставаться органами, следящими за выполнением указаний из центра. Число плановых показателей, устанавливавшихся в натуральной форме, также заметно снизилось, и одним из приоритетов стала прибыльность (хозрасчет).

Поскольку цены продолжали фиксироваться, а основные параметры плана по-прежнему определялись Политбюро, эффективность экономики не повышалась. Тем не менее, как только руководство предприятий и номенклатура среднего звена получили большую степень контроля над планированием и де-

нежными потоками государственных предприятий, а система контроля со стороны главного коммунистического владельца оказалась практически сломанной, более гибкие субъекты экономики немедленно обнаружили богатство новых возможностей, предлагаемых параллельной экономикой. Как мы уже видели, параллельная экономика присутствовала как часть негласных договоренностей между Сталиным и его менеджерами уже на ранних этапах развития плановой экономики²⁴. Таким образом, определенный тип бюрократического «рынка» всегда присутствовал в плановой экономике. Однако распространение параллельной экономики принесло с собой качественные изменения в систему, которая ранее относилась терпимо только к тем элементам бюрократической «торговли», которые в принципе соответствовали достижению ее целей. В новой, «реформированной» среде обмен по прямым связям с другими государственными предприятиями и с торговцами в системе черного рынка стал все больше определять эффективное владение активами, а относительное значение формального иерархического порядка стало уменьшаться. В частности, в параллельной экономике было необходимо использовать наличные деньги. Государственные предприятия стали нанимать или пользоваться услугами все большего количества людей, чьей единственной задачей было осуществлять посреднические функции между предприятием и параллельной экономикой, а также между параллельной экономикой и надзорными органами. На самом деле реформы 1950-х — 1970-х годов, так же как и отмена террора (что очень важно), решительно изменили правила игры между главным коммунистическим владельцем, его надзорными органами и субъектами экономики, а за возможность накопления богатства в параллельной экономике ухватились многие представители надзорных органов (номенклатура среднего звена), причем так же быстро, как и «красные директора». Стали возникать все более крупные коалиции субъектов экономики и представителей надзорных органов, объединявших свои усилия в

²⁴Хьюэт [220, с. 177–180] проводит различие между «теневогой экономикой» (использовавшейся, главным образом, для выполнения плана, а не для собственной выгоды — это мы обозначаем в нашей книге как часть негласной договоренности) и «второй экономикой» (этот термин он приписывает Грегори Гроссману), в которой незаконная деятельность проводилась с целью извлечения личной выгоды и не имела ничего общего с выполнением плановых заданий. Однако, как признает сам Хьюэт, в действительности практически невозможно провести это различие, особенно после того, как «вторая экономика» стала заметным и важным явлением. В своей работе последнего времени Лавинь [239] объединяет эти два понятия одним термином «параллельная экономика», и этот же термин будем использовать и мы.

том, как обмануть главного владельца, образуя единые криминальные структуры в масштабе целых отраслей и регионов, целью которых был увод экономических ресурсов в «тень», где они могли быть использованы для личного обогащения.

Многие свидетельства масштабов такой деятельности были обнародованы советской прессой и уголовными расследованиями в годы гласности и перестройки при последнем коммунистическом руководителе, президенте Горбачеве. Хотя не все сообщения, будоражившие общественное мнение в то время, оказались точными, общая картина, создававшаяся ими, была, несомненно, правильной. В конце 1970-х годов были раскрыты факты организованной всеобщей коррупции в республиках Узбекистан, Казахстан, Таджикистан, в Туркмении, в трех закавказских республиках, в Молдавии, Краснодарском крае, в Москве и в ряде других мест. В некоторых местах коррупция дошла до продажи номенклатурных постов за взятки, дававшиеся начальникам, от которых зависело продвижение по службе. Во многих таких случаях бюрократы, находившиеся на более низких должностях в системе иерархии (с точки зрения формальных критериев), получали возможность диктовать свои желания вышестоящим бюрократам, которые получали от них денежные доходы. Хотя такая практика была ограничена несколькими исключительными случаями, эти случаи дают представление о процессе коррумпирования иерархических прав собственности.

Между таким развитием плановой экономики в Советском Союзе и приходом управленческого (корпоративного) капитализма на Западе можно провести аналогию (которая послужила основой для различных теорий «конвергенции» в 1960-х и 1970-х годах (см., например, [214])). В обоих случаях формальные владельцы уже не могли выполнять функции управления и контроля самостоятельно из-за увеличения масштабов и сложности экономики. Однако здесь есть опасность зайти слишком далеко в проведении такой аналогии, что и подвело сторонников теории конвергенции. Западное капиталистическое общество сумело приспособиться к новым изменениям, внося некоторые важные качественные поправки в институты рыночной экономики, о которых мы не будем здесь говорить. В противоположность этому, процесс отделения формальной собственности от контроля над ней на поздних стадиях развития плановой экономики не нашел мирного институционального ре-

шения²⁵. Высшее руководство в бывшем Советском Союзе было вынуждено настаивать на сохранении иерархического порядка как единственной законной формы владения активами, в то время как фактическая система в возрастающей степени управлялась на совершенно иных принципах. Попытки Горбачева ввести ограниченный частный сектор и его отказ от террора только ускорили крах. И в самом деле, как только полицейское государство окончательно смягчило свою политику, и на арене появился законный частный сектор, достаточно было организовать частную фирму под эгидой государственного предприятия, чтобы получить полный контроль над его деятельностью. Деньги стали перетекать почти открыто, а масштаб и возможности параллельной экономики неизмеримо возросли. Столкновение между параллельной экономикой и иерархическим порядком стало неминуемым, и оно произошло в виде драматических событий, которые буквально в несколько дней завершили крах советской системы.

²⁵Исключением может оказаться Китай. Но даже если это и так, то экономика Китая очень сильно отличается от высоко индустриализированной экономики бывшего Советского Союза, и это отличие сыграло решающую роль в тех успехах, которые достигнуты в Китае до настоящего времени.

Глава 2. Институциональная непрерывность и «Вашингтонский консенсус»

Под термином «*Вашингтонский консенсус*» мы понимаем практическую политику, рекомендованную правительствами США и других членов «большой семерки», МВФ и Всемирным банком и осуществлявшуюся в России в 1990-е годы.

2.1. Выбор метода анализа

В предыдущей главе мы показали, что крах плановой экономики и общественной системы в бывшем Советском Союзе в значительной степени был вызван внутренней логикой его развития. В существенной своей части этот крах стал результатом глубоких противоречий в системе стимулов, противоречий, которые особенно обострились на поздних этапах существования социалистической системы, свидетельством чему стал рост и укрепление могущества параллельной экономики. Из нашего предыдущего анализа естественным образом вытекает вывод, что реформа, исходившая из того, что переход к рыночной экономике начинается как бы «с чистого листа», не могла быть эффективной. Для того чтобы наполнить реформы смыслом, они с самого начала разработки и осуществления должны были быть направлены на замену институтов реально существовавшей параллельной экономики, которые не только пережили крушение коммунизма, но и предстали впоследствии почти бесспорными властителями посткоммунистической экономики.

Однако понимание всего этого не было широко распространено среди российских реформаторов и среди их западных советников в то время, и даже сейчас, через тринадцать лет «перехода к рыночной экономике» оно еще не принято большинством поборников «переходной экономики». Вместо того чтобы сделать своим приоритетом институциональные преобразования, реформаторы пошли по пути немедленных внешне радикальных изменений («шоковая терапия»), сформулированных в виде известных Вашингтонских пакетов согласованных комплексных программ. Базовые элементы этих программ иногда обозначаются в сокращенном виде как СЛП (стабилизация, либерализация,

приватизация) (см., например, [226, с. 242]). В настоящей главе мы обсудим как с теоретической, так и с фактической точки зрения воздействие политики СЛП на переходный процесс, учитывая, что ее практическая реализация попала в полную зависимость от институциональной непрерывности, т.е. от фактических прав собственности и рыночной структуры, унаследованных от параллельных структур бывшей плановой экономики.

Формальная отмена плановой экономики в России и начало политики СЛП, вне всякого сомнения, повлекли за собой разительные, во всяком случае, внешние изменения. В своем раннем обзоре результатов российской программы реформ Стэнли Фишер отмечает как ее положительные, так и отрицательные стороны: «К положительным сторонам относится успешное начало приватизации, быстрый рост сектора розничной торговли, действие и расширение обменного валютного рынка. К отрицательным сторонам можно отнести высокие темпы роста инфляции, лишь частичную либерализацию цен, которая не находит продолжения, а также то, что внешняя торговля остается в значительной степени регулируемой... положение с бюджетом остается неясным, как неясным остается разграничение полномочий между различными уровнями финансовых органов. Положения, регулирующие внешние инвестиции, являются, в лучшем случае, запутанными...» [213, с. 8]. Со времени написания этого доклада, в вопросах, упомянутых Фишером, достигнут заметный прогресс: более половины ранее государственных предприятий в российской промышленности были приватизированы, что вместе с новыми частными предприятиями позволило увеличить долю частного сектора в ВВП страны до более чем 60%. Инфляция была снижена, и, что важнее всего, российские потребители во все большей степени получали разнообразие потребительских возможностей, к которым у них никогда не было доступа при коммунистическом режиме. С другой стороны, страна столкнулась с резким спадом промышленного производства, который уничтожил около 60% добывающего и обрабатывающего секторов, существовавших до начала реформ, а также с высоким и продолжающим расти уровнем безработицы, со стремительным ростом неравенства в распределении доходов, с вырвавшейся на свободу мафией и, в недавнее время, с финансовым крахом, вынудившим правительство объявить дефолт по своим долговым обязательствам и практически парализовавшим банковскую систему.

Однако самая большая проблема, возникающая, когда политику СЛП пытаются оценивать по принципу «что сделано и что не сделано», состоит в том, что теряется из виду самое главное. Примечательно, что некоторые из самых горячих западных сторонников СЛП в конце 90-х годов выразили понимание ограничений, внутренне присущих такой политике. Так, в апреле 1998 года исполнительный директор МВФ М. Камдессю и заместитель министра финансов США Л. Саммерс выразили озабоченность на ежегодной конференции Американско-российского делового совета в Вашингтоне не столько темпами инфляции или дефицитом государственного бюджета, сколько главным направлением, в котором движется Россия. Радио «Свобода» привело цитату из выступления Саммерса, в котором он сказал, что «Москва должна начать искать ответы на главные вопросы о том, какой капитализм она хочет построить», а также, что «не может быть худшей новости из России, чем та, что, спустя годы усилий освободившись от одной мертвой экономической модели, она находится на грани внедрения другой сомнительной модели».

Несостоятельность аргументации, основанной на доводах «за» и «против» СЛП, может быть проиллюстрирована на примере следующего парадокса: общеизвестным фактом в экономической теории является то, что параллельная экономика, или черный рынок, возникает как продукт сильно регулируемой экономики. Можно по-разному оценивать скорость процесса дерегулирования после начала реформ, но нельзя отрицать, что Россия в настоящее время имеет меньшую, а не большую степень регулирования экономической активности по сравнению со временами плановой экономики. В действительности с достаточной долей уверенности можно утверждать, что российская экономика относится к самым «свободным» экономикам в мире, если не с точки зрения формального институционального регулирования, то с точки зрения практического осуществления. Свобода предпринимательской деятельности и свободное ценообразование теоретически должны были привести к слиянию официального и черного рынков. Вместо этого масштабы и влияние параллельной экономики за годы переходного периода неизмеримо возросли.

Если исходить из традиционного подхода к реформированию плановой экономики как к процессу, развивающемуся «сверху», этот парадокс не имеет объяснения. В то же время подход, предлагаемый нами в данной главе и учи-

тывающий институциональную непрерывность, т.е. устойчивость раз сформировавшихся институциональных форм, может быть успешно использован для выработки гораздо более адекватного понимания природы переходного процесса, необходимого для разработки реалистической политики преобразований. В практическом смысле наш метод позволит увидеть тесную связь между состоянием плановой экономики в бывшем Советском Союзе к концу его существования и современным переходным положением, а в теоретическом смысле этот метод сводит воедино методы анализа, которые должны применяться при рассмотрении настолько отличных друг от друга экономик, как экономики России и Китая.

Предлагаемое нами альтернативное видение рассматривает события последних лет не как начало принципиально нового этапа в развитии российской экономики, а лишь как свидетельство окончания одной из стадий трансформации российской плановой экономики — перехода не к рынку, а к «постплановой» стадии развития [275]. Если Россия отныне все же двинется в сторону обычной рыночной экономики, то, на наш взгляд, этот процесс повлечет за собой необходимость начала совершенно новой стадии, а не простое продолжение существующих тенденций. Главный вопрос для любой теории в том, насколько она полезна для понимания реальной действительности, поэтому мы рассмотрим здесь с приведенной точки зрения наиболее значительные характерные черты текущей российской экономики.

2.2. Некоторые микроэкономические результаты макроэкономической стабилизации и открытости экономики

Рассмотрим более подробно то, как политика стабилизации, либерализации и приватизации повлияла на реальное положение в российской экономике²⁶. Главная идея, стоящая за подходом в рамках СЛП, заманчиво проста. Во-первых, либерализация цен и высвобождение экономической деятельности должны были сбалансировать рынки за счет установления равновесия между

²⁶Анализ состояния экономики в этой части ограничен, как правило, началом — серединой 90-х годов XX века, когда политика СЛП практически реализовывалась.

предложением и спросом и за счет отмены произвольного распределения ресурсов, неизбежного при государственном контроле над производством и распределением.

В то же время установление баланса между предложением и спросом путем гибких цен — это лишь первый шаг. Приватизация была призвана привязать прибыли и убытки компаний к стимулам для увеличения производства товаров и услуг, на которые существовал большой неудовлетворенный спрос, и сокращения производства, на которое не существовало реального спроса потребителей. Со временем, согласно существовавшим тогда надеждам, это должно было привести к структурным изменениям в промышленности и привести объемы промышленного производства в соответствие с рыночным спросом. Макроэкономическая стабилизация, как часть общей политики, была призвана дополнить политику приватизации. В частности, были надежды на то, что установление жестких бюджетных ограничений для правительства и строгого потолка для увеличения денежной массы центральным банком приведет к ужесточению финансовой дисциплины для предприятий и сократит возможности для погони за доходами рентно-дотационного характера. Столкнувшись со строгими бюджетными ограничениями и свободными ценами, частные фирмы должны были естественным образом изменить структуру своих инвестиций и производства для удовлетворения предпочтений потребителей. Это должно было в итоге привести к эффективному распределению ресурсов.

На самом деле в СЛП присутствовал и четвертый элемент, состоявший в том, чтобы сделать экономику открытой (таким образом, весь этот подход в целом лучше охарактеризовать как СЛПО). Этот элемент должен был содействовать достижению целей реформ двумя путями, а именно: облегчить для рынков задачу нахождения равновесных цен (установив в России структуру относительных цен, преобладающих в рыночных экономиках) и оказать давление на российских производителей со стороны иностранных конкурентов.

Сегодня результаты реализации политики СЛП (или СЛПО), как уже указывалось, в лучшем случае можно назвать половинчатыми. Начнем с перечисления тех элементов СЛПО, которые действительно оказались плодотворными. Во-первых, освобождение цен действительно сбалансировало спрос и предложение. Хотя уже отошли в прошлое пятилетние и годовые планы, това-

ры и услуги свободно продаются и покупаются на рынке, и дефицит основных поставок (по сравнению с эффективным спросом) преодолен. В особенности на рынке потребительских товаров и услуг это привело к значительному увеличению благосостояния потребителей. Хотя многие товары и услуги в ограниченном количестве всегда имелись на черном рынке, а уровень жизни значительной части населения очевидно снизился в результате резкого падения реальных доходов, затраты на поиск товаров и/или стояние в очередях значительно уменьшились, а возможности потребительского выбора, безусловно, необычайно возросли. Возможно, правда, что наиболее существенным фактором, обусловившим возможность роста потребительского выбора, была не столько либерализация цен сама по себе, сколько ее сочетание с открытием экономики и выключение России из гонки вооружений. Громадные природные ресурсы страны после распада Советской империи были высвобождены для обмена на западные потребительские товары. Поучительно заметить, что, хотя в большинстве анализов, сравнивающих Россию и Китай, говорится о стремительно развивающейся китайской экономике и о российской экономике, переживающей период спада, это китайские торговцы приезжают продавать свои товары на рынках пораженных депрессией городов на восточных окраинах России (граничащих с Китаем), а не наоборот. (Российские торговцы отправляются в Китай для закупки товаров и тоже продают их в России.) Для экономиста скрытый смысл этого явления очевиден: эффективный спрос в России выше, и он поддерживается за счет экспорта минеральных и иных ресурсов²⁷.

Программа макроэкономической стабилизации также имела некоторый видимый эффект, во всяком случае, с 1996 года по первую половину 1998 года включительно. Прямые субсидии правительства (или центрального банка) государственным предприятиям были отменены, и правительство предпринимало усилия для того, чтобы контролировать свой бюджетный дефицит и увеличение денежной массы. Правда и то, что большинство менеджеров государственных предприятий (как приватизированных, так еще и не приватизированных) поняли, что они уже не могут рассчитывать на помощь правительства для преодоления любых трудностей, с которыми может столкнуться их фирма. Без

²⁷Минеральные богатства и энергетика являются сегодня важнейшими источниками экономической и политической власти в России. Ниже мы более подробно обсудим этот вопрос.

сомнения, гораздо больше внимания уделяется стоимости получаемых поставок и их качеству (что часто приводит к тому, что фирмы, желающие быть конкурентоспособными, переключаются на импортные поставки и отказываются от отечественных продуктов). Гораздо больше понимания среди менеджеров находит то, что реализация продукта почти так же важна, как и его производство, — мысль, которая была абсолютно чужда для государственных предприятий всего лишь несколько лет назад.

Однако всего этого недостаточно, чтобы обеспечить успех СЛПО в коренном изменении распределения ресурсов и структуры российской экономики, а также для решительного подъема уровня жизни большинства населения выше дореформенного, даже если иметь в виду перспективу на будущее. Обратимся к некоторым негативным аспектам, которые проявились за годы переходного периода, и начнем с некоторых микроэкономических побочных эффектов либерализации, макроэкономической стабилизации и открытости экономики, оставив в стороне результаты программы приватизации для отдельного обсуждения.

Наиважнейшей проблемой в так называемом либеральном макроэкономическом подходе к реформированию российской экономики, на наш взгляд, является отсутствие какого бы то ни было механизма, который бы гарантировал, что система свободных цен, улучшение макроэкономических индикаторов, более строгие бюджетные ограничения для фирм и правительства будут действительно трансформироваться в реальные структурные изменения в российской экономике. СЛПО не привел (и, как мы сейчас покажем, не мог привести) к изменениям в структуре промышленности, необходимым для удовлетворения рыночного спроса. Промышленный спад оказался повсеместным (упала даже добыча полезных ископаемых, хотя и не до такой степени, как промышленное производство), а вовсе не структурным. Частично это явилось результатом недооценки ограниченных возможностей использования производственных мощностей, связанным с переориентацией неэффективных и ориентированных на производство вооружений отраслей промышленности²⁸. Для того чтобы преодо-

²⁸Согласно данным Союза промышленников и предпринимателей Санкт-Петербурга, второго по величине промышленного центра России, более 60% всех производственных линий на промышленных предприятиях города могут быть использованы только для изготовления военной продукции и ни для чего больше. Более или менее аналогичная ситуация существует и в других крупных индустриальных центрах.

леть эти ограничения, были необходимы крупные инвестиции в модернизацию оборудования, однако эти инвестиции не поступили и не ожидаются. В 1995 году российские эксперты подсчитали, что только для поддержания существующего производственного аппарата необходимо было вложить по меньшей мере 140 триллионов (неденоминированных) рублей промышленных инвестиций, в то время как реальная сумма инвестиций на тот год составила менее 100 триллионов рублей. В 1996 году инвестиции резко снизились (на 18%), а в 1997 году, несмотря на объявленный рост промышленного производства на 1,9% (впервые с 1991 года), инвестиции упали еще на 6%. Спад стал еще сильнее в 1998 году. Нехватка производственного оборудования с течением времени станет важным фактором, препятствующим возрождению промышленности в российской экономике²⁹.

Новые стимулы, порожденные либерализацией, являются лишь слабым отголоском надежд сторонников традиционного подхода, что, прежде всего, объясняется уже не раз упомянутым влиянием фактора институциональной непрерывности. Суть проблемы в том, что корни переходной экономики уходят в плановую экономику, а та была неспособна создать предпосылки для формирования конкурентных рынков. Государственные предприятия представляли собой монополистические образования, стремящиеся к получению ренты и (или) дотаций из бюджета, как в официальном производстве, так и в пространстве параллельной экономики, окружающем каждое из них. Таким образом, либерализация цен и дерегулирование экономики не высвободили конкурентные силы. Вместо этого такие политические шаги освободили укоренившиеся фрагментированные монополии от всякого контроля за их деятельностью. Хотя в определенном смысле устранение такого контроля привело к положительному развитию (например, к прекращению разбазаривания ресурсов на гонку вооружений и на потенциально катастрофические тоталитарные проекты вроде поворота течения сибирских рек с севера на юг), неконтролируемые всепроникающие монополии не составляют основы, необходимой для успешного перехода к обычной рыночной экономике.

²⁹Например, мы можем сослаться на многочисленные беседы с менеджерами тех промышленных предприятий, которые считаются более или менее успешно работающими с точки зрения текущего объема производства и прибыли. Так, менеджер крупного завода по производству турбин в Санкт-Петербурге рассказал, что оборудование на предприятии в последний раз обновлялось незадолго до распада Советского Союза. В 1996 году средний возраст оборудования в российской промышленности составлял 14,9 лет (по сравнению с 10,8 годами в 1990 году и 8,42 годами в 1970 году), а 25,7% оборудования было старше 20 лет (15% в 1990-м и 8,3% в 1970 году) [127, с. 340].

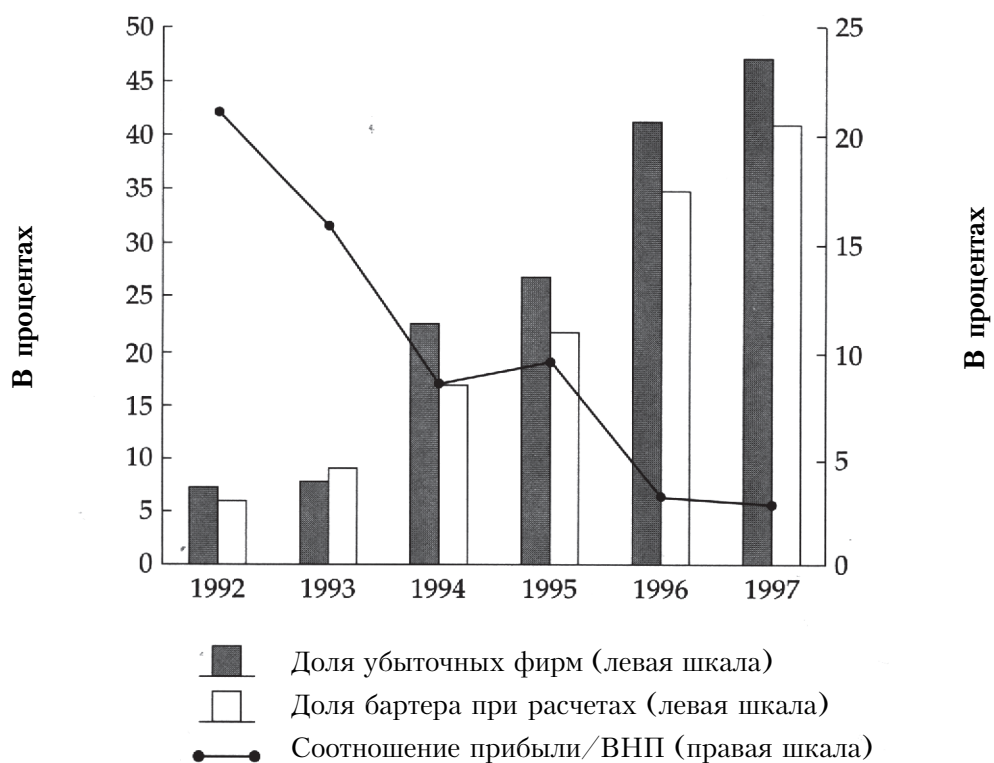


Рисунок 1. Прибыли, убытки и бартерные сделки в добывающей и обрабатывающей промышленности, 1992–1997 гг. (Источник: расчеты автора, основанные на данных «Российского экономического ежегодника», (1997) и обзорах «Российского экономического барометра»).

В свою очередь, программа макроэкономической стабилизации в сложившихся обстоятельствах на самом деле тормозила переход к рыночной экономике в ряде важных аспектов.

На рисунке 1 показана динамика прибылей и убытков, а также доля бартерных сделок в российской промышленности в период с 1992 по 1997 год. Обращает на себя внимание тот факт, что доля убыточных фирм возросла с примерно 7% в 1992 году до почти 50% в 1997 году. Эти показатели, конечно, включают и приватизированные фирмы. Эти фирмы не получают никаких субсидий от правительства. Вместо этого они просто накапливают задолженности по налогам и платежам. В следующей главе мы более подробно обсудим эту модифицированную форму погони за ренто-дотационными доходами, которая продолжает процветать, несмотря на якобы строгие бюджетные ограничения.

Возможно, еще более тревожным с точки зрения перехода к рыночной экономике являлся бурный рост доли бартерных сделок. В обзорах «Российского экономического барометра» приводится цифра 6% на 1992 год — первый год переходного периода, в то время как на первую половину 1997 года доля бартерных сделок составляет уже 41%. В то же время эти цифры, скорее всего, занижены, и вот почему: обзоры РЭБ задают вопрос только о прямых бартерных сделках, то есть о сделках типа «Я тебе даю автомобиль, а ты снабжаешь меня электричеством в течение месяца». Такие сделки не просто исключают деньги как средство обмена, они проводятся даже без посредства векселей, долговых обязательств или иных средств обмена. Существуют и другие типы сделок, которые также проводятся без использования денег в качестве средства обмена, но в которых обращаются векселя, выданные фирмами. Существует вероятность, что большинство респондентов РЭБ не включали такие сделки в свою концепцию «бартера», так как такие векселя иногда могут быть предъявлены к оплате, хотя и с дисконтом от 40 до 70% в зависимости от эмитента. С экономической точки зрения такие сделки не относятся к подлинному денежному обмену, и если бы в статистику был включен этот «квазибартер», то доля неденежных расчетов могла бы возрасти до 70–80%, как показывают наши исследования на местах³⁰. Таким образом, ответом хозяйствующих

³⁰Странно, но объяснить эту простую вещь МВФ либо тогдашнему министру финансов США — было совершенно невозможно. Они просто не желали слушать вплоть до исчезновения последнего кредита МВФ в июле—августе 1998 г. и дефолта.

субъектов на меры по макроэкономической стабилизации и уменьшению государственных субсидий стал просто переход на альтернативные средства обмена. Следует ли в таком случае рассматривать стабилизацию как шаг вперед в направлении перехода к рыночной экономике или же как шаг в сторону от нее? Макроэкономическая стабилизация, конечно, важна, но что это за рыночная экономика, в которой большая часть сделок выпадает из товарно-денежных отношений?!

Тот факт, что происходило что-то в корне неладное, может быть обоснован даже при беглом взгляде на некоторые макроэкономические данные. Так, например, соотношение денежной массы и номинального ВВП в России (коэффициент Маршалла) в конце 90-х годов составлял около 12% против 70–100% в наиболее развитых индустриальных странах. Интервью с менеджерами предприятий показали, что они устанавливают цены при бартерных и полубартерных сделках на 30–40% выше цен на те же товары и услуги при расчетах «живыми» деньгами. Это дает нам возможность сделать хотя бы частичную оценку издержек, связанных с «макроэкономической стабилизацией», сводящейся к политике «денежного голода»: от 20 до 25% стоимости промышленного производства просто «выбрасывается на ветер» (эта цифра получается, если разницу в ценах между денежными и безденежными сделками, которая должна более или менее отражать разницу в издержках между этими двумя типами сделок, умножить на долю бартера и квазибартера). Задолженность поставщикам, аккумулированная фирмами, превышала 12% годового ВВП, а задолженность по уплате налогов составляла более 6% годового ВВП, не говоря уже о задолженности по выплате заработной платы (см. рисунок 2).

Интересно отметить, что задолженность по выплатам банковских кредитов была гораздо ниже (около 1% ВВП), и это просто отражает тот факт, что банки воздерживались от предоставления кредитов промышленным предприятиям еще даже до финансового краха осенью 1998 года. (Более 97% выданных банковских кредитов в России были краткосрочными, в основном на три месяца, для финансирования импортно-экспортных операций, а также оптовых и розничных торговых сделок.) Даже если мы отвлечемся от задолженности, накопленной фирмами друг перед другом, и сосредоточимся только на задолженности по платежам, причитающимся другим секторам экономики (задол-

женности по уплате налогов, задолженности по выплате заработной платы и задолженности по выплате банковских кредитов), то она составила более 60% денежной массы в 1997 году. Таким образом, снижение темпов инфляции, которое в стандартном случае, рассматриваемом в учебниках, должно положительно отражаться на совокупном спросе за счет увеличения реальной ценности денежной массы (реальный эффект баланса) в России имело гораздо меньшее положительное влияние, если имело его вообще, потому что оно одновременно с реальной ценностью денег также увеличивало и реальную стоимость долгов, накопленных предприятиями, снижая их эффективный спрос.

Иногда приводится довод в пользу того, что сведения о прибылях и убытках, представляемые российскими фирмами, в значительной степени фальсифицированы и что даже по некоторым бартерным сделкам расчеты на самом деле производились «черной» наличностью или путем платежей в иностранной валюте. Вполне возможно, что так оно и было, хотя подсчитать, насколько существен этот фактор в количественном выражении, не представляется возможным. Важнее, однако, то, что это несколько не меняет наших выводов, так как очевидно, что прибыли, накопленные подобным образом, вне зависимости от их величины, могли быть «инвестированы» во все что угодно, от автомобиля «Мерседес» до недвижимости на Кипре, но только не в реструктуризацию российской промышленности.

Открытие экономики в определенной степени по ряду параметров также отрицательно сказалось на перспективах успешного перехода к жизнеспособной рыночной экономике. Во-первых, резкое освобождение внешней торговли нанесло тяжелый удар по российским производителям в силу массового притока импортных товаров и резкого возрастания цен на ресурсы в силу конкуренции с внешним спросом. Этот шок был усугублен отрицательным воздействием крушения системы государственных заказов и заказов из бывших советских республик и стран СЭВ. На рисунке 3 показаны изменения относительных цен в различных секторах российской промышленности с 1990 года.

Из представленных данных следует, что рост цен на энергию оказался в два-четыре раза выше роста цен на промышленные товары. Более того, положительное активное сальдо торгового баланса, полученное за счет экспорта ресурсов, а также щедрая международная помощь привели к значительному повышению реального

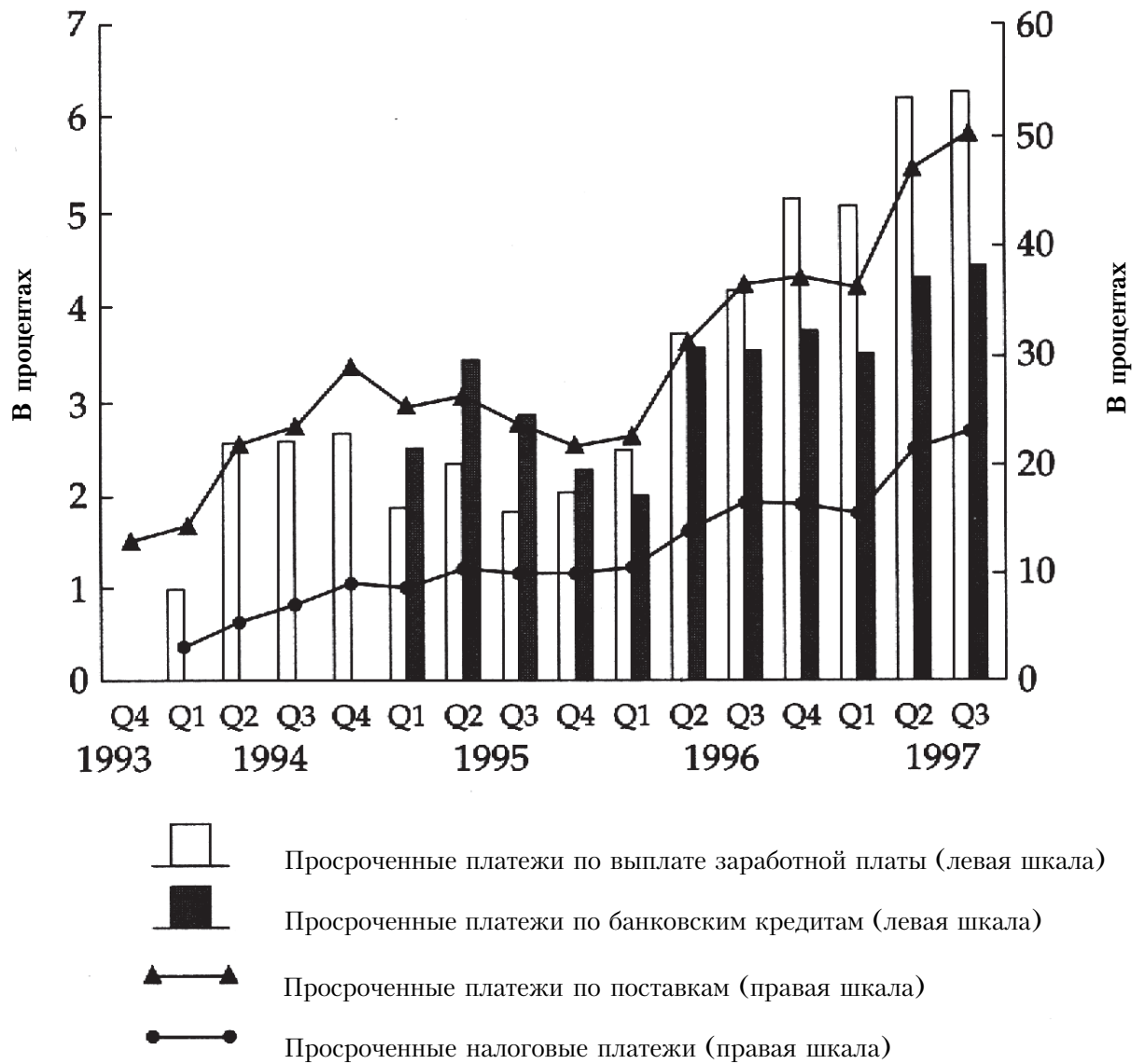


Рисунок 2. Ежеквартальная задолженность, представленная в виде доли ВВП, 1993–1997 гг. (в процентах). (Источник: расчеты автора, основанные на официальных данных, представленных Госкомстатом).

обменного курса (рисунок 4). Резкий, чтобы не сказать катастрофический характер, который приняли эти, в общем и целом необходимые изменения в структуре цен, подорвали все стимулы к преобразованиям и к тому, чтобы приступить к выпуску конкурентоспособных товаров, которые могли быть у менеджеров российских предприятий, поскольку ситуация оказалась просто безнадежной для большинства из них, не оставляющей никаких шансов на выживание³¹.

Ценовая конкурентоспособность российской промышленности была уничтожена, причем промышленность не получила ни единого шанса даже приступить к реконструкции.

Таким образом, основная проблема в подходе СЛПО состоит в том, что эта политика принесла некоторые положительные результаты лишь для минимального слоя российской экономики, ориентированной, главным образом, на внешнюю торговлю и потребительский спрос в больших городах. Остальная часть экономики продолжала управляться в условиях институциональной структуры, характерной для состояния краха плановой экономики. Это явилось прямым следствием зависимости от институционального пути.

Возможность глубоких и серьезных кризисов вследствие зависимости от институционального пути нашла свое подтверждение в правительственном финансовом кризисе 1998 года и в крахе банковской системы, а также в падении доходов от экспорта нефти. Ущерб, нанесенный этими событиями шаткой российской «стабилизации», подчеркивает тот факт, что за семь лет перехода к рыночной экономике не было создано новых источников внутреннего роста. Российская экономика почти целиком зависела от экспорта минерального сырья и от притока государственных и частных денежных средств с Запада, которые, однако, не вкладывались в восстановление российской промышленности, а по большей части использовались на текущее потребление и на финансирование правительственных расходов³².

Экономики стран Юго-Восточной Азии пошатнулись после более десяти лет очень быстрого индустриального роста и несмотря на накопленные боль-

³¹Большинство прямых иностранных инвестиций, вкладываемых в Россию в настоящее время, ориентировано на ее внутренний рынок. Таким образом, они практически питаются теми же доходами от экспорта минеральных и иных ресурсов, которые поддерживали частное потребление в течение прошедших лет. Никаких дополнительных внешних источников дохода не прибавляется.

³²Можно сказать, что рост доли бартерных сделок и обостряющаяся проблема задолженности по платежам представляют собой подавляемую инфляцию, очень схожую с той, что наблюдалась в последние десятилетия плановой экономики.

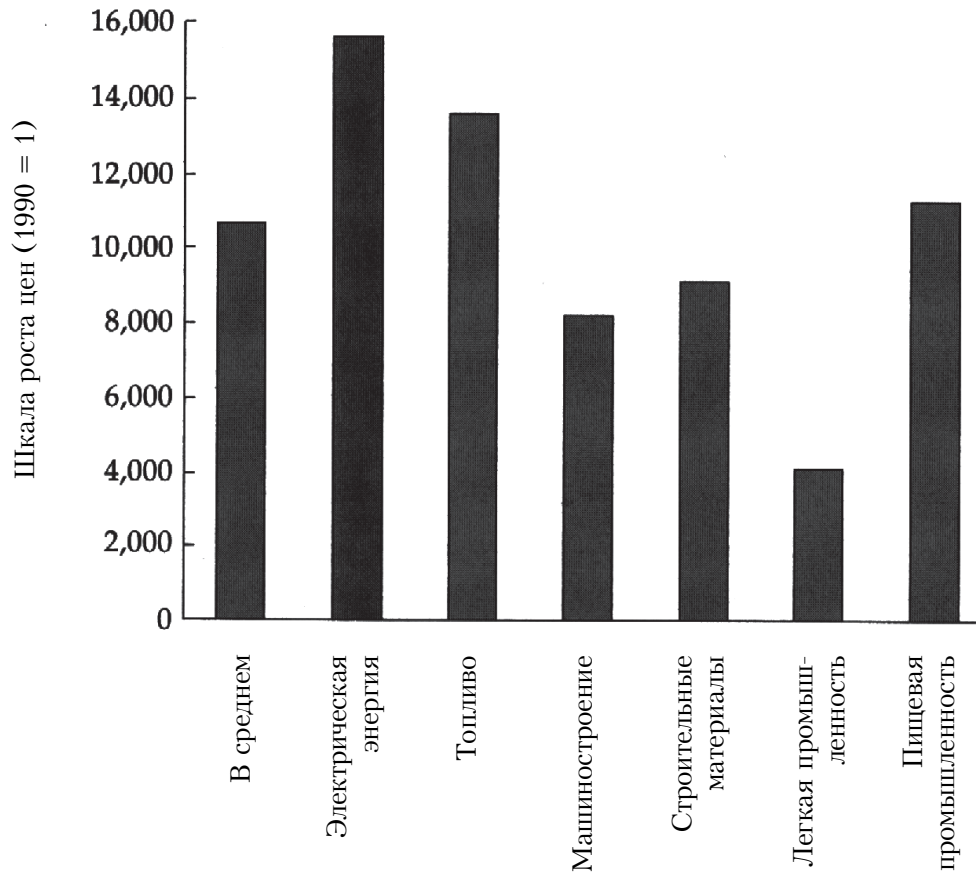


Рисунок 3. Рост цен производителей по отраслям промышленности, 1990–1995 гг. (1990 = 1).
(Источник: расчеты автора, основанные на данных «Российского экономического ежегодника», (1997).



Рисунок 4. Оценка реального обменного курса рубля, 1991–1997 гг. (Источник: расчеты автора, основанные на данных «Российского экономического ежегодника» (1997), и официальных бюллетенях Центрального банка России).

шие резервы иностранной валюты. Российская экономика с начала переходного периода не пережила никакого существенного роста и не преуспела ни в каком значительном накоплении резервов иностранной валюты. «Достижения» политики макроэкономической стабилизации, таким образом, абсолютно иллюзорны, как можно увидеть, например, из приведенных выше данных по бартерным сделкам. В условиях институциональной непрерывности, тесной привязанности сегодняшних экономических норм и правил «игры» к тем, что существовали в условиях тоталитарной экономики, инфляция не лечится путем контроля денежной массы макроэкономическими средствами, — она просто принимает другие формы.

2.3. Основные черты параллельной экономики

Рассмотрим более подробно существо проблем, которые возникают при попытке претворить в жизнь стандартную парадигму СЛПО в условиях экономики, исторически обусловленные институциональные параметры которой отличаются от институтов «нормальной» рыночной экономики. Кеннет Эрроу описал изменения последних лет в бывших социалистических странах как «революцию, которая впоследствии будет сравниваться с развитием капитализма из системы феодальных отношений». Он также отмечал, что указанное развитие капитализма потребовало столетий и что «ему помогал своего рода симбиоз между феодальными лордами и купцами, обосновавшимися в городах» [177, с. 1]. Как мы неоднократно подчеркивали, одной из самых заметных черт изменений, происходящих в России в последние годы, являются сложные отношения симбиоза, возникшие между номенклатурой («лордами плановой экономики») и дельцами из параллельной экономики. Плановая и «теневая» («параллельная») экономика вовсе не антиподы — параллельная экономика «существовала рядом с официальной экономикой, но относилась к той же системе» [239, с. 42]. Крах социалистической системы и распад Советского Союза просто привели форму власти в соответствие с уже более или менее сложившимся ее содержанием (власть номенклатуры среднего звена)³³.

³³Примечательно, что этот процесс можно проследить даже на личностных примерах: за исключе-

Отмеченный выше симбиоз (между экономической и часто политической властью и «параллельными структурами») представляет собой *основную системную черту* современной экономики переходного периода. Мы можем даже пойти дальше и сказать, что этот симбиоз (включая зависимость, часто имеющую криминальный характер) сам является сегодня основополагающим «институтом» современной российской экономики. Соответственно, избавиться от него — очень непростая задача.

Учитывая, что корни институтов параллельной экономики могут быть прослежены в плановой экономике бывшего Советского Союза, начнем анализ ситуации переходного периода с краткого обобщенного перечисления наиболее ярких черт параллельной экономики, которые она приобрела ближе к концу тоталитарной экономической и политической системы.

Параллельная экономика в бывшем Советском Союзе внешне имела много общего с рыночной экономикой. В частности, она была полностью свободна от вмешательства государства (за исключением необходимости подкупа или запугивания правительственных чиновников). Параллельная экономика даже была намного «свободнее» любой традиционной экономики в развитом мире. Цены устанавливались свободно, и все хозяйственные субъекты в той экономике действовали строго в соответствии с принципом максимизации прибыли. В то же время, несмотря на то, что параллельная экономика содействовала исправлению некоторых неэффективных черт официальной экономики, она сама по себе являлась источником гораздо большего числа неэффективностей, некоторые из которых являлись не менее серьезными, нежели те, которые она была призвана исправить.

Первая такая неэффективность связана с отсутствием конституционных соглашений, юридически определяющих право на собственность и обеспечивающих его соблюдение. Как мы уже видели, в официальной экономике бывшего Советского Союза право на собственность было очень строго обозначено, а его соблюдение — обеспечено. В параллельной же экономике каждый субъект вынужден самостоятельно защищать свое право на собственность и, более того, при этом не быть обнаруженным властями. Эта задача могла быть выполнена

нием немногих интеллектуалов, правящая элита сегодняшней России состоит из старой номенклатуры среднего звена. Без сомнения, то же характерно для правящей элиты в других республиках.

только при условии содержания дорогостоящей команды, следившей за принудительным соблюдением права на собственность, либо если защитой «собственника» за деньги занималась мафиозная группировка. Естественно, даже чисто экономические издержки такой защиты прав собственности (не говоря уже о вероятных последствиях в виде человеческих страданий и жизней) были гораздо выше, чем в конституционном государстве или даже в социалистическом государстве.

Состояние непрерывного антагонизма между различными «мини-государствами», возникавшими вокруг очагов параллельной экономики в их симбиозе с государственными предприятиями и номенклатурой, приводило и приводит к огромным общественным издержкам, неслыханным не только в развитых рыночных экономиках, но даже и в (нормально функционирующем) иерархическом государстве. Несмотря на то, что для описания ситуации, возникшей в результате в «экономике переходного периода», было создано много терминов, сами россияне предпочитают употреблять слово, плохо переводимое на другие языки: *«беспредел»*. *«Беспредел»* означает ничем не ограниченное пренебрежительное, эгоистичное поведение. Если проводить параллели, оно сродни гобсовскому понятию мира в состоянии полной анархии и распада власти, где «каждый против каждого», а жизнь «одиока, бедна, отвратительна, жестока и коротка» [223, с. 96].

Второй причиной неэффективности, которая связана с первой, является высокий уровень сегментации рынка. Поскольку ранее в параллельной экономике необходимо было постоянно скрывать свою деятельность от диктатора, эти изначально заданные институциональные параметры предопределили ее функционирование на сильно сегментированном рынке и после краха диктатуры. Хотя ценообразование в параллельной экономике зависит от предложения и спроса (как это всегда и было, даже при плановой экономике), сегментация рынка приводит к огромному разбросу цен и отсутствию какой-либо реальной кодификации «правил игры». В каждом сегменте параллельной экономики строго ограничено количество участников, и поток товаров, капитала, рабочей силы и информации замыкается сам на себе. Результатом этого является ситуация, при которой обмен и прочие операции, которые вовлекали бы не один, а различные сегменты параллельного рынка, так высоки, что невозможно, на-

пример, достичь оптимальных масштабов производства с точки зрения простой экономической эффективности. Эффективность плановой экономики страдала от чрезмерного количества слишком крупных производств (как мы уже видели, это было продиктовано необходимостью экономить на издержках экономического планирования). Эффективность параллельной экономики страдает от противоположной крайности. В частности, система, основанная на параллельной экономике, не менее враждебна конкуренции, чем бывшая плановая система, о чем свидетельствуют трудности, сопряженные с созданием нового бизнеса, где преодоление бюрократических препон является, пожалуй, еще не самым трудным. Еще одним свидетельством тому могут служить широко известные огромные различия в ценах на одни и те же товары в соседних регионах. Например, в декабре 1994 года розничная цена бензина в соседних областях Центральной России колебалась от 33 тыс. рублей за литр в Москве и Твери до 51 тыс. рублей в Ярославле. Группировки, контролировавшие бензиновый бизнес на своей территории, всячески препятствовали выравниванию цен.

В-третьих, параллельная экономика по своей природе ориентирована только на самую краткосрочную максимизацию прибыли. Это объясняется и ее культурными корнями (наиважнейшей чертой которых является «беспредел»), и естественным отсутствием диверсификации рынка, позволяющей контролировать риски. Если принять во внимание, что для успешного перехода к рыночной экономике необходимо радикально обновить промышленный потенциал, — в частности, произвести замену старого оборудования, переделать производственные линии, предназначенные для выпуска военной или иной продукции, в которой нуждалось свергнутое коммунистическое руководство, но которая не нужна частным потребителям, — становится очевидно, что параллельная экономика не в состоянии предоставить ни необходимого долгосрочного развития, ни мотивации для такого переустройства.

В-четвертых, стремление мафии, управляющей параллельной экономикой, извлекать прибыль в кратчайшие сроки, имеет еще одну особенность: мафия склонна отдавать предпочтение деятельности, приносящей быстрый доход и непосредственно не связанной с производством, она не собирается развивать долгосрочный производственный потенциал фирм в своем сегменте рынка. Это, в частности, крайне негативно сказывается на сферах применения человеческо-

го капитала: вместо продуктивной работы над извлечением прибыли из организации производственного процесса, наиболее талантливые люди становятся сомнительными дельцами, так как эта сфера деятельности оказывается намного выгоднее (см. [243]).

И наконец, параллельная экономика, каждый из сегментов которой связан с определенной частью государственного аппарата, имеет следствием огромные социальные издержки в плане «структурной организации коррупции». Речь идет о следующем отличии нынешней системы от, скажем, социалистической тоталитарной системы. При тоталитарной системе правила продвижения вверх по карьерной лестнице и привилегии, и материальные блага, сопутствовавшие такому продвижению, были четко определены и всем хорошо известны. Разумеется, иногда возможно было дать высокому чиновнику взятку, но даже в таких случаях существовали достаточно строго соблюдавшиеся неофициальные правила, нарушения которых «наказывались партийной бюрократией, а потому случались нечасто» [259, с. 605]. Короче говоря, система, даже когда она допускала некоторый уровень коррупции, была в своей основе однородной и имела четкие внутренние связи, что позволяло свести к минимуму потери «эффективности» ее функционирования (эффективности в широком смысле, включающей в себя общепризнанные нормы того, сколько «можно брать»).

Эта более или менее организованная система коррупции нарушается, когда власть переходит в руки параллельной экономики. Каждый из ее сегментов начинает действовать по своим правилам, но поскольку экономика пронизана множеством взаимных связей, отсутствие координации приводит к еще большим общественным издержкам, чем всем понятная система иерархической коррупции: «различные министерства, учреждения и органы местного самоуправления независимо друг от друга устанавливают собственные размеры взяток, стараясь максимизировать собственные доходы и не учитывая влияния, которые их действия оказывают на действия других взяточников» [259, с. 605], нанося тем самым наибольший ущерб экономической эффективности. Данная ситуация имеет сходство с известным теоретическим результатом из теории организации промышленного производства: единая монополия на производство товаров или услуг, потребление которых взаимосвязано, является меньшим злом по сравнению с множеством мелких монополий на каждый отдельный

вид товаров (услуг). «Независимая структура игнорирует эффект повышения требуемых от нее размеров взяток для получения дополнительных разрешений... действуя независимо друг от друга, две структуры фактически мешают и друг другу, а также и частным покупателям таких разрешений» [259, с. 606]. Проблема в российских условиях еще больше осложняется тем, что доступ в «бизнес» взяточничества (в отличие от цивилизованного бизнеса) практически открыт и ничем не ограничен.

2.4. Российская приватизация

Вышеописанные черты параллельной экономики сформировали и продолжают формировать характер «перехода к рыночной экономике». В этом смысле вовсе не удивительно, что новыми возможностями, которые были предоставлены подходом СЛПО, в полной мере воспользовались «институциональные структуры» этой экономики. Это особенно справедливо в отношении программы приватизации, которую одно время превозносили как одну из наиболее успешных среди переходных экономик³⁴.

Так называемая «ваучерная» приватизация 1993 года, несмотря на то, что ее широко разрекламированные цели предполагали «народную приватизацию», на самом деле была сведена к передаче бывшего государственного имущества в собственность инсайдеров³⁵. Однако понятие инсайдеров-собственников не всегда четко определено. В соответствии с программой приватизации, принятой в России, большая часть имущества была формально «коллективизирована», то есть была передана в собственность трудовых коллективов. Тем не менее, рядовые работники в большинстве случаев не имели права голоса при управлении собственностью

³⁴Часто цитируемая книга о приватизации, опубликованная в 1995 году, например, характеризует российскую приватизационную программу как «замечательную реформу», которая позволила российской экономике сделать «громадный шаг вперед в сторону эффективных отношений собственности» [195, с. 3, 98].

³⁵Например, Масахико Аоки пишет: «Контроль со стороны инсайдеров — это, вероятно, общее явление для переходного процесса, берущее начало в наследии коммунистического режима... Постепенный отказ от единого органа централизованного планирования привел к его внезапному развалу. Руководители государственных предприятий, которые к тому моменту уже добились для себя значительной степени свободы от контроля аппарата центрального планирования, получили еще большие права вследствие вакуума, возникшего после развала коммунистического государства [175, с. 7–8]. В той же книге Норитака Акамацу после тщательного исследования модели «ваучерной приватизации» делает вывод, что «российские предприятия в настоящее время управляются их действующим руководством» [с. 179].

и часто даже не получали своей скудной заработной платы в течение многих месяцев. Было бы более справедливо считать таких работников аутсайдерами, нежели инсайдерами, по крайней мере в отношении собственности, в то время как многие члены групп влияния, формально не работающие в фирме, должны рассматриваться как инсайдеры, вне зависимости от официального места работы.

Критерием, который мы предлагаем для разграничения понятий инсайдеров и аутсайдеров в контексте переходного периода в России, является не официальное место работы, а методы, которые используются для получения дохода от конкретного государственного предприятия. Этот критерий позволяет понять, что многие из тех, кого мы определяем как собственников-инсайдеров (а часто и самые влиятельные из них), формально не принадлежат к фирме. Например, они могут быть представителями главных поставщиков или лидерами финансово-промышленных групп. К ним же могут быть отнесены чиновники региональный и местной администрации, а также часто и члены криминальных группировок. Общая особенность всех фактических инсайдеров, а также действующего руководства самого предприятия (директора, его заместителей и начальников важнейших отделов и/или цехов) — в том, что они извлекают прибыль, пользуясь своим правом контроля, а не вследствие получения дивидендов или повышения рыночной стоимости фирмы. Главными источниками дохода для инсайдеров (в нашей интерпретации) являются незаконное присвоение средств предприятия (например, присвоение прибыли от продаж на параллельном рынке) и поиск возможностей для извлечения ренты.

Иначе говоря, для того чтобы правильно сформулировать суть отношений собственности в переходной экономике России, *под инсайдерами надо понимать людей, в чьих руках сосредоточен бесспорный контроль за деятельностью конкретного предприятия в сфере параллельной экономики и которые получают от этой деятельности бесспорную прибыль.* В частности, из нашего определения явствует, что проблема передачи прав собственности от «неэффективных» инсайдеров более способным (предположительно) к эффективному руководству аутсайдерам не так проста, как ее иногда преподносят. Например, два автора книги, превозносившие программу российской приватизации в первой половине 90-х годов, впоследствии изменили свою позицию и в статье 1996 года признали, что результаты до сего времени «противо-

речат мнению, что поощрение частной собственности без внесения изменений в человеческий капитал благоприятствует реструктуризации» [179, с. 781]. Их новая точка зрения сводится к тому, что «удержание контроля старыми руководителями являет собой проблему для реструктуризации» и что «необходимо было уделять больше внимания смене руководства, чем надзору акционеров за существующими руководителями... Дальнейшие реформы должны облегчить уход старого руководства (с выплатой больших компенсаций), а также его насильственное увольнение путем стимулирования борьбы других акционеров за обладание компанией с использованием голосования по доверенностям, банкротств и других механизмов агрессивного корпоративного контроля. Если бы приватизация разрабатывалась «с нуля», этим стратегиям следовало бы уделить больше внимания, чем это имело место фактически» (там же, с. 789).

Хотя этот взгляд, без сомнения, является шагом вперед по сравнению с мнениями, высказанными теми же авторами ранее, ухода руководства и прочих форм замены действующих (формальных) инсайдеров явно недостаточно. Если принять более широкое определение инсайдеров, предложенное выше, станет ясно, что «стимулирование борьбы других акционеров за обладание компанией путем голосования по доверенностям, банкротств и другие механизмы агрессивного корпоративного контроля», не подкрепленные прочими мерами институционального реформирования, могут в действительности еще больше усилить проматывание доходов, увеличить степень незаконного присвоения средств предприятия и усугубить, а не улучшить положение дел с эффективностью³⁶.

В итоге осуществление плохо продуманного плана приватизации привело только к возникновению еще одной, потенциально очень серьезной, институциональной проблемы (ухода огромной части хозяйственной деятельности полно-

³⁶Барберис, Бойко, Шлейфер и Цуканова [179] делают свои выводы на основе исследований сектора розничной торговли. Однако зачастую и в случаях больших, ранее государственных производственных предприятий замена действующего руководства на новое, назначавшееся предполагаемыми «аутсайдерами», приводила к точно таким результатам, которые мы здесь рассматриваем: на смену одной группе кровопийц приходила другая, часто еще более порочная. В большинстве подобных случаев стоит лишь навести справки о тех, кто получал контроль над фирмами под личиной аутсайдеров, и становится очевидно, что на самом деле они являлись теми владельцами («инсайдерами» по нашему определению, но «аутсайдерами» по всем формальным критериям), которые были в наибольшей степени заинтересованы в доходах от параллельной экономики. Действующее руководство смещалось не потому, что оно противилось реструктуризации, а потому что оно являлось препятствием для установления полного контроля «параллельных» структур.

стью «в тень»), что еще более усложнило и без того чрезвычайно сложную задачу реструктуризации российской промышленности. Именно вследствие этого, а не только потому, что российская приватизация не смогла принести немедленных результатов в повышении эффективности, мы считаем ее одной из самых показательных неудач за всю историю экономических реформ. «Лже-приватизация» породила «лжекапитализм», ново-старые институциональные структуры, которые сейчас, вероятно, уже крайне сложно будет устранить. После формального завершения широкомасштабной программы приватизации в 1994 году, правительство, в рамках мер по продолжению процесса стало даже еще больше ориентироваться в своих практических шагах на крупнейшие группы давления, включающие в себя коммерческие банки, которые ранее поддерживала номенклатура, и конгломераты бывших государственных предприятий. Подробный анализ проблемы содержится в [149, с. 414–444].

2.5. Экономическая мотивация инсайдеров и вопрос контроля за менеджментом

Если следовать нашему определению собственников-инсайдеров, их поведение почти полностью независимо от юридической формы предприятия. Существуют некоторые факты, доказывающие, что юридическая форма собственности на предприятие в России никак не влияет на его функционирование. Как достаточно осторожно замечают Аукуционек, Иванова и Журавская [178], «различия между приватизированными и государственными предприятиями не всегда очевидны» (с. 5)³⁷. И государственные, и приватизированные предприятия обладают большой степенью независимости при принятии экономических решений, распределении доходов и т.д., что подтверждают наши беседы со

³⁷Этот эмпирический вывод очень близок к теоретическому тезису о независимости экономической эффективности от распределения прав контроля в условиях коррупции, предложенному Шлейфером и Вишны [260, с. 997]: «В условиях полной коррумпированности распределение прав контроля и прав управления потоком денежной наличности между руководителями предприятий и политиками не оказывает влияния ни на прибыльность фирмы, ни на трансферты, которые она получает. Этот результат означает, в частности, что при полной коррумпированности не имеет значения ни коммерциализация, ни приватизация». Любопытно заметить, что Шлейфер и Вишны проявляют большее понимание сути этой проблемы в своей теоретической работе, нежели при анализе эмпирической стороны российской программы приватизации.

многими руководителями обеих групп предприятий. Фактически те, кто управлял государственными предприятиями, не могли четко сказать, какое значение для них имеет этот статус, и утверждали, что они не получают денег из бюджета и также не платят в него ничего, кроме обычных налогов. Кроме того, государство никак не контролирует назначение на должность руководящего состава и не вмешивается в ценовую политику, в то время как многие частные предприятия в отраслях, где в какой-то мере существует контроль над ценами, должны при принятии решений о поставках и ценах считаться с центральными и местными органами власти.

Теоретически необходимость эффективного контроля за менеджментом корпораций (чтобы в больших фирмах, которые не могут находиться в собственности одного человека, не могло происходить хищений средств, извлечения личных доходов в ущерб предприятию и иных действий, приводящих к убыткам владельцев акций) хорошо известна. В разных общественных системах этот контроль осуществляется по-разному. Например, при коммунистической системе надзор за руководством предприятий осуществлялся посредством административного контроля со стороны партии и правительственного аппарата, а также посредством полицейского государства. При рыночной экономике функции контроля за действиями наемного менеджмента выполняет в основном имперсональный механизм в лице конкурентных рынков капитала и рабочей силы, а также в некоторых странах (например, в Японии) банки, которые не только дают ссуды нефинансовым корпорациям, но и являются крупными совладельцами таких корпораций [175]. Даже в таких странах, как Южная Корея, система финансово-промышленных групп осуществляет определенный надзор за руководством предприятий, хотя и весьма неэффективный, как продемонстрировал кризис 1997 года.

В России переходного периода не действует ни один из перечисленных выше механизмов, и созданию таких механизмов, как было отмечено, не уделялось никакого внимания при разработке программы приватизации. Самый тревожный фактор в институциональной неразберихе, порожденной программой приватизации, — это то, что фактические собственники-инсайдеры при осуществлении контроля над приватизированными фирмами полагаются не столько на правовую систему, сколько на структуры параллель-

ной экономики (в том числе на коррумпированных правительственных чиновников и явных членов криминальных групп). Немногие оставшиеся контролеры-аутсайдеры (бывший руководящий персонал, который в настоящее время управляет посткоммунистическим государством или слился с организованной преступностью) весьма широко пользуются своими возможностями принуждения, как это было и на поздних стадиях плановой экономики, — берут (или вымогают) взятки, не контролируя при этом ни эффективности, ни честности инсайдеров. Соответственно, нам представляется, что реформы, исходящие из того, что коренное улучшение ситуации может быть достигнуто путем привлечения сторонних акционеров или банков [175], не могут быть действенными применительно к сфере, где доминирует параллельная экономика³⁸. Могут потребоваться другие более кардинальные меры экономической мотивации для устранения корней проблемы (см. главу 9).

Таким образом, в определенном смысле формальное право собственности в современной российской экономике не имеет значения. Однако оно важно совсем в другом смысле. Особая форма фактического права собственности инсайдеров, которая возникла на поздних стадиях плановой экономики, вне зависимости от того, оформлена ли она в виде законной частной собственности или нет, ведет к искажению экономической мотивации в масштабах, неслыханных в истории рыночной экономики.

Понятие права на частную собственность практически теряет смысл, если это право должным образом не ограничено законом, контрактами и социальными нормами. Парадокс здесь только кажущийся. Так же как формы предметов можно наблюдать в пространстве только потому, что они ограничены другими предметами, так и право собственности определяется его границами. Парадокс «права на частную собственность» в приватизированных фирмах России состоит в том, что в настоящее время различные группы инсайдеров (как они оп-

³⁸Известно множество случаев, когда инсайдеры, не желающие делиться своим контролем над предприятиями с аутсайдерами, просто объявляли недействительными акции, приобретенные инвесторами-аутсайдерами. Еще шире распространено притеснение рядовых акционеров (в основном сотрудников фирмы), когда им запрещено продавать свои акции аутсайдерам (таким мелким акционерам не выплачиваются дивиденды, что превращает их долю собственности в фирме в ничего не значащую бумажку). Контроль за менеджментом со стороны банков тоже очень проблематичен с учетом институциональной структуры современной российской экономики, в которой банки в основном представляют собой структуры, принадлежащие инсайдерам. Это утверждение подкрепляет полная неспособность так называемых финансово-промышленных групп провести сколько-нибудь значимую реструктуризацию приобретенных ими нефинансовых предприятий.

ределены выше) наделены этим правом в гораздо большей степени, чем в любой развитой экономике, основанной на частной собственности. Однако именно по этой причине невозможно установить какие-либо долгосрочные устойчивые правила игры для взаимодействия этих обособленных групп, каждая из которых построила для своих членов нечто вроде мини-тоталитарной экономики. Их неформальное право на собственность в пределах сфер их влияния практически не ограничено никакими нормами — ни юридическими, ни общественными, ни моральными, — но именно поэтому оно почти никак не защищено за пределами этих сфер, поскольку вступает в противоречие со столь же неограниченным «правом на частную собственность» конкурирующих групп. Неудивительно, что в такой ситуации «приватизация» не породила новых стимулов для повышения прибыльности бывших государственных предприятий. При том что параллельная экономика все еще является существенным видом деятельности (а во многих случаях — единственно возможным), сегментированные рынки, очень ограниченный во времени горизонт планирования и другие вышеописанные черты этой экономики вынуждают группы инсайдеров пользоваться своим фактическим правом на собственность большей частью с целью отвлечения прибыли с постгосударственных предприятий и ее привлечения в собственный небольшой частный бизнес. Приватизированными фирмами продолжают управлять их руководители, структуры параллельной экономики и бюрократы среднего звена, как это и происходило в последние годы плановой экономики. У рядовых работников и у большинства номинальных акционеров очень мало информации и нет права голоса, позволяющего влиять на процесс управления фирмой (за очень редким исключением).

Получить конкретные данные, дающие представление о масштабах незаконной деятельности, конечно же, очень непросто. Тем не менее, кое-что об этих масштабах можно узнать с помощью косвенных данных. Например, фантастический рост количества предприятий «малого бизнеса». Такие предприятия практически не существовали при более строгих правилах плановой экономики. Однако к 1991 году было зарегистрировано уже 268 тыс. таких фирм, а к концу 1996 года их количество возросло до более чем 1,5 млн. И хотя эта цифра, может быть, невелика по международным стандартам (например, в

Японии количество мелких и средних предприятий составляет почти 6,5 млн), ни для кого не секрет, что большинство этих фирм было организовано руководителями крупных постгосударственных предприятий, в основном, чтобы прикрыть отвлечение ресурсов и наличности для частных целей руководителей и бывших номенклатурщиков. Таким образом, значительная часть российской рабочей силы задействована в фирмах, главным образом ведущих деятельность по извлечению рентного дохода и непосредственно не связанных с производством, как это определено у Бхагвати [193]. Существуют также признаки того, что официальная занятость — лишь верхушка айсберга³⁹.

Усилия российского правительства, нацеленные на достижение макроэкономической стабилизации, которые, по существу, не пошли далее отказов платить деньги даже по собственным обязательствам, на самом деле помогли на микроэкономическом уровне углубить институциональную неразрешенность вопроса господства параллельной экономики. При отсутствии доступа к рынкам капитала и под строгим контролем структур параллельной экономики за большинством аспектов экономической деятельности новый эффективный приток инвестиционных средств невозможен без значительной помощи со стороны правительства. Это не означает, что правительство должно снова само заняться инвестиционной деятельностью, но это означает, что оно должно проводить политику (в том числе политику по ссудам) по поддержке малого бизнеса в производственной сфере и, самое меньшее, установить сотрудникам правоохранительных органов достаточно высокую заработную плату, чтобы сами они не становились частью структур принуждения в параллельной экономике. Все это отрицалось путем акцентирования внимания на «макроэкономической стабилизации» и направления усилий на снижение инфляции, когда не делалось различий между средствами, выделяемыми для поддержки убыточных государственных предприятий, и средствами для организации нового бизнеса и увеличения объе-

³⁹В Санкт-Петербурге, например, согласно статистике рынка труда, в 1994 году не было учтено около 18% рабочей силы (то есть работники ушли с постгосударственных предприятий, но не зарегистрировались как безработные). А чрезмерный уровень занятости на самих постгосударственных предприятиях также, хотя бы относительно, объясняется тем, что работники фактически задействованы в параллельной экономике. Можно без преувеличения утверждать, что занятость в параллельной экономике является единственным основным фактором низкой безработицы, несмотря на резко падающие объемы производства. Большая часть занятого населения непродуктивна, как формулирует это явление Бхагвати [193].

мов производства⁴⁰. Фактически правительство 90-х годов само загнало себя в порочный круг: неограниченное господство инсайдеров подрывало налоговые поступления, а в ответ правительство вынуждено прибегать к частным переговорам с главными неплательщиками налогов, отходя от провозглашаемой цели установления принципа законности.

2.6. Некоторые предварительные выводы

Институциональная непрерывность (иными словами, доминирующее влияние институтов «параллельной экономики», сохранившееся и усилившееся после краха плановой экономики) серьезно подорвала ожидавшийся эффект подхода СЛПО, выявляя его неустранимые недостатки, которые можно было предвидеть. Главный недостаток заключался в том, что не было уделено внимания важнейшим чертам экономической мотивации поведения хозяйствующих субъектов в условиях господства параллельной экономики. До тех пор пока эти вопросы не будут существенным образом приняты во внимание, «переход к рыночной экономике» будет, вероятно, идти столь же несогласованно на сильно сегментированном рынке. Хотя ценообразование в различных сегментах параллельной экономики подчинено законам спроса и предложения, это не приводит к эффективному распределению ресурсов. Когда происходит развал диктаторского социалистического государства, ему на смену немедленно не приходит, да и не может прийти конституционное и рыночно ориентированное государство. Структуры, унаследованные от социалистического государства, разрываются сегментированными коалициями параллельной экономики, а формальное право на собственность (в отличие от фактического права на собственность, укорененного в параллельной экономике) становится абсолютно уязвимым и незащищенным. При таком социальном устройстве вряд ли можно ожидать какого-либо устойчивого экономического роста. В то время как экономический рост в социалистическом государстве является далеким от оптималь-

⁴⁰Акцентирование внимания на макроэкономической стабилизации в России получило название «монетаризм». Однако представляется сомнительным, чтобы какой-либо монетарист с хорошей теоретической подготовкой пытался отстаивать свои позиции, когда коэффициент использования производственных мощностей в промышленности составляет 30–40%, а 25–30% рабочей силы составляют безработные (включая скрытую безработицу).

ного, постсоциалистическая (посттоталитарная) экономика не растет вовсе. Фактически, как свидетельствует опыт экономик переходного периода, а также многих стран третьего мира, существует реальная возможность, что новая система может погрузиться в полный хаос. Государство слабо потому, что кроме повсеместной коррупции, нет действующего экономического механизма, и эта слабость еще более уничтожает стимулы к любого рода экономической активности, за исключением поиска способов извлечения рентной прибыли и коррупции. Посттоталитарное государство очевидным образом движется по порочному кругу, единственным выходом из которого является принятие конституционных мер, которые должны обеспечить защиту частной собственности, стимулировать конкурентные рынки и уничтожить структуры параллельной экономики. Не стоит и говорить, что осуществление этой задачи требует намного большего, чем просто стратегии СЛП.

Поскольку переходный процесс 90-х годов в России развивался согласно сценарию, который мы описали под названием «подход СЛПО», защита «частной собственности», защита контрактов и обеспечение их исполнения перешло под юрисдикцию частных групп, выполняющих эти функции путем физического принуждения, и организованной преступности вместе с системой взяток, предлагаемых органам милицейского контроля и другим чиновникам, в том числе прокурорам и судьям. Такая подмена необходимого институционального механизма усугубила экономическую неэффективность (по причине необходимости поддерживать секретность и невозможности применения широкомасштабной экономики), ненадежность (вследствие постоянной борьбы за сферы влияния) и разрушительно повлияла на конкуренцию.

Мы не отрицаем важности проведения разумной макроэкономической политики и открытости российской экономики для ускорения реформ. Однако поскольку эти меры в 90-е годы не были дополнены значимыми политическими реформами и институциональными изменениями, основанными на понимании экономической мотивации поведения хозяйствующих субъектов в условиях переходного процесса, проанализированные тенденции к настоящему времени сложились в систему, о которой и пойдет речь дальше.

Глава 3. Формирование групп влияния и олигархической системы власти в 90-х годах XX в.

3.1. Типология капитализма и «третий путь»

В 1980-х, в разгар «последней битвы» между капитализмом и социализмом, многие аналитики были склонны оценивать исход этой битвы исключительно в черно-белых тонах. Популярное изречение того времени гласило: третьего не дано. Либо вы имеете тоталитарную социалистическую систему, либо рыночную экономику и политическую демократию. Любопытно, что это восприятие в черно-белом цвете в равной степени и безоговорочно было распространено по обеим сторонам «железного занавеса», правда с диаметрально противоположными представлениями о том, какая система в конечном итоге выйдет победителем. Эйфория, начавшаяся сразу после краха коммунистической системы в Восточной Европе и в бывшем Советском Союзе, также основывалась на представлении, что теперь, когда социализм побежден, бывшие коммунистические страны начнут торжественный марш к освобожденному от оков капитализму. Как мы видим, этого не случилось (во всяком случае, в России и в большинстве других стран бывшего Советского Союза). В ответ на это, а также на проблемы, возникшие в развитии некоторых новых индустриальных стран (преимущественно в Юго-Восточной Азии), начался поиск аналитических концепций, которые все-таки вместили бы возможность «третьего пути».

К настоящему времени аналитики придумали различные термины для описания политико-экономических систем, которые, несмотря на наличие элементов рыночной экономики, а иногда даже элементов политической демократии, тем не менее не отвечают стандартам, установленным западными промышленно развитыми странами. Один из таких терминов, «приятельский капитализм», применяется, главным образом, в отношении некоторых стран Юго-Восточной Азии. Он описывает ситуацию, когда самые лакомые куски в бизнесе розданы преданным друзьям или родственникам правящей фамилии (как в Индонезии, где правил Сухарто), или, в более общих чертах, экономическую организацию, в которой принцип независимых конкурентных отношений не

применяется к большинству сделок и где предпочтение отдается «бизнесу между приятелями». Некоторые элементы этого явления, конечно, можно обнаружить и в западных промышленно развитых странах, но там они не образуют доминирующую парадигму. Во многих же новых индустриальных странах и в некоторых странах с переходной экономикой приятельский капитализм, похоже, стал доминирующей формой экономической организации.

Стивен Чунг, рассматривая системы собственности, использовал выражение «индийская система» для описания третьей системы очерчивания прав собственности, отличной как от частной собственности, так и от систем иерархического порядка. В его определении «индийская система» — это система институционализированной коррупции [204, с. 248]. В самой России аналитики все чаще в последнее время используют выражение «олигархический капитализм», которое описывает ситуацию, при которой около дюжины крупных финансово-промышленных групп (ФПГ) осуществляют практически полный контроль над экономикой и государством. Их олигархический контроль над экономикой страны и полукриминальные методы, используемые в отношениях друг с другом и с правительством, напоминает некоторые страны Латинской Америки в семидесятые и восьмидесятые годы прошлого века.

Однако на деле подлинная сущность зарождающегося в России капитализма гораздо сложнее любых из приведенных выше определений. Отличительной чертой современной российской экономической системы является отсутствие единой связной структуры, которая, к лучшему или к худшему, но объединила бы эту систему в единое целое. Нет установленных правил конкурентной рыночной игры. Но в то же время не вполне установилась и система приятельских отношений в бизнесе (параллельная экономика определенно не отвечает этому понятию; деловые отношения, устанавливаемые в ней, по большей части настолько же сухи и обезличены, как и при независимых конкурентных отношениях). И хотя коррупция расцвела пышным цветом, она еще не до конца «институционализировалась», как в «индийской системе». Экономический ландшафт сегодняшней России представляет разнообразную и очень раздробленную картину, в которой, по большей части, каждое постгосударственное предприятие в отношении злоупотреблений продолжает действовать в своем отдельном сегменте параллельной экономики и сохраняет сеть неформаль-

ных отношений с другими постгосударственными предприятиями через систему бартерных сделок, задолженностей и поиска рентно-дотационных доходов в отношении официально выпускаемой продукции. Система неформальных экономических связей между высшим руководством постгосударственных предприятий копируется рядовыми сотрудниками на каждом уровне иерархии рабочих мест. Даже когда такие постгосударственные предприятия формально объединяются в финансово-промышленные группы, эти группы зачастую представляют собой всего лишь слабо координируемые конгломераты, и трудно оценить действительную степень экономической власти, которую такие группы имеют по отношению к отдельным входящим в них постгосударственным предприятиям.

В этой главе мы сосредоточим внимание на анализе общероссийских (в отличие от региональных и местных) групп влияния, которые формируют «олигархическую» часть капитализма в современной политико-экономической системе России. Мы увидим, что такой анализ имеет крайне важное значение для определения направления, в котором движется переходный процесс в России, и для оценки его перспектив. «Олигархическому капитализму» уделяют наибольшее внимание также и аналитики, журналисты и политики. Подсчеты показывают, что ведущие ФПГ уже приобрели контроль над предприятиями, которые производят более 50% ВВП страны. «Олигархи» (главы ФПГ и других крупнейших групп влияния) не жалеют сил, чтобы представить себя неоспоримыми властителями российской экономики, а некоторые из них открыто предъявили претензии и на политическую власть. Действительно, их контроль над большей частью зарождающейся квазирыночной денежной экономикой в России позволяет олигархическим группам осуществлять громадное политическое влияние в Кремле.

Однако, как упоминалось выше, не все так просто. Важно не путать часть с целым и не терять из вида другие миры, вращающиеся на орбитах российской экономики и государства. Эти миры представлены безденежной и увядающей, но все еще существующей экономикой постгосударственных предприятий, военно-промышленным сектором, региональными и местными структурами параллельной экономики, хотя эти части российского капитализма могут легко избежать внимания тех наблюдателей, которые сосредоточивают внимание на

экономических параметрах, поддающихся прямому измерению, таких как цены на акции, учетные ставки и иные индикаторы финансового рынка.

Во второй половине 90-х годов всего лишь чуть более 30% промышленного производства в России обслуживалось деньгами как средством обмена. Учитывая, что основу контроля «олигархов» составляет контроль над движением денежной наличности, они могли иметь преобладающее влияние на максимум 30% от объема продукции, производимой постгосударственными предприятиями, формально находящимися под их патронажем, а 30 от 50% составляет всего лишь 15% ВВП. Это, конечно, большая часть, но не подавляющая. Небольшие группы влияния, возникшие в процессе упадка и краха плановой экономики, все еще играют доминирующую роль на экономической и даже политической сцене переходного общества в России (главным образом, на региональном и местном уровнях)⁴¹. Не следует забывать и то, что Россия есть и будет оставаться ядерной державой. Это означает, что в ней всегда будет присутствовать не очень многочисленная, но имеющая очень сильную мотивацию военно-промышленная элита, выступающая против полного преобладания ФПГ и их коммерческих интересов над тем, что она считает приоритетами государства. Короче говоря, российский капитализм, даже в его нынешней эмбриональной стадии, уже демонстрирует черты в высшей степени своеобразной политико-экономической системы, которую следует анализировать, не прибегая к помощи зачастую вводящих в заблуждение аналогий.

Таким образом, то, что мы видели в конце 90-х годов в России, являлось переходным процессом в самом строгом понимании этого слова, процессом формирования новой системы, которая еще не пришла в долгосрочное и даже в среднесрочное равновесие.

Сегодня ситуация изменилась. То, что сейчас представляет собой социально-экономическая система России, уже не переходная экономика. Это сложившаяся система. Ее характеристики и особенности мы опишем в следующей части работы.

⁴¹Эта часть работы была написана до событий августа-сентября 1998 года, потрясших российскую финансовую систему и лишивших некоторых бывших олигархов значительной части их бывшего могущества. Эти события весьма драматическим образом подтвердили правильность наших рассуждений. Новые «олигархи» и новые ФПГ могут придти на смену прежним, но система остается такой же, как мы описываем ее здесь. В том числе и после актов устрашения нынешнего президента в отношении отдельных «олигархов».

3.2. Группы влияния и переход к демократии

Прежде чем приступить к анализу структуры политической власти в сегодняшней России, заметим, что не существует «закона истории», который утверждал бы, что на смену рухнувшему тоталитарному режиму обязательно приходит демократическая система, а не другое аналогичное тоталитарное правление. В действительности, опыт истории свидетельствует как раз об обратном: случаи стихийного перехода к демократии являются чрезвычайно редким исключением [250]. Хотя процесс российского перехода к демократии еще очень далек от завершения, тем не менее, с конца восьмидесятых годов страна, по крайней мере, делала попытки построить конституционное государство и демократическую политическую систему. Почему же перемены происходили так, как они происходили, вместо того, чтобы привести к власти очередного диктатора, чего многие боялись?

Согласно Ольсону [250], ключом к объяснению случаев, когда на смену павшему автократическому режиму приходит не очередная автократия, а демократическая система разделения власти, является «отсутствие общих условий, порождающих автократию... Автократии препятствуют, а демократии способствуют случайные события в истории, которые оставляют после себя баланс сил или патовое положение — разброс сил и ресурсов, который делает невозможным для одного лидера или одной группы взять власть над всеми остальными» (с. 573). Важно также, чтобы не было условий для того, чтобы более мелкие автократические режимы заменили распавшуюся более крупную автократию каждый на своей территории (там же). Факты, представленные в предыдущих главах, показывают, что главной движущей силой перехода к политической демократии в России действительно мог быть «разброс сил и ресурсов» среди различных групп влияния⁴².

⁴²Так же как и в случае с переходом к рыночной экономике, мы не собираемся утверждать здесь, что внеэкономические факторы не играли никакой роли. В частности, выбор народа, несомненно, был важнейшим фактором, сыгравшим прямую роль в падении коммунистической системы и в начале перехода к демократии. В то же время важно отличать прямую причину краха старой системы (полное отторжение ее большинством народа) от тех факторов, которые определили основу новой системы, пришедшей на смену старой. В этой работе предметом нашего внимания является именно вторая половина проблемы. Революция представляет собой короткий период времени, когда воля масс берет верх над старой системой власти. В течение этого времени подспудное течение эволюции этой системы временно скрыто от глаз. Однако, когда революция заканчивается, подспудная тенденция снова выходит на поверхность, и образующаяся новая система власти почти никогда не имеет

Как было показано ранее (см. главу 1), в коммунистической экономике бывшего Советского Союза сформировались и постепенно приобрели контроль над ресурсами два типа групп влияния. Первая группа состояла из промышленных групп влияния, формировавшихся вокруг больших министерств, а иногда даже вокруг некоторых очень крупных государственных предприятий. Вторая группа состояла из местных групп давления, возглавлявшихся могущественными региональными лидерами, особенно в неславянских республиках бывшего Советского Союза.

Основа могущества групп влияния первого типа была создана за счет реформ централизованного планирования, начавшихся в конце пятидесятых годов и продолжавшихся до самого конца плановой экономики. Самой отличительной чертой этих групп, однако, была их взаимозависимость друг от друга и совместная большая степень зависимости от центральной власти. Это было прямым следствием организации плановой экономики как гигантского вертикально интегрированного предприятия, созданного для служения интересам его руководства, Политбюро и Центрального Комитета Коммунистической партии. Результатом явилось то, что организация мелких полностью независимых автократий для замены тоталитарной коммунистической системы было неприемлемым решением для промышленных групп влияния, которые были «перемешаны вместе на обширном и хорошо очерченном поле» [250, с. 573]. Каждая такая группа, а возможно, и каждое крупное постгосударственное предприятие, вокруг которого сформировалась «окрестность» параллельной экономики, является своего рода мелкой автократией, однако эти «автократии» не могут существовать без взаимодействия с другими сегментами экономики (во всяком случае, в той части, которая относится к продолжению производства их официальной продукции). Поэтому такие группы вынуждены искать согласия в вопросе о разделе власти на общенациональном уровне.

Для многих групп влияния, сформированных на региональном уровне, ситуация была иной. В некоторых республиках и регионах бывшего Советского Союза одной хорошо организованной группе влияния удавалось установить почти полное доминирование. Неудивительно поэтому, что менее развитые в промыш-

ничего общего с тем, к чему стремились революционеры. По Марксу, революции являются «локомотивами истории», но эти локомотивы могут только толкать поезд, а не вести его за собой. Поэтому они не могут определять окончательное направление его движения.

ленном и культурном отношении республики бывшего Советского Союза сменили рухнувший коммунистический режим на собственные мелкие автократии и даже еще не начали переход к демократии. Некоторые из этих республик были ввергнуты в гражданские беспорядки.

На большей части территории бывшего Советского Союза, представленной главным образом Россией, переход к демократии начался потому, что демократическое устройство разделения власти было единственной альтернативой полному хаосу и экономическому краху высоко индустриализованной и интегрированной экономики, унаследованной новой системой от рухнувшей старой. Это понимание подспудной причины возникновения сегодняшней политической системы в России требует от нас подробного объяснения феномена олигархической власти, к исследованию которого мы сейчас и перейдем.

3.3. Группы влияния в России – источники их могущества

За годы, прошедшие после развала Советского Союза и начала «перехода к рыночной экономике», произошло много изменений в относительном балансе власти между группами влияния. Успешными группами влияния, вполне естественно, стали группы, сумевшие захватить контроль над теми крупными активами, унаследованными от старой плановой экономики, которые могли прямо обмениваться на наличные деньги (представленные главным образом доходами в иностранной валюте).

Можно сказать, что структура политико-экономической власти в сегодняшней России основывается, главным образом, на (1) экспорте минеральных ресурсов (нефть и газ, а также черные и цветные металлы), (2) контроле над электроэнергетикой и (3) деньгах из государственного бюджета. Установление и передел контроля над этими источниками богатства и дали толчок к открытому формированию основных олигархических групп влияния, и эти источники составляют их финансовую основу. Используя деньги, полученные из этих источников, олигархические группы создали империи, которые включают не только промышленные предприятия, банки и торговые компании, но также и политические организации и средства массовой информации. Таким образом,

возведенное здание далеко выходит за пределы простого бизнеса: трубопроводы для экспорта нефти и газа, электростанции и бюджетные деньги являются краеугольным камнем всей системы власти в России в переходный период. И именно от продолжения возможности использовать эти источники дохода решающим образом зависит стабильность и само выживание системы «олигархического капитализма».

В частности, энергетический сектор экономики в настоящее время не только составляет почти половину промышленного производства в России, но и служит основным источником доходов для других отраслей промышленности и для государства. Нефть, нефтепродукты и природный газ составили более 46% экспортных поступлений в твердой валюте в 2002 году (еще 27% составили поступления от экспорта металлов). Энергетический сектор является также центром системы задолженностей и бюджетных проблем государства, связанных с задолженностями. Учитывая такое место энергетического сектора, вряд ли будет большим преувеличением сказать, что «олигархический капитализм» в России развивает почти монокультурную специализацию по добыче минеральных ресурсов и первичной переработке сырьевых материалов. Правда, его долгосрочные перспективы далеко не блестящи, а стабильность сомнительна. Очевидно, что монокультурная специализация не является путем устойчивого развития для экономики и общества таких масштабов и такого разнообразия, как в России. Падение мировых цен на минеральные ресурсы, начавшееся в середине девяностых годов, подчеркнуло в высшей степени сомнительную природу такого пути развития в преобразованиях, осуществляемых в России.

Если взглянуть на список крупнейших компаний, входивших в главные промышленные группы в России в середине девяностых годов, то мы сразу увидим, что подавляющее большинство этих компаний действовало в области добычи минеральных ресурсов или первичной обработки сырьевых материалов⁴³.

Только два постгосударственных предприятия имели ежегодный объем продаж, превышавший 10 млрд долларов США, что сравнимо с объемом продаж крупных транснациональных компаний в рыночной экономике. Оба они

⁴³Все данные, приводимые далее, относятся к 1996 году и были опубликованы в октябре 1997 года в российском журнале «Эксперт».

являлись холдинговыми компаниями-монополистами, одно в области производства электроэнергии (РАО «ЕЭС», с объемом ежегодных продаж в размере 22,8 млрд долларов США), а второе — в добыче природного газа (Газпром с объемом ежегодных продаж в размере 22,5 млрд долларов США). Двадцать три компании имели объем ежегодных продаж от одного до десяти миллиардов долларов США. Из них двенадцать компаний являлись холдинговыми компаниями в нефтяной промышленности, объединявшими ряд нефтедобывающих фирм и нефтеперерабатывающих заводов. Семь остальных были крупнейшими сталелитейными заводами⁴⁴.

Из пятидесяти крупнейших постгосударственных предприятий шестнадцать (32%) были заняты в производстве нефти и газа, семнадцать (34%) — в металлургии (производство стали и черных металлов) и пять (10%) — в химической и нефтехимической промышленности. Еще три компании занимались производством электроэнергии и одна была занята в целлюлозно-бумажной промышленности. Из этого следует, что 84% крупнейших постгосударственных предприятий были заняты в добыче минеральных ресурсов и обработке сырьевых материалов. Только восемь из крупнейших компаний (16%) были заняты в других отраслях промышленности, причем пять из них производили автомобили, которые не были конкурентоспособными на международных рынках и держались на плаву только за счет высоких импортных пошлин и иных форм государственного протекционизма.

Образование новых общенациональных промышленных групп влияния (ФПГ) в посткоммунистической России началось сразу после начала перехода к рыночной экономике и упразднения старых министерств. Эти группы представляют собой довольно пеструю картину, и каждая из них имеет свои уникальные черты. Тем не менее, можно распознать и некоторые общие черты, присущие им всем.

⁴⁴Количество работников на каждой из этих гигантских фирм колебалось от 30 до 100 тысяч человек. Это означает, что ежегодный объем продаж в пересчете на одного работника был невелик, и почти никогда не превышал 100 тысяч долларов США. Это дает некоторое представление о том, насколько ограничен был контроль «олигархов» даже над теми компаниями, которыми они владели непосредственно. Они не могли избавиться от избыточной рабочей силы и на многое, так же как планирующие органы в прошлом, были вынуждены закрывать глаза, когда их работники трудились недостаточно добросовестно или занимались злоупотреблениями.

Самой заметной общей чертой, тесно связанной с процессом образования ФПГ и источниками их неожиданного богатства, является случайный и часто бесцельный состав каждой из них. Большинство промышленных фирм, входящих в ФПГ, являются постгосударственными предприятиями, значительная часть акций которых была приобретена другими членами группы в ходе приватизации. Первоначальная задача таких приобретений состояла в том, чтобы наилучшим образом воспользоваться возможностями, предоставлявшимися почти бесплатным распределением прежней государственной собственности. Политические связи и влияние в правительстве (на федеральном и местном уровне) играли и продолжают играть важнейшую роль, в то время как вопросы стратегического управления оставались (и продолжают оставаться) на периферии внимания. «Олигархи», положение которых полностью зависело (и продолжает зависеть) от личных «рабочих» отношений, которые они сумели установить с влиятельными руководителями федерального и региональных правительств, торопились «не опоздать на отходящий поезд», не очень задумываясь о том, куда этот поезд направляется.

Соответственно, многие отдельные постгосударственные предприятия, формально входящие в ФПГ (и даже вертикально интегрированные компании в нефтяной и газовой промышленности), в принципе продолжают действовать в сфере их собственной, в значительной части безденежной и скрытой экономики. Технологические и даже финансовые связи между членами группы (за исключением формального владения акциями) зачастую слабы. «Олигархи» уделяют мало внимания тому, как управляется каждое отдельное постгосударственное предприятие, входящее в их группу, или вопросам реструктуризации. На деле многие постгосударственные предприятия, приобретенные ФПГ, испытывают большие затруднения с наличностью. Они были бы бременем для головных компаний, если бы не возможность извлечения рентно-дотационных доходов из формального владения крупными постгосударственными предприятиями в базовых отраслях промышленности.

Вторая отличительная черта российских финансово-промышленных групп становится гораздо яснее, если представить эти группы, скорее, в качестве групп лоббирования и финансовых захребетников, нежели в качестве форм промышленной организации или корпоративного управления. Одной из причин является

случайное формирование таких групп. Вторая причина может быть описана в терминах известной теории «сравнительного преимущества».

Ядро практически всех ФПГ и вертикально интегрированных компаний составляют новообразованные частные фирмы (банки, торговые или холдинговые компании). Эти фирмы относятся к квазирыночному сектору российской экономики и, по большей части, управляются людьми, достигшими своего положения в результате посреднической деятельности и/или лоббирования. Да, большинство так называемых «баронов-разбойников» в промышленности США в конце XIX века имели такие же корни (и мораль) (см., например, [231]). Тем не менее, обстановка, в которой действуют современные российские бароны-разбойники, совершенно иная. Карнеги, Рокфеллер и Хаттингтон не только лоббировали политиков и образовывали пулы инсайдеров. Они еще и создавали крупные производственные и транспортные мощности там, где ничего этого ранее не было. Они были вынуждены бороться с конкурентами из своих же рядов, но им не приходилось сталкиваться с каким бы то ни было заметным сопротивлением новым методам промышленной организации, которые они вводили в основание. И что, пожалуй, важнее всего, им не надо было инвестировать в реструктуризацию, инвестиции шли только на новое строительство.

В отличие от них российские «олигархи» приобрели доли в больших постгосударственных предприятиях с уже созданными производственными мощностями, инфраструктурой и привычными процедурами принятия решений. Реструктуризация таких предприятий — это задача, которая лежит за пределами возможностей новообразованных холдинговых компаний. Кроме того, как мы уже видели, постгосударственные предприятия на нижнем уровне создали и поддерживали собственные правила экономической игры, включая неформальные контакты и злоупотребления, задолго до того, как стать членами ФПГ. Возможностей их новых владельцев явно не хватает для того, чтобы изменить правила игры, преобладающие на нижнем уровне экономики. Поэтому все организационные усилия холдинговых компаний естественно подчиняются извлечению дотационных доходов или доходов от управления банковскими счетами постгосударственных предприятий. Иными словами, сравнительное преимущество ФПГ состоит в генерировании политического давления и получении различного вида рентных доходов, а не в том, чтобы возглавлять

реструктуризацию. Надежды, часто встречающиеся в литературе (см., например, [175]), на то, что банки и ФПГ могут стать альтернативным решением проблемы корпоративного контроля в переходной экономике, характеризующейся отсутствием конкурентных рынков капитала и сильным контролем со стороны инсайдеров, пока что не материализовались ни в коей степени.

Конкуренция между ФПГ за политическое влияние идет главным образом по следующим трем направлениям. Во-первых, они конкурируют за получение различных налоговых льгот и льгот по импортным пошлинам, равно как и за получение иных форм субсидий от государства, от имени постгосударственных предприятий, входящих в группу. В этом отношении ФПГ являются классическими лоббистскими группами влияния, подобными тем, что изучались Ольсоном и Г. Беккером.

Во-вторых, они конкурируют за получение государственных банковских счетов. Природа частных коммерческих банков, возглавляющих большинство ФПГ, существенно отличается от той, которая должна существовать в свободной рыночной экономике. Единственным подлинным розничным банком в России по-прежнему остается ранее государственный сберегательный банк (Сбербанк), в котором даже до финансового кризиса августа 1998 года хранилось более 75% всех частных вкладов. Эта доля еще более возросла после августовских событий. Частные коммерческие банки в очень большой степени зависят от счетов постгосударственных предприятий, а также от счетов различных центральных и местных государственных органов (включая счета налоговых ведомств, таможенных органов, самого министерства финансов и т.д.). Величина таких счетов часто является вопросом жизни или смерти для каждого отдельного банка, и битвы за получение этих счетов ведутся главным образом путем оказания политического влияния.

И, наконец, третьей важной сферой конкуренции между ФПГ является конкуренция за захват потенциально наиболее привлекательных постгосударственных предприятий, акции которых в ходе продолжающейся приватизации предлагаются на продажу государством. Среди таких крупных приобретений только в 1996–1997 годах можно назвать компанию Юкос, приобретенную группой Менатеп, Норильскникель (крупнейший производитель никеля в Европе) и Связьинвест (холдинговая компания в области коммуникаций), обе приобретенные быстро растущей в то время группой Онэксим. Почти каждое такое

приобретение порождало широко распространявшиеся утверждения о коррупции и суровую критику.

3.4. Разрыв между налогоплательщиками и потребителями налогов.

Применимость модели Г. Беккера к российским условиям

Организация постпланового переходного российского общества в общенациональном масштабе в виде разделения контроля над ресурсами и государственными бюджетными средствами между несколькими главными олигархическими группами влияния имеет существенное значение для выбора теоретической основы для анализа зарождающейся российской демократии и ее взаимодействия с процессом экономического реформирования. Независимых демократических социальных институтов, независимого правительства *пока еще просто не существует*. Поэтому любимые темы традиционного подхода к переходу, такие как предполагаемые различия в «политике реформ» и борьба между «реформаторами» и «консерваторами» в значительной степени теряют смысл. Напротив, такая ситуация делает прямо применимыми основанные на принципе «черного ящика» политико-экономические модели конкуренции между группами влияния, введенные в научный оборот Г. Беккером. Беккеровский (Чикагский) принцип моделирования политического процесса как лишь слегка закамouflированной борьбы между группами влияния за рентные доходы вне всякого сомнения полностью применим в том, что касается политики Москвы, а недостаточное внимание, уделяемое политическим институтам, что часто расценивается как слабое место в таких моделях (см., например, [271, с. 1406; 242, с. 536]), в российском случае, в особенности, практически не имеет значения (см., однако, главу 8).

Суть подхода, изложенного в классической модели Г. Беккера, в наших целях можно изложить в упрощенном виде следующим образом (мы следуем здесь Г. Беккеру [186]). Предположим, что общество разделено на две пересекающиеся группы, объединенные по интересам, одну из которых облагают налогами, а вторую субсидируют. Это разделение фиксировано, и нас в данном случае не интересует, что было первопричиной возникновения этих групп (в нашем случае это, безусловно, было наследием коммунистической системы).

Без потери общности можно считать, что суммы, собираемые в виде налогов (T) и суммы, выдаваемые в виде субсидий (S), равны между собой (политическое бюджетное ограничение): если субсидии выдаются за счет печатания новых денег, это все равно означает, что налогоплательщики платят налог в виде инфляции. Обозначим количество людей в субсидируемой группе n_s , а количество людей в налогооблагаемой группе n_t . Символы σ и τ будут обозначать величину субсидий на одного человека в группе s (за вычетом любых налогов, уплачиваемых s) и величину налогов, собираемых на одного человека в группе t (за вычетом любых субсидий, предоставляемых t). В этих обозначениях политическое бюджетное ограничение может быть записано в следующем виде:

$$S = n_s \sigma = n_t \tau = T. \quad (3.1)$$

Налоги и субсидии зависят от политического влияния, оказываемого различными группами, что можно представить в следующем виде:

$$S = T = I(p_s, p_t), \quad (3.2)$$

где I является «функцией влияния», а p_s и p_t отражают давление, оказываемое получателями и плательщиками налогов, которое для каждой группы определяется в виде произведения количества людей в группе на сумму, затраченную на одного человека. Мы не оговариваем здесь зависимость функции влияния от количества человек в каждой группе, так как это не является предметом нашего рассмотрения (см. Г. Беккер [186] для ознакомления с общей моделью).

Функция полезности каждого индивида в экономике зависит от выплачиваемых налогов или получаемых субсидий, и от его затрат на оказание политического влияния.

$$\begin{aligned} U^s &= U^s(\sigma, \tau, a_s) \text{ и } \partial U^s / \partial a_s = U_a^s < 0 \text{ и } \partial U^s / \partial \sigma = U_\sigma^s > 0, \\ U^t &= U^t(\tau, \sigma, a_t) \text{ и } \partial U^t / \partial a_t = U_a^t < 0 \text{ и } \partial U^t / \partial \tau = U_\tau^t < 0, \end{aligned} \quad (3.3)$$

Здесь a_s и a_t обозначают затраты на оказание политического влияния на душу члена группы, соответственно, в субсидируемой или налогооблагаемой группе. Применяя понятие равновесия Нэша-Курно для некооперативных игр (в котором каждая сторона действует с целью максимизации полезности для своих членов, принимая действия другой стороны как нечто, на что она не может оказать непосредственного влияния), мы получаем:

$$dU^t/da_t = 0 = U_a^t + U_\tau^t(\partial \tau/\partial p_t)p_t,$$

$$dU^s/da_s = 0 = U_a^s + U_\sigma^s(\partial \sigma/\partial p_s)p_s,$$

или

$$-F(\tau, \sigma a_t) = -(U_a^t/U_\tau^t)I_p^t,$$

$$G(\sigma, \tau a_s) = -(U_a^s/U_\sigma^s)I_p^s. \quad (3.4)$$

Приведенные уравнения определяют оптимальные затраты на оказание влияния, и, соответственно, оптимальные уровни самого влияния. Равновесный уровень взимания налогов и предоставления субсидий при этом находится с помощью функции влияния, показанной в уравнении (3.2).

Ключевым моментом в анализе Г. Беккера является представление о том, что налоги и субсидии оказывают серьезное отрицательное влияние на распределение ресурсов. Таким образом, полезная стоимость выплачиваемых налогов в денежном выражении превышает выплачиваемую сумму ($F < 1$), а денежное выражение субсидий меньше, чем получаемая сумма ($G > 1$). Это явление можно отчетливо представить в виде следующей записи:

$$F = 1 - d^t(\tau, \sigma), \quad G = 1 + d^s(\sigma, \tau), \quad (3.5)$$

где d^t является некомпенсированной потерей благосостояния или общественными издержками, которые несут налогоплательщики при сборе налогов, равных τ и субсидиях, равных σ , а d^s является предельными общественными издержками, которые несут получатели субсидий, равных σ при налогах, равных τ . Подставляя (3.5) в (3.4), мы немедленно получаем результат, что оптимальные затраты налогоплательщиков на оказание политического влияния имеют тенденцию быть выше, когда выше общественные издержки сбора налогов, а оптимальные затраты на оказание влияния получателями субсидий меньше, когда общественные издержки раздачи субсидий (например, расходы на содержание административного аппарата и т.д.) выше, так как влияние субсидий на общественную полезность получателей отрицательно зависит от этих общественных издержек, представляющих собой чистый вычет из номинальной суммы субсидий [186, с. 334]. Из вышеизложенного анализа Г. Беккер делает вывод, что, если нет оснований полагать, что одна группа значительно эффективнее осуществляет политическое влияние, чем другая, то будут применяться более эффективные схемы налогообложения и субсидий, и ни налоги, ни субсидии не

будут чрезмерно высокими. «Учитывая, что наличие общественных издержек как при сборе налогов, так и при выдаче субсидий стимулирует оказание влияния со стороны налогоплательщиков, и, наоборот, снижает стимулы со стороны получателей субсидий, налогоплательщикам присуще «внутреннее» преимущество в оказании влияния на политические решения» [185, с. 381]. Из этого следует вывод о том, что в реальности наиболее устойчивым положением является статус-кво того распределения доходов, которое определяется рынком, «так как политический сектор не будет в значительной степени вмешиваться в распределение частных доходов, даже если группы, выигрывающие от вмешательства, лучше организованы политически, нежели группы, страдающие от такого вмешательства, если только преимущество в этой организованности не слишком значительно» (там же, с. 382).

Анализ Г. Беккера, примененный к переходу к рыночной экономике, подразумевает, что самые ущербные формы неэффективного перераспределения, унаследованные от коммунистической системы, должны постепенно исчезнуть по мере того, как новое правительство предоставит возможность налогоплательщикам организоваться политически и эффективно противостоять субсидируемой олигархии. Таким образом, модель Г. Беккера представляет собой сильный довод в поддержку демократического процесса реформирования экономики, которая, как и предшествующие коммунистические, характеризуется неэффективным перераспределением.

Трудно переоценить значение фундаментального вывода, прямо вытекающего из применения модели Г. Беккера, о крайней важности развития демократического процесса для достижения долгосрочных целей экономической эффективности в стране, находящейся в процессе перехода от плановой к рыночной экономике. Тем не менее, автоматизм в этом процессе, к сожалению, не гарантирован. Природу одной из проблем, связанных с этим, можно показать на простом примере. Предположим, что в начале переходного процесса налогооблагаемая группа Г. Беккера t выплачивала в виде налогов 100 денежных единиц, а субсидируемая группа s получала 90 денежных единиц в виде субсидий (разница относится на счет общественных издержек системы сбора налогов и предоставления субсидий). Представим также, что в то же самое время имеет место неэффективный перекрестный процесс, в результате которого группа s

также выплачивала 50 денежных единиц в виде налогов, а группа t получала 40 денежных единиц в виде субсидий. Таким образом, чистые налоги, выплачиваемые группой t , составляют $100 - 40 = 60$ единиц, а чистые субсидии, получаемые группой s , составляют 40 единиц. Согласно Г. Беккеру, у обеих групп в первую очередь наличествует мотивация к тому, чтобы избавиться от налогов [186, с. 334]. Однако если политическая организация была изначально возможна только для группы s , неэффективный процесс перекрестного субсидирования прекращается путем ликвидации всех налогов, выплачиваемых этой группой. Естественно, прекращается и выплата субсидий группе t , в результате чего в чистом итоге налоговое бремя группы t возрастает с 50 до 100 единиц, а субсидии группе s — с 50 до 90 единиц. Преимущества субсидируемой группы (номенклатуры) значительно увеличились и распределение доходов стало еще более неравным. Чем больше масштаб неэффективного перекрестного перераспределения в начальной ситуации, тем сильнее будет ощущаться указанный эффект.

Важным выводом, вытекающим из этого примера, является то, что если принимается во внимание этот отрицательный эффект на распределение доходов, то денежное выражение снижения общественных издержек благодаря отмене перекрестного распределения неправильно измеряет подлинное изменение баланса издержек и полезности с общественной точки зрения. В приведенном примере общественные издержки сбора налогов и распределения субсидий снизились в денежном выражении с 20 до 10 денежных единиц благодаря тому, что перестал быть нужен аппарат, взимающий налоги с номенклатуры и перераспределявший средства налогоплательщикам. В то же время, если предельная полезность дохода для членов группы t (которые, мы можем предположить, имеют более низкий уровень дохода) значительно выше по сравнению с предельной полезностью доходов группы s , общественное благосостояние вполне вероятно снизится при любой разумной функции общественного благосостояния, поскольку денежная выгода от экономии на сборе налогов с номенклатуры не компенсирует резкое снижение благосостояния группы t , происшедшее в результате утраты ими даже той небольшой компенсации, которую они имели от субсидируемой (номенклатурной) группы.

Несмотря на уменьшение налогообложения и вероятных общественных

издержек сбора налогов и распределения субсидий, средний реальный уровень доходов российских семей в 1997 году составил чуть ниже 60% от уровня 1991 года. В то же время наши подсчеты показывают, что снижение налоговых доходов в последние годы стало результатом налоговых льгот, предоставлявшихся различным группам влияния. Широко распространено мнение, что ежегодный отток капитала из России составляет 20–25 млрд долларов США, и в нем участвуют все наиболее влиятельные промышленные группы (производители и экспортеры в нефтяной и газовой промышленности, производители редких металлов и стали, военного оборудования, большие коммерческие банки, импортеры алкогольных напитков и автомобилей и т.д.).

Непропорционально большое преимущество в политической организации, которым пользуются группы влияния, стремящиеся к извлечению рентно-дотационных доходов и организованные в рамках прежнего правящего класса номенклатуры, на самом деле создает еще более серьезные проблемы, чем перекос в распределении доходов. Главная проблема с точки зрения эффективной экономики состоит в том, что будучи ограниченными в возможностях политической организации, многие малые предприятия, а также население в целом находят альтернативу в том, чтобы отказаться от официальных институциональных форм экономической деятельности вообще и переключиться на систему параллельной экономики и частного права. А это создает почти безвыходный порочный круг.

Параллельная экономика является сегодня в России вполне реальной альтернативой ведению экономической деятельности согласно официально установленным правилам игры. Несмотря на то, что деятельность в параллельной экономике зачастую влечет за собой необходимость денежных выплат настоящим бандитам, рядовые субъекты экономической деятельности по-прежнему считают ее более прибыльной, чем работу на официальном рынке, где они подвергаются произвольному и несправедливому налогообложению и эксплуатации со стороны небольших, но хорошо организованных групп влияния. Растущий масштаб ухода в параллельную экономику уменьшает доходы правительства, а так как правительство, конечно, не может подвергаться налогообложению поддерживающие его группы влияния, в конечном итоге у него не хватает ресурсов для поддержания налогового механизма и механизма принуди-

тельного исполнения. Даже армии и милиции часто не выплачивалась их скудная зарплата в течение месяцев, что, конечно, никак не могло способствовать честному выполнению служебных обязанностей и разрушало систему общественной безопасности, а также уменьшало угрозу наказания за уклонение от уплаты налогов и за деятельность в параллельной экономике.

В таблице 1 мы приводим динамику перераспределения через федеральный бюджет, выраженную в процентах от ВВП, в российской экономике за период с 1992 по 1998 год. К 1998 году сбор налогов федеральным правительством в пересчете на долю ВВП упал примерно наполовину по сравнению с его уровнем в начале реформ. Затраты федерального правительства (включая централизованные кредиты, отмененные в 1995 году, и исключая внебюджетные фонды, данные по которым недоступны в период с 1996 по 1997 год), подсчитанные как доля в ВВП, составили в 1997 году менее 50% от уровня 1992 года. Эти данные дают разительное подтверждение мыслям Г. Беккера: когда организованные группы влияния получили свободу оказывать политическое давление на правительство, они в первую очередь воспользовались этим, чтобы уменьшить свое налоговое бремя и перекрестные субсидии, выдаваемые неорганизованным группам.

То, что это не являлось сознательными усилиями по проведению реформ, но скорее результатом неконтролируемого процесса, проявляется в том факте, что бюджетный дефицит в течение 1996–1998 годов увеличивался. В 1996 году примерно 30% всех налогов просто не уплачивались налогоплательщиками, и

Таблица 1. Налоговые поступления и расходы федерального правительства от российской ВВП, 1992–1998 гг. (в процентах)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Налоговые поступления	15,5	9,6	11,5	10,5	9,7	9,1	8,5
Затраты (А)	20,7	20,6	24,8	16,9	15,8	15,3	—
(А) + расходы из внебюджетных фондов = (В)	27,2	29,7	34,2	25,4	—	—	—
(В) + займы Центрального банка	40,4	33,3	36,1	25,2	—	—	—

Источник: оценки автора на основе данных Министерства финансов РФ.

Государственный комитет по налогам жаловался, что только 16,6% субъектов экономической деятельности вовремя выплачивали все налоги, в то время как 34% не выплачивали ничего (остальные производили некоторые платежи, но не в полном объеме и крайне нерегулярно). С течением времени ситуация еще ухудшилась, особенно с лета 1998 года⁴⁵.

Подсчитано, что почти половина снижения налоговых поступлений в 1990-х годах относится на счет предпочтительного льготного налогообложения различных групп влияния. В последнее время стало широко распространенным явлением, когда правительство отказывается от формальных правил налогообложения, которые все равно не работают, и переходит к индивидуальным переговорам с крупными налогоплательщиками. В то же время, что естественно, зависимость политиков и бюрократов, а также многих сотрудников силовых ведомств от особых интересов, связанных с их личными доходами, возросла еще больше. Существуют утверждения, что даже министерские посты покупаются группами влияния за наличные деньги.

Какова связь между реальностью переходной экономики и теоретическими выводами из модели Г. Беккера, согласно которым неэффективность системы сбора налогов и распределения субсидий ставит естественные преграды перераспределению от менее организованных в пользу более организованных групп? Эта связь устанавливается, если принять во внимание, что анализ Г. Беккера основывается на очень важной, хотя явно и не формулируемой предпосылке о том, что единственным источником власти является конституционное правительство. Возможности различных групп по оказанию влияния на исход политической борьбы в анализе Г. Беккера не выходят за рамки этого «конституционного поля». Однако если степень зависимости конституционного правительства от отдельных олигархических групп становится чрезмерно большой, то реакцией частного сектора вполне может стать создание альтернативных (нелегальных) источников власти. Исключение из анализа подобного «выхода из положения» для потенциальных налогоплательщиков, возможно, оправданно в рамках анализа Г. Беккера, который рассматривал случаи, ха-

⁴⁵Беккер и Маллиган [187] вывели общее положение относительно связи между эффективностью системы налогообложения и размером правительства. Хотя предметом их рассмотрения был в большей степени неконтролируемый процесс экспансии правительства, их доводы применимы, с некоторыми изменениями, и к российскому случаю.

рактельные для стран с хорошо институционализированной рыночной экономикой. В то же время история российского перехода к рыночной экономике показывает, что в иной обстановке эту возможность следует принимать очень серьезно (см., например, Гамбетта [215] для поучительного обсуждения той же проблемы в случае сицилийской мафии, где проводятся выразительные параллели с современной ситуацией в России). Иными словами, предпосылкой действенности теоретической конструкции Г. Беккера является наличие определенной *изначальной минимальной степени эффективности политической системы* (равенства политических возможностей). В отсутствие такого равенства результатом может стать развал на отдельные фрагменты и одновременный провал как правительства, так и рынков.

3.5. Пределы олигархической власти в России: криминализация, социальный нигилизм и уменьшающийся пирог

Важнейшим выводом, который можно сделать из проведенного в этой главе анализа, является вывод о том, что меры самообороны, предпринимаемые членами налогооблагаемой группы в ответ на эксплуатацию со стороны олигархических групп влияния, состоят, главным образом, в уходе еще глубже в «безопасную гавань» параллельной экономики или даже в переходе на рельсы откровенного натурального хозяйства. Даже согласно официальным подсчетам доля теневой экономики составляет 40–45% ВВП, что делает ее частью повседневной жизни для большинства населения. Это означает резкий рост теневой экономики даже по сравнению с самыми смелыми оценками Советской эры. Суть подобного рода «криминализации» (точнее говоря, отказа от соблюдения формального права) переходного общества в России следует понимать именно в таком контексте: пренебрежение общественными интересами наверху (то есть олигархией и правительством) провоцирует аналогичное пренебрежение общественными интересами, законом и правительством внизу. Создаваемая таким образом атмосфера социального нигилизма представляет реальную и постоянную опасность для процесса перехода к рыночной экономике и политической демократии.

Мы имеем здесь дело с настоящим порочным кругом: уход в тень со сто-

роны налогооблагаемой группы как реакция на полную свою беззащитность перед произволом в системе формального права еще более усиливает тенденцию к сегментации рынка и неэффективность, вызванную разделом сфер влияния между олигархическими группами. Это положение, в свою очередь, является главным виновником бюджетного кризиса в центральном правительстве, немедленным следствием которого является еще большая зависимость различных государственных органов от групп влияния, так как взятки становятся единственным способом выживания для многих государственных чиновников.

Тенденция к росту власти олигархических групп при полном пренебрежении социальными издержками и интересами подлинной хозяйственной деятельности в сочетании с растущим нигилизмом и уходом рядовых субъектов экономической деятельности в параллельную экономику представляет собой серьезный фактор, который, на наш взгляд, в конечном итоге превращает «олигархический капитализм» в России в крайне нестабильную и нежизнеспособную систему. И это не единственный такой фактор.

Как мы уже упоминали, основным ограничением олигархической власти является почти полная зависимость олигархов от доступа к природным ресурсам, откуда проистекает монокультурная специализация в добыче природных ресурсов и их экспорте. Это обстоятельство делает всю систему экономической и политической власти, создаваемую олигархами, навечно зависимой от пирога ограниченного и уменьшающегося размера.

Несмотря на значительный рост относительной величины топливно-энергетического сектора в России в девяностые годы, в абсолютных показателях производство электроэнергии снизилось на 20% в период с 1990 по 1996 год, а производство в топливной промышленности за те же годы снизилось на 34%.

Одно время среди российских экономистов была популярной идея о том, что минеральные богатства и рента, получаемая от их эксплуатации, могут привести к появлению финансовых средств, необходимых для капитальных инвестиций, для создания системы социальной защиты и осуществления других мер, необходимых для того чтобы сделать политику реформ успешной. Считалось, что проблема заключается в политической воле правительства, которое должно получить эти рентные доходы путем противостояния давлению, оказываемому «олигархами». Подсчеты показывают, что величина ренты, по-

лучаемой от минеральных ресурсов, значительно уменьшилась к середине девяностых годов из-за растущего выравнивания внутренних и экспортных цен (чему, в частности, помогло укрепление реального курса рубля). Так, например, грубая оценка показывает, что в 1995 году нефтяная промышленность выручила менее 7,5 млрд долларов США в виде чистой ренты (как от внутренних, так и от экспортных продаж) при затратах на производство в размере 10,9 млрд долларов (включая расходы на транспортировку). В случае с природным газом, на первый взгляд, дела обстояли гораздо лучше: разница между продажами и затратами в ценах производителей (за вычетом транспортных расходов, по которым не было доступных сведений) составила 29,7 млрд долларов (затраты на производство составили немногим более 1,6 млрд долларов). В то же время, более 60% всех продаж были осуществлены внутренним потребителям, 92% которых, согласно словам председателя Газпрома (монополиста в добыче природного газа), либо вообще не платили компании за газ, либо не платили «живыми» деньгами. Таким образом, единственными поступающими денежными доходами были доходы от экспортных поставок, которые составили чуть менее 9,4 млрд долларов США (аналогичная, пусть не такая катастрофическая, ситуация наблюдается в продажах сырой нефти на внутреннем рынке, составляющих 50% от всех продаж).

Таким образом, абсолютная величина ренты, извлекаемой из минеральных ресурсов и составляющей основу могущества современных российских олигархов, уменьшалась за годы перехода к рыночной экономике, и, весьма вероятно, будет еще уменьшаться в будущем. Падение мировых цен на нефть в середине девяностых годов и финансовые проблемы на так называемых зарождающихся рынках, к которым относится и Россия, лишь обнажили проблему, которая должна была быть очевидной с самого начала. Россия не в состоянии достичь даже временной экономической и социальной стабильности, основываясь только на ренте от минеральных ресурсов и притоке международных портфельных инвестиций. Основа могущества российских олигархов размывается как уменьшением ренты от эксплуатации минеральных ресурсов, так и уменьшающимся государственным бюджетом. Поэтому ожидания, что ныне проводимый «курс реформ», основанный на существующей экономической структуре, опирающейся на ренту с природных ресурсов и кражу средств из бюдже-

та, может привести к достижению стабильности и роста, следует признать ни на чем не основанными. Эти ожидания все более отчетливо напоминают простую и хорошо известную «пирамиду». После кризиса и дефолта в августе 1998 года большинство аналитиков, скорее всего, согласятся с такой точкой зрения. Тем не менее, смысл произошедших событий все еще не понят, а уроки не извлечены. Подлинный урок кризиса 1998 года состоит не в том, что России необходим жесткий государственный бюджет (это тоже необходимо, но сами по себе попытки сбалансировать бюджет ни к чему не приведут). В действительности России нужно то, в чем она нуждалась задолго до последнего кризиса, а именно: иная парадигма экономической политики, которая стимулировала бы конкурентный и растущий сектор обрабатывающей промышленности. В противном случае будет почти невозможно избежать опасного соскальзывания в экономический и политический хаос.

Часть II.

Теоретические основы анализа экономической системы современной России

Глава 4. Хозяйственная и политическая система России: сущность, характеристика и классификация

4.1. Общий обзор итогов реформы 90-х годов

Для того чтобы перейти к анализу наиболее существенных черт нынешней экономической системы России, необходимо еще раз, возможно даже с некоторыми повторениями, обобщить итоги развития в 90-х годах.

В предыдущей части работы представлены результаты исследования с точки зрения процесса развития и становления новой российской экономики, а здесь необходимо рассмотреть наиболее существенные черты и взаимосвязи уже сложившейся системы.

Говоря о десятилетии, которое в общественном сознании устойчиво ассоциируется с понятием «рыночные реформы», прежде всего необходимо признать, что экономические реформы (или, во всяком случае, то, что за них выдавалось) привели к результату, отличному от общественных ожиданий, а также от целей, провозглашавшихся инициаторами и сторонниками общественных перемен. В данном случае я не имею в виду количественные параметры — темпы экономического роста, инфляцию, уровень и качество потребления и т.п., хотя и они, безусловно, имеют важное общественное значение (см., например, [9]). Все же более важными мне представляются качественные задачи и цели, в первую очередь, создание в стране новой социально-экономической системы, поскольку в долгосрочном плане именно она, эта система, определяет и степень динамизма экономики, и уровень жизни населения, и перспективы решения основных общественных и экономических проблем.

Так вот, экономическая система в России в результате реформ 1990-х годов кардинально изменилась по сравнению с советским периодом. В то же время сформировавшаяся новая система коренным образом отличалась не только от советского планового хозяйства, но и от первоначально провозглашенных

целей и ориентиров. В принципе то, что при реформировании общества результаты могут в итоге отличаться от первоначальных планов, нормально и естественно. В конце концов, экономика — это не физика, и точное прогнозирование, не говоря уже о планировании, здесь в принципе невозможно. Проблема в том (и я на этом категорически настаиваю), что в нашем случае расхождения имеют очень глубокий, принципиальный характер.

Что первоначально задумывалось — общеизвестно: конкурентная рыночная экономика с ясными и прозрачными правилами игры, обеспечивающая эффективное распределение и использование ресурсов, быстрый и устойчивый экономический рост, равновесие в отношениях с внешним миром при разумной степени открытости экономики и стабильная финансовая система, включающая в себя прочную бюджетную систему, устойчивую полноценную национальную валюту и динамичный банковский сектор. Разумеется, реализация этой цели предполагала определенную этапность — не все и не всегда должно было получиться быстро и с первой попытки, но в целом уже в течение нескольких лет предполагалось сформировать прочные основы для экономики вышеописанного типа.

Что же получилось? Подробнее мы это сформулируем чуть позже, а пока можно сказать — возникла система принципиально иного характера, в которой в масштабе экономики в целом не была реализована ни одна из названных основных задач. В стране не сложились условия для эффективной внутри- и межотраслевой конкуренции; не создан механизм рыночной концентрации и накопления капитала у эффективных фирм; не сформировался необходимый набор стимулов для эффективного производительного использования ресурсов; не выстроена система прозрачных и соблюдаемых всеми основными участниками правил экономической игры. Я назвал здесь только самые базисные вещи — вообще же список нереализованных условий может быть очень длинным (см. также [161]). Так, в российской экономике по большому счету отсутствует механизм стимулирования эффективного роста: в течение пяти лет после начала реформ в экономике наблюдался спад производства, но и после его окончания механизм роста работает слабо и дает постоянные сбои. Структура хозяйства (как отраслевая, так и структура используемых ресурсов) не только не улучшается, но и в качестве тенденции, скорее регрессирует. Доля накопле-

ния осталась на очень низком для растущего хозяйства уровне (порядка 20%), а размер инвестиций, которые экономика способна генерировать и переварить, — более чем скромным. В стране так и не сформировалась ни полноценная национальная денежная система (не секрет, что рубль сегодня выполняет функции скорее вспомогательной, чем единственной или хотя бы основной денежной единицы), ни банковская система, способная выполнять свою главную функцию — финансировать эффективные инвестиции.

Это не означает, что в том, что было создано, нет никакого позитива. Я далек от того, чтобы идеализировать советскую систему, и в том, что мы от нее ушли, уже есть громадный исторический шаг вперед. Прежде всего, мы избавились от удушающей атмосферы тоталитарного государства, и те проблемы и неудачи, с которыми мы сегодня сталкиваемся, являются предметом общественного внимания и обсуждения. Мы покончили со всеобщей экономической и личной зависимостью от государства, получили возможность независимой хозяйственной деятельности и весомый набор гражданских и личных свобод, включая свободу слова, совести, выбора рода занятий и места жительства, свободу передвижения и право на собственность, и многое другое. В экономической сфере мы получили основы рыночной экономики, включая институт частной собственности, и пусть ограниченный по сфере действия, но тем не менее работающий механизм конкуренции.

И все же, несмотря на реальные изменения в исторически правильном направлении, я не склонен рассматривать итоги десятилетия реформ последнего времени как успех. В первую очередь, потому, что общее направление исторического движения определяется не столько сознательными политическими усилиями движений и их лидеров, сколько объективным ходом и логикой вещей, так что чьей-либо особой заслуги в происходящих позитивных сдвигах я, откровенно говоря, не вижу. А во-вторых, в список нереализованных задач попали слишком важные со всех точек зрения вещи, чтобы списать их как неизбежные издержки или малозначимые отступления от первоначального плана.

Можно выделить несколько «слоев» различных факторов или причин, в итоге сделавших неизбежной неудачу предпринятой в прошлом десятилетии попытки в исторически короткие сроки реформировать советскую экономику.

Я бы, в частности, отметил здесь три группы причин разного порядка — это, во-первых, недопонимание того, от чего мы, собственно, пытались уйти, то есть природы советской экономики. Во-вторых, это ошибки, допущенные при определении содержания и последовательности мер экономической и социальной политики. Наконец, в-третьих (и это самый глубинный слой) — это то, что истинные интересы и мотивы власти по большому счету не были связаны с декларировавшимися целями создания прозрачной и конкурентной рыночной экономики и обеспечения минимальной социальной защиты населения.

4.1.1. Влияние советской экономической системы

Итак, первое: в чем заключалась неадекватность восприятия экономики советского типа?

Прежде всего, почему-то считалось аксиомой, что в принципиальном плане советские «социалистические» предприятия ничем не отличались от классических капиталистических фирм, и единственное, что требовалось сделать для формирования на их базе эффективно работающей рыночной экономики — это передать их в частную собственность и освободить от директивного планирования.

Между тем советские предприятия были специфическим экономическим явлением, к которому неприменимы абстрактные положения теории капиталистической фирмы, теории конкуренции, основ корпоративного управления и т.д. [192]. Никогда (во всяком случае, со времени сворачивания нэпа) эти предприятия не были самостоятельными хозяйствующими субъектами — это были просто своего рода большие цеха, звенья большой системы государственного планового хозяйства, принципиально неспособные в течение считанных месяцев, как этого ожидали реформаторы, трансформироваться в самостоятельных экономических агентов, способных эффективно выполнять все функции фирмы в традиционном капиталистическом хозяйстве. Не было у них для этого ни средств, ни условий, ни (что не менее важно) предыстории. Приватизация в этом плане ничего не меняла — формальный юридический статус можно сделать каким угодно, но реальную мотивацию и содержание экономического поведения хозяйствующего субъекта определяет не статус, а природа этого субъекта и те реальные условия, в которые он поставлен. Люди, которых в

процессе приватизации назначили собственниками советских предприятий, вели себя вопреки всем исходным допущениям теории фирмы разрушая и разоряя якобы принадлежавшие им предприятия (см. [12, 54, 159, 197, 199]). И даже в тех случаях, когда руководители предприятий искренне пытались вести себя, как капиталистические менеджеры, они быстро обнаруживали, что в том виде, в котором они это предприятие получали, оно в принципе не могло быть использовано для хозяйствования в рыночных условиях; что условием для этого является коренное преобразование как внутренней структуры предприятия, так и системы построения его отношений с внешней экономической средой.

Далее, внутри отраслей производственная структура советской экономики была выстроена таким образом, что основным ее принципом был монополизм. Мы все еще помним, как советское плановое хозяйство боролось с так называемым параллелизмом или дублированием функций, которые считались признаком неэффективности. Говоря языком экономической теории, в системе, где конкуренция считалась формой растраты ресурсов, вся логика построения производственных и распределительных систем базировалась на принципе монополии как идеала эффективности и исключала возможность ее функционирования на иных, нежели директивное планирование, началах. В сущности, практически неразрешимые проблемы, с которыми сталкиваются все это время те, кто пытался реформировать газовую отрасль, электроэнергетику, железные дороги и связь (это лишь наиболее яркие примеры, которые у всех на слуху), в большинстве своем коренятся в заложенной в советское время производственной структуре в этих сферах (см., например, [12]). Между тем все это, пусть и в менее ярко выраженной форме, было характерно для любой крупной отрасли. Ни в металлургии, ни в химической промышленности, ни в какой-либо другой основной отрасли промышленности на конец 1980-х годов не было условий для мгновенного (по историческим меркам) возникновения конкурентной среды, которая если бы и не выполняла роль механизма, обеспечивающего повышение эффективности, то хотя бы дисциплинировала субъекты нового российского капитализма.

Следующее. Власти неявно исходили из допущения, что в стране скрыто существовали некие ресурсы капитала, которые с отменой государственной монополии на деятельность и директивного планирования якобы станут источ-

ником финансирования инвестиций и роста производства. На каком основании делалось такое допущение — загадка. Все программы капиталовложений в экономике СССР последних советских десятилетий определялись директивно и главным образом в натурально-вещественной форме. Никакой аккумуляции и перераспределения капитальных ресурсов посредством денежной системы не происходило — за пределами ограниченной сферы личного потребления денег как таковых вообще не существовало — были лишь учетные записи административно осуществляемого перемещения ресурсов, выраженные в рублях как неких условных учетных единицах. Соответственно, Госбанк СССР и его специализированные подразделения не имели ничего общего с банковским сектором в зрелой рыночной экономике за исключением исторически унаследованного названия. Соответственно, не было никаких оснований предполагать, что подобная система окажется в состоянии финансировать рост экономики огромной страны. Тем не менее реформаторы первой волны, похоже, всерьез принимали советские спецбанки за банки, бухгалтерские проводки — за движение капитала, а учетные записи — за деньги. Кстати, как это ни парадоксально, при этом те рубли, которые единственно и обладали свойствами реальных денег — заработную плату и сбережения населения, — те же реформаторы посчитали за чистую условность и фактически отменили в первый же месяц своих реформ (но это уже другая тема).

Наконец, еще один важный момент. Тот, кто работал в системе управления и имел возможность наблюдать советскую экономику «изнутри», знал, что в основе ее функционирования лежали не только директивные планы, но и своеобразный теневой рынок. Я не имею здесь в виду банальный черный рынок — неизбежный спутник распределительной системы с ее хроническими дефицитами потребительских благ и, соответственно, возможностями их реальной продажи и перепродажи вне рамок официальной системы. В данном случае я говорю о более широком явлении — наличии негласных правил или, если угодно, понятий, на основании которых происходил обмен услугами между управленцами различных сфер и уровней. Государственный план не мог быть на 100% реальным, не мог предусмотреть всех деталей и неизбежных, часто неожиданных изменений. Отсюда неизбежно возникала необходимость самостоятельной активности управленцев-менеджеров для решения поставленных пе-

ред ними задач. Соответственно, параллельно логике плана возникала и действовала логика своеобразного теневого рынка, когда одни ресурсы и услуги обменивались на другие, иногда с прямой выгодой для участников обмена, иногда без таковой, но в любом случае с осознанием ими своей власти над благами и возможностями, оказавшимися в их распоряжении. Другими словами, попытка перейти от планового хозяйства к рыночному имела своим исходным пунктом не абстрактную модель чисто директивной экономики, а такой тип хозяйства, где официальная плановая экономика не просто дополнялась, но и была глубоко пронизана отношениями параллельно существовавшего административного рынка. В процессе так называемых реформ начала 1990-х годов рыночные отношения не создавались на белом холсте социалистической экономики, они привносились в уже существовавшую систему неформальных отношений, касающихся распоряжения ресурсами и собственности на них, — отношений, игнорирование которых могло привести и действительно привело к серьезным и опасным деформациям в создаваемом новом хозяйственном механизме.

4.1.2. Экономическая политика

Вторая из трех групп причин неудачи реформ — ошибки, допущенные при определении содержания и последовательности мер экономической и социальной политики.

В значительной своей части эти ошибки были обусловлены недопониманием природы советской плановой экономики, о котором говорилось выше. Так, например, с искаженным представлением о советском «социалистическом» предприятии непосредственно связан механистический подход к приватизации и чрезмерные представления о ее возможностях и эффекте. Последняя была сведена к изменению формального юридического статуса предприятий, проведенного в виде массовой кампании в качестве единовременного акта ухода государства от управления предприятиями и ответственности за их положение. Если в Западной Европе приватизация крупных государственных предприятий почти всегда являлась весьма длительным процессом, в рамках которого окончательный переход предприятий в разряд частных являлся лишь после-

дним актом реализации обширной программы его реорганизации и адаптации, то у нас отдельно существовавшие звенья директивной экономики просто объявили частными фирмами, частью оставив вообще без хозяина, а частью передав в безвозмездное пользование кому-то из числа желающих. Под влиянием и при непосредственном участии международных финансовых организаций, в первую очередь Всемирного банка и МВФ, верстались планы мгновенной приватизации сотен и тысяч крупнейших заводов, которая по сути была сведена к переписи данных в реестре в пользу никому не известных фирм и людей.

Кстати говоря, под эти действия была подведена и соответствующая теоретическая база. Позволю себе сослаться на Джозефа Стиглица, который, занимая пост главного экономиста Всемирного банка, имел возможность наблюдать ситуацию что называется изнутри. Так вот, в своей недавней публикации по поводу экономической ситуации в России он прямо пишет, что главными постулатами политики МВФ и американского министерства финансов в отношении российских реформ были: во-первых, утверждение, что реструктуризация (предприятия) невозможна до его приватизации; а во-вторых, тезис о том, что форма приватизации не имеет значения. Сам же Стиглиц утверждает (я позволю себе привести цитату): «Теоретические исследования и практика Всемирного банка и других организаций, в частности в случае Польши и ряда других стран, избравших иной путь, показали, что реструктуризация экономики возможна и до приватизации, а также то, что способ, которым проводится приватизация, имеет важное значение как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Приватизация без хорошего корпоративного управления обычно приводит не к быстрому росту, а, напротив, к целому букету проблем» [144].

Каков был эффект от приватизации — общеизвестно: падение объемов производства, рентабельности, катастрофическое сокращение инвестиций при росте всех видов задолженности, прямом и скрытом уводе или утрате предприятием всех видов ценных активов. К середине 1990-х годов мы имели огромное количество приватизированных предприятий в самых различных отраслях промышленности с неэффективным управлением, убыточным производством, огромными задолженностями перед бюджетом и своими работниками, непрозрачными и полукриминальными схемами реализации. Даже в тех случаях, когда хозяевами предприятий оказывались реально работающие частные предприни-

матели, они не имели достаточных финансовых и управленческих ресурсов для того, чтобы модернизировать и эффективно использовать оказавшиеся в их распоряжении мощности. В этих условиях продолжавшаяся форсированная распродажа еще остававшихся в собственности государства промышленных активов сложившимся к тому времени финансовым империям лишь отвлекала их и без того не слишком крупные ресурсы на борьбу за все новые куски собственности, которые они были не в состоянии переварить.

В свое время многое было сказано на тему непрозрачности процесса приватизации крупных предприятий, особенно в сырьевом секторе, и расцветшей на этой основе коррупции. Но в данном случае вопрос о степени допущенных злоупотреблений не является самым важным — в любом случае ущерб от них был меньше, чем ущерб, нанесенный самим процессом конвейерной приватизации. На деле к массовой приватизации крупного производства можно было приступать только после формирования устойчивого слоя мелкого и среднего частного бизнеса, ибо только он способен помочь настоящим, а не «назначенным» предпринимателям аккумулировать средства и опыт для участия в приватизации крупного производства и обеспечить тем самым конкурентность и относительную честность этого процесса.

Большой ущерб, на наш взгляд, нанесло игнорирование факта встроенного в советскую экономическую систему монополизма. Провозглашенный так называемым правительством реформ и его добровольными помощниками из международных финансовых организаций рецепт «либерализация плюс приватизация в рекордно короткие сроки» на деле означал приватизацию и освобождение от контроля фактических монополий. Другими словами, вместо либерализации рыночной экономической активности произошла либерализация приватизированных монополий. Частная собственность без конкуренции — явление экономически и политически еще более вредное, чем собственность государственная. Это просто замена государственного волюнтаризма на частный произвол, который снижает степень эффективности хозяйственной системы как на микро-, так и на макроуровне.

Очевидно, что с точки зрения и экономической логики, и здравого смысла переходный период может и должен был начинаться с создания конкурентной среды или хотя бы ее основ, и только после этого можно было ставить вопрос

о демонтаже системы ограничений и осторожном начале приватизации крупного производства. Мы же и сегодня, спустя 13 лет после начала так называемых радикальных реформ, вынуждены констатировать, что огромная, если не преобладающая часть частных предприятий, в той или иной степени поддерживается объективно существующими или сознательно поддерживаемыми элементами монопольного контроля над рынком. Тот факт, что Министерство по анти-монопольной политике чаще всего не обнаруживало таких элементов, отнюдь не означает, что их не было — практика обнаруживает их во множестве и буквально на каждом шагу.

Далее. Как уже отмечалось, подавляющая часть экономических институтов советского периода если и имела что-то общее с институтами рыночной экономики, то только общие с ними названия, которые в нашем случае лишь вводили в заблуждение, причем отнюдь не невинного свойства. Не было в стране ни денежной, ни банковской системы в современном их значении, ни рынка капитала, ни рынка капитальных благ. Хозяйственное законодательство, соответствующая ему система судопроизводства, механизм охраны контрактного права, механизм защиты прав акционеров и собственников, процедура и механизм банкротства — все это еще предстояло создать. Причем порядок, последовательность действий имели здесь важнейшее, принципиальное значение: если формирование вышеперечисленных институтов предшествует приватизации и либерализации, формируется одна система отношений и соответствующий ей предпринимательский класс, если оно откладывается «на потом» или происходит по мере возможности — закрепляется совершенно иная система и иной менталитет бизнеса. В нашем случае институциональные реформы хронически отставали от истинных потребностей в них экономики. В результате бизнес-класс исходил из того, что было в реальности, и заменял необходимые институты их эрзацами — вместо полноценной национальной валюты использовал иностранную, вместо банков — теневой капитал, вместо государственной юстиции — частную, вместо налогов — откуп и так далее. А уже после этого попытки создать настоящие институты чаще всего оказывались бесполезными — создаваемые институты просто стихийно встраивались в уже сложившуюся практику нелегитимных отношений, превращаясь либо в инструмент кормления для прикрепленных к ним чиновникам, либо в бессмысленную декорацию.

Институциональные реформы, которые были как воздух необходимы для формирования новой экономики, способной решить стоявшие перед страной задачи, фактически были отодвинуты даже не на второй, а скорее на третий или четвертый план, а главной задачей были провозглашены приватизация, либерализация и финансовая стабилизация.

Последняя, кстати, на долгие годы превратилась в своего рода фетиш экономической политики, поскольку в наличии бюджетного дефицита и инфляции видели источник всех проблем и главное препятствие для экономического роста (см. [34]). С позиций сегодняшнего дня, я думаю, кажется очевидным, что на самом деле инфляция, как и бюджетный дефицит, — это всего лишь следствие более глубинных институциональных дефектов системы, и бороться с нею, не ликвидируя сами дефекты, — это не осмысленная экономическая политика, а ее бессмысленная имитация.

Это же относится и к курсу на скорейшую либерализацию экономической деятельности. В принципе нет и не может быть возражений против снятия большей части ограничений, искажающих действие рыночного механизма и порождающих ложные сигналы, ведущие к неоптимальному, неэффективному распределению ресурсов. В то же время такое снятие ограничений имеет смысл только в том случае, если в соответствующих сферах реально действует рыночный механизм, способный самостоятельно обеспечить оптимальное распределение ресурсов и их эффективное использование. В тех же случаях, когда мы имеем дело с фактической монополией или криминально-бюрократическим контролем над соответствующим сегментом экономического пространства, формальная либерализация на деле означает лишь легитимизацию монопольной сверхприбыли и закрепление связанной с ними колоссальной неэффективности экономики в целом. На деле происходило именно последнее — либерализация не развязывала свободу конкуренции, а превращала в законное занятие снятие фактическими монополиями сливок с подконтрольных им сфер и отраслей.

Еще одна крупная проблема, в отношении которой не было найдено адекватного решения, — последовательность действий при осуществлении собственно либерализации. Все помнят, сколько копий было сломано вокруг проблемы так называемого инфляционного навеса — неравновесия между денежной массой в экономике и, в первую очередь, средств на руках у насе-

ления и объемом товарного предложения при фиксированных ценах. Действительно, к концу 1980-х годов это неравновесие становилось все более заметным, а к концу 1991 г. приобрело действительно угрожающие масштабы, поскольку начавшийся производственный кризис физически сокращал товарное предложение, а политический — привел к утрате контроля за ростом денежной массы. Последняя превышала товарное предложение при условии сохранения фиксированных цен, по нашим оценкам, примерно в 3 раза, и проблема действительно требовала срочного решения. Как известно, правительство «реформаторов» решило проблему предельно просто — отпустив цены в условиях неравновесия, оно позволило покупательной способности сбережений и фиксированных доходов официально уменьшиться в несколько раз и одновременно запустило спираль гиперинфляции, которая в течение года (инфляция в 1992 г. составила 2600%) полностью ликвидировала все сбережения советского периода, фактически произведя их конфискацию у 90% населения. Официальное объяснение причин было столь же простым — другого способа ликвидировать этот навес якобы не было. Между тем никто не представил убедительного объяснения, почему нельзя было увеличить противостоящий денежной массе объем благ за счет включения в него тех их категорий, которые в условиях плановой экономики не подлежали обмену на деньги — средств производства, земли, жилищного фонда и т.д. Да, при этом был бы нарушен принцип равенства прав собственности граждан на общественное достояние, но по сравнению с тем огромным обманом, который произошел в результате аннулирования трудовых сбережений, а затем — его логического продолжения в виде ваучерной приватизации, это нарушение было бы несравненно меньшим злом и имело бы на порядок меньшие негативные социальные последствия, чем те, что мы имели возможность фактически наблюдать. На самом деле фактор доверия к власти, к ее политике — это важнейший экономический фактор, и ощущение населением несправедливости, творимой по отношению к нему властью, то есть в конечном счете государством, наносит экономике колоссальный ущерб, несоизмеримый с тем фискальным выигрышем, который правительство получает в результате отказа от собственных долговых обязательств, каковыми являются в том числе и эмитированные от его имени деньги.

Финансовая стабилизация, которая ценой огромных социальных жертв и деформаций, в том числе ценой дефолта по государственным облигациям, в основном была достигнута к концу 1990-х годов, действительно была необходима, но не после, а до начала либерализации и приватизации; и не за счет населения, потерявшего в итоге доверие и к власти, и к легальным экономическим институтам, прежде всего к банковской системе, а за счет ресурсов, которые к концу советского периода были накоплены в руках государства и его органов. Такая возможность на тот период реально существовала, и именно поэтому программа «500 дней» [276], по моему глубокому убеждению, была вполне реальной и в целом осуществимой.

4.1.3. Мотивация власти: цели и интересы

Вот в первом приближении основные ошибки, допущенные при попытках осуществить либеральные рыночные реформы и обусловившие в конечном итоге их неудачу. Есть и третья группа причин, которые сыграли не меньшую роль в том, что события приняли именно тот оборот, свидетелем которого мы стали. Я убежден, что истинные интересы и мотивы власти, которая взяла на себя ответственность за историческую судьбу России в 1991 г. по большому счету никак не были связаны с декларировавшимися целями создания прозрачной и конкурентной рыночной экономики и обеспечения минимальной социальной защиты населения. На самом деле разговоры о демократической рыночной экономике и, соответственно, политических и экономических реформах, призванных обеспечить ее становление, были не более чем идеологическим прикрытием для куда более прозаичных задач и целей.

На самом деле новую систему формировали не либералы-реформаторы, а наиболее энергичная и «голодная» часть старой советской бюрократии. Формировала ее под себя, под свой менталитет и свои интересы — разговоры о рынке, конкуренции и тому подобных вещах интересовали правящую элиту лишь в той мере, в которой это было необходимо для обеспечения политической поддержки нового правящего класса. Что же касается реальных действий, то любые меры, ограничивавшие для правящей элиты свободу распоряжения

доставшимся ей от советской эпохи наследством, были для нее неприемлемы. Первой и главной задачей переходного периода в понимании тогдашней власти было обеспечение ее собственных имущественных и политических интересов, и в первую очередь использование оказавшейся в ее руках власти для реальной приватизации активов бывшего советского государства (подробнее см. [161, с. 43–49]). Субъективные ощущения, планы или намерения отдельных представителей нового правящего класса по большому счету не имели значения, хотя в ряде случаев, я охотно допускаю, они искренне ставили задачу построения в России общества западноевропейского или американского типа. Важно другое — общее коллективное сознание этого класса, его представление о допустимом и недопустимом, возможном и невозможном, желательном и нежелательном и т.д. обеспечивало принятие правящим классом именно тех решений, которые создавали условия для успешной конвертации власти в собственность, и наоборот. Напротив, те законы или решения, которые могли бы способствовать созданию условий для относительно честной рыночной конкуренции, фактически саботировались, а их воздействие на реальную экономику практически было сведено к нулю.

4.2. Нынешняя хозяйственная и политическая система России: сущность и характеристика

Так что же мы получили в качестве результата реформ 1990-х? В какой системе отношений сегодня живет страна и что, соответственно, определяет траекторию ее будущего экономического развития?

Исходным пунктом моих рассуждений является следующий тезис: в России сложилась политико-экономическая система, весьма отличная от классических представлений о рыночной демократии и принципах ее функционирования. При этом речь идет не о переходном этапе от плановой экономики к рыночной, когда все основные механизмы демократического рыночного хозяйства уже созданы, но еще в полной мере не функционируют, а об особом типе хозяйства, имеющем свою собственную логику, которая не сводится к сумме или переплетению черт плановой экономики, с одной стороны, и современного рыночного хозяйства — с другой (см. подробнее [159, с. 255-270; 149, с. 586-607]).

Действительно, многие явления и черты, рассматривавшиеся в первые годы послесоветского периода как временные и преходящие, как следствие переходного характера российской экономики, образовали основные, базисные черты нового экономического порядка — экономического строя ельцинской и постельцинской России. Ниже следует их перечисление и краткая характеристика.

4.2.1. Неформальные отношения

Многие заблуждения и недоразумения по поводу российской экономической системы и российской экономики вообще связаны с недооценкой роли в экономике страны различного рода неформальных отношений — правил и норм экономического поведения, которые не устанавливаются формально действующими в стране законами и отличаются от описываемых ими. Эти правила и нормы сформировались как стихийная реакция на разрушение хозяйственного механизма, действовавшего в 1980-е годы, сопровождавшееся принятием совершенно неадекватной правовой базы, которая не признавалась и отвергалась подавляющей частью экономических субъектов.

Совокупность этих правил, а также экономической активности, ведущейся в соответствии с ними, достаточно точно отражается термином «неофициальная экономика», в рамках которой в России реально производится преобладающая часть валового национального продукта страны. Под этим термином я понимаю не только неучитываемую или нерегистрируемую экономическую активность, или то, что принято называть теневой экономикой. В данном случае я говорю о более широком понятии, то есть о деятельности, которая не обязательно является скрытой, но тем не менее ведется вне или с нарушением установленных законом рамок и принципов, например, с использованием мнимых неплатежей, незаконных или всякого рода экзотических форм расчетов, занижением или завышением оценок и цен, лжеэкспорта, использованием незаконных льгот и т.п. Такого рода отношения господствуют не только в той части экономики, которая скрыта от учета и налогообложения, но в значительной части открытой, не скрываемой от государственных органов деятельности, что, кстати, является причиной целого ряда мнимых парадоксов и проблем. Неофици-

циальная экономика существует не отдельно от официальной, или легальной, а как бы пронизывает ее, внося в поведение предприятий коррективы и особенности, необъяснимые в рамках законов и официальных правил хозяйственной деятельности.

В результате складывается положение, когда официально фиксируемая и доступная количественному анализу деятельность, равно как и ее условия, являются лишь внешней оболочкой, за которой скрывается и действует вторая, параллельная экономика, работающая на иных условиях и в иной деловой среде. Эта параллельная экономика базируется на договорных отношениях, которые не всегда и не обязательно фиксируются в форме письменного контракта. При этом нормы официально узаконенного хозяйственного права действуют в тех пределах и в той степени, в которых они не противоречат стихийно устоявшимся нормам экономического поведения (см. также [161, с. 39]). Расчеты между экономическими агентами определяются по взаимной договоренности и состоят из официальной и неофициальной частей, причем вторая из них отличается богатым разнообразием форм, включая бартер, предоставление различного рода услуг, денежные платежи с использованием третьих лиц и организаций и т.п.

Исполнение договоренностей при этом обеспечивается частным образом, то есть либо вообще без использования легального арбитража и судебной системы, либо с использованием их в качестве формального прикрытия. Отношения между экономическими агентами строятся на принципе принадлежности каждого субъекта к той или иной группе, которая и берет на себя роль гаранта исполнения договоренностей. Информация о реальном финансовом положении предприятия, как правило, в своем распространении ограничивается членами той же группы и тщательно оберегается от внешних по отношению к ней предприятий и институтов. Это же относится и к вопросам о реальных собственниках, схемах организации управления и финансовых потоков и т.п. — вся соответствующая информация, как правило, закрыта для всех, кто не входит в узкий круг посвященных.

4.2.2. Роль власти

Неофициальная экономика с неизбежностью требует для своего функционирования и неофициальной системы власти, понимаемой как возможность контролировать основные хозяйственные ресурсы и их использование. В таком ее понимании власть, конечно, обязательно в той или иной степени сопряжена с официальными властными институтами, однако не совпадает с ними, поскольку важную, а подчас и главную роль в ней могут играть и люди, не обладающие административным статусом — руководители и владельцы доминирующих на данной территории предприятий, руководители официальных и неофициальных силовых структур и т.д. В любом случае основанием для осуществления властно-распорядительных полномочий является не формальный мандат на власть (в виде официального статуса главы администрации), а реальная возможность контролировать распределение и использование экономических ресурсов — хозяйственных территорий, объектов инфраструктуры, людских и денежных ресурсов.

Мнения по важнейшим вопросам людей, олицетворяющих собой эту власть, в большинстве случаев воспринимаются всеми основными институтами, включая и судебные инстанции, как указания к действию. Соответственно, они крайне редко оспариваются и почти всегда принимаются к исполнению.

При этом государство в целом не выполняет и, более того, органически неспособно выполнять функцию беспристрастного арбитра в хозяйственных спорах и гаранта исполнения контрактов. Функцию последнего, как я уже сказал, вынуждены брать на себя сами хозяйствующие субъекты, полагаясь на собственную силу или силу своих покровителей, то есть главным образом на неформальную, своего рода «частную» юстицию.

В результате складывается положение, когда не только экономика, но и общество в целом, в том числе и государство, живет по неписанным правилам, не зафиксированным в официальном праве. И граждане (особенно социально активная их часть), и властные органы в этих условиях действуют не на базе закона, а на основе личных отношений, прецедента, способности к принуждению и тому подобных вещей.

Особенно ярко это проявляется в случаях, когда речь идет о крупных хозяйственных интересах: единственным реально значимым фактором для оп-

ределения результата здесь является не закон, а способность заинтересованного субъекта любыми доступными ему способами провести в жизнь свое решение или обеспечить свои интересы в конфронтации с другими, противодействующими ему интересами. Внешняя видимость законности при этом может соблюдаться, а может — и нет. Средством принуждения выступает административный ресурс, контроль над рынком или его субъектами или прямое насилие, но в любом случае оно базируется на неформальном «праве» — праве сильного.

С другой стороны, сама эта власть является объектом конкуренции со стороны различных групп интересов, взаимодействие которых и определяет состав и характер власти на каждый данный момент. Группы могут быть организованы по разным признакам общности, в частности, по территориальному, отраслевому, корпоративному и клановому принципам, и иметь разную степень внутренней интегрированности. Различны и конкретные формы организации данных групп — это и официальные органы власти, и полуофициальные структуры, включая общественные монополии различных уровней, и крупные частные предприятия, и разнообразные финансовые структуры с той или иной степенью государственного участия либо без таковой [161, с. 39–40]. При всем многообразии форм все эти структуры, однако, объединяют два основных признака: 1) реальный контроль над значительными хозяйственными ресурсами и 2) преимущественно внеправовая (политико-административная или криминальная) основа такого контроля. Последнее означает возможность принуждения (теми или иными методами) тех, кто не признает права группы на такой контроль.

4.2.3. Особенности права собственности

Параллельно с такого рода отношениями, а отчасти и в их результате в стране сложилась ситуация, при которой формальное право собственности на хозяйственные активы является вторичным по сравнению с возможностью реально контролировать ресурсы, необходимые для их производительного использования. Без последнего формальный титул собственника тех или иных активов, будь то предприятие или право на разработку природных ресурсов, не означает ничего. Другими словами, формальный титул собственника — еще

не повод для претензий на производительное использование объектов собственности — скорее, наоборот, он является естественным дополнением реального контроля над активами, который, кстати, может быть установлен и без приобретения их в собственность.

Естественно, что в условиях подобной системы право собственности вообще и право частной собственности в особенности не являются безусловными. Ни законопослушность, ни сравнительно добросовестное ведение дела, ни даже соблюдение неписаных «понятий» не могут гарантировать защиту прав собственника, исключить возможность так называемого передела собственности или ее изъятия более сильным в экономическом, политическом или административном плане субъектом. При наличии реального контроля над территорией, отраслью, инфраструктурой и т.п. заинтересованные группы в существующих условиях легко завладевают теми или иными объектами, используя ангажированные или подконтрольные арбитражные суды, ложные банкротства, саботаж со стороны административных органов или «трудовых коллективов» и т.п. (там же, с. 42). Периодически получающие огласку в прессе громкие конфликты вокруг отдельных предприятий — не более чем верхушка айсберга перманентного процесса перехода собственности из рук в руки по причинам, не связанным с хозяйственным управлением этой собственностью.

Названные мною базисные характеристики порождают целый ряд важных и интересных следствий.

4.2.4. Системный дефицит доверия и его следствия

Прежде всего, поскольку гарантией исполнения хозяйственных обязательств является не государственная машина, а собственные силы и возможности экономических агентов, которые в силу естественных причин ограничены, возникает ситуация системного дефицита доверия. Собственники и предприниматели не верят государству, государственные органы — бизнесу. Банки не доверяют клиентам, клиенты — банкам, предприятия — своим кредиторам и партнерам. Население вообще никому не верит и, более того, укрепляется в убеждении, что это нормальное и естественное для общества состояние.

Дефицит доверия в свою очередь ведет к тому, что горизонт хозяйственного планирования для каждого из экономических субъектов неизбежно сужается, а их возможности — сокращаются. Долгосрочные инвестиции возможны только для самых мощных и уверенных в своей неофициальной силе и влиятельности структур, но и для них они сопряжены с очень высокими рисками, что почти исключает привлечение для инвестиционных нужд долгосрочных заемных средств из частных источников на приемлемых условиях. Для подавляющей же части бизнеса сроки конкретного хозяйственного планирования, а также окупаемости инвестиций сокращаются до полутора-двух лет, что практически исключает возможность их выхода на перспективные высокотехнологичные рынки.

4.2.5. Олигархическая структура экономики и сужение сферы действия законов конкуренции

Далее. Необходимость собственными силами обеспечивать исполнение обязательств и опора на неофициальное «право» с неизбежностью порождают олигархическую структуру экономики, когда не менее 70% производимого валового продукта так или иначе контролируется двумя-тремя десятками бизнес-структур, решения в которых принимаются несколькими сотнями лиц, составляющих деловую и административную элиту России. С этой точки зрения пресловутое «господство олигархии» в сегодняшней России — не досадное недоразумение и не временное явление переходного периода, а закономерное следствие существующей хозяйственной и политической системы.

В свою очередь олигархическая структура экономики вместе с особой ролью внеправовых отношений обуславливают резкое сокращение сферы действия законов хозяйственной конкуренции. Общенациональный рынок распадается на отдельные территориальные и отраслевые сегменты, контроль над которыми осуществляет ограниченное количество административных и бизнес-структур. Так называемые барьеры для входа на рынок при попытке перейти в новый сегмент часто столь велики, что затраты на их преодоление перекрывают выигрыш от расширения масштабов реализации. Проще говоря, для того

чтобы выйти в новую сферу или просто на новый уровень деятельности, каждый предприниматель сегодня вынужден чуть ли не заново отстраивать систему отношений с чиновниками и «авторитетами», искать соответствующие «подходы» и отбиваться (или откупаться) от недовольных. Конечно, в итоге все проблемы такого рода при наличии средств могут быть решены, но сопутствующие издержки могут быть столь велики, что фактически выполняют роль административного запрета.

Каждый из таких сегментов, хотя и имеет определенную территориальную привязку, не связан жестко с тем или иным регионом, а определяется исключительно границами возможностей господствующих на них групп интересов и контролируемых ими ресурсов.

При этом контроль существующих в стране разных групп интересов над отдельными ресурсами не дает возможности ни одной из них не только установить единоличный контроль над экономикой в целом, но даже построить внутри экономики свой собственный замкнутый цикл хозяйственной деятельности. Для извлечения дохода из имеющихся у нее ресурсов каждой из групп неизбежно приходится вступать в отношения с другими группами, достигая формального или неформального понимания. При этом, несмотря на то что отношения между этими структурами, а также между ними и подконтрольными им хозяйствующими субъектами строятся не столько на основе рыночных принципов, сколько на соотношении сил, они тем не менее не принимают форму иерархического соподчинения. Соответственно, соглашение с какой-либо одной, пусть даже наиболее мощной группой не дает хозяйствующему субъекту гарантии беспроблемного существования и не избавляет его от необходимости искать соглашения с другими, в том числе и менее мощными группами.

Исторически малый срок существования ныне действующих групп интересов, а также постоянные изменения в соотношении сил между ними, вызываемые как переменами во внешних условиях, так и процессами внутри этих групп, препятствуют формированию стабильной системы хозяйственных отношений в масштабе всей страны и обуславливают постоянные переделы собственности и сфер влияния.

4.2.6. Институционализация коррупции

Наконец еще одним закономерным следствием системы является симбиоз непрозрачного олигархического бизнеса с коррумпированным высшим чиновничеством. В рамках этого союза на теневое довольтствие бюрократии уходят огромные средства («теневой бюджет»), предоставляемые крупными олигархическими структурами в обмен на управленческие решения, приносящие им в сотни раз больший доход. Коррупция институционализируется, становится необходимым элементом хозяйственной деятельности и органической ее частью (подробнее об этом [162, с. 358–359]). Не рынок определяет в наших условиях движение громадных ресурсов между секторами, отраслями и регионами, и не гласный и открытый политический процесс, подобный тому, что можно увидеть в развитых демократиях, а кулуарные сделки и интриги в рамках узкого круга властной элиты.

4.2.7. Попытка определения: периферийный капитализм

Определить функционирующую таким образом систему каким-то одним словом непросто. Характеризовать эту систему как переходную от плановой «социалистической» к рыночной экономике, как я уже говорил выше, было бы слишком большим упрощением, поскольку несовместимые с современными представлениями об эффективной рыночной экономике вышеописанные отношения и институты представляют собой не столько рудимент прошлого, сколько полноценный элемент функционирующей хозяйственной системы.

Выражение «переходная экономика» по отношению к такой системе применимо с большими оговорками, да и как термин оно кажется мне малопригодным, поскольку не имеет никаких указаний ни на содержание, ни даже на направление предполагаемого перехода. Вариант «квазирыночная» (или «административно-рыночная») экономика тоже неточен, поскольку любая реально существующая экономическая система неизбежно является эклектичной, содержащей в себе противоречивые, в том числе административные элементы.

Часто используемые в наших публикациях выражения типа «криминально-бюрократический» или «номенклатурный» капитализм также не совсем

удачны, поскольку в большей степени имеют публицистический, нежели научный оттенок.

На самом деле, как мне кажется, точнее всего характеристики современного российского капитализма отражает термин «периферийный» (и это, кстати, объединяет его с весьма схожими обществами в Азии и Латинской Америке — в качестве примера можно привести Бразилию, Индию, Индонезию, Саудовскую Аравию и др.). С одной стороны, такое определение отражает отсутствие в стране зрелого гражданского общества и присущих ему институтов, а именно: развитой правовой системы, независимого судопроизводства, реальной, а не декоративной партийно-парламентской политической системы, подотчетного парламенту и партиям правительства и т.д. С другой стороны, оно подчеркивает отсутствие самодостаточности и внутренне встроенных механизмов роста в нашем национальном хозяйстве, высокую зависимость экономики и бизнеса в России от ядра современного капитализма — экономики развитой части мира.

Кстати, если мы примем во внимание такие бесспорные черты политической системы современной России, как авторитарное, но в целом слабое государство; особая роль его главы как фигуры, стоящей над правительством и соревнующимися за влияние на него кланами; полуфеодалные отношения внутри государственного аппарата (раздача должностей, система «кормлений» и т.д.), то в известном смысле мы можем говорить и о реставрации системы, господствовавшей в России до 1917 г. — «периферийного» капитализма с гипертрофированной ролью бюрократии в условиях авторитарной монархии и откровенной слабости институтов гражданского общества.

В экономическом отношении мы имеем дело со смешанной системой. В принципе можно сказать, что в стране функционирует смешанная экономика, но не в том смысле, в котором это слово употребляется в современной экономической теории, а в ином, специфическом значении. Это экономика, в которой смешанной является не форма собственности, а сама логика экономического да и шире, социального поведения. Наша реальность — это и капитализм, и не совсем капитализм, а в чем-то даже и совсем не капитализм. В ней есть сектора, живущие по законам конкурентного рынка, но не они определяют ее лицо. Есть в ней также и полностью монополизированные сегменты; и зоны, контролируемые криминалитетом; и сферы, находящиеся под прочным администра-

тивным контролем. Вместе с тем наиболее типичным является некий комбинированный вариант, когда наличие отношений конкуренции сочетается с довольно плотной зависимостью от административной власти. Без определенного патронажа со стороны этой власти присутствие и тем более расширение своей активности на рынке по сути становится невозможным. В то же время административный фактор в бизнесе не всемогущ, а монополия почти никогда не является всеобъемлющей. Соответственно, активно пользуясь «административным ресурсом», бизнес вынужден в то же время заботиться о своей конкурентоспособности, думать об издержках, стратегии реализации и тому подобных вещах. Одновременно на микроуровне хозяйственная деятельность в сегодняшней России — это не последовательный переход от административной экономики тоталитарного государства к современному («нормальному») западному обществу, а скорее причудливая смесь институтов и отношений самых различных типов и уровней: современных и традиционных, рыночных и дорыночных; правовых и неправовых, цивилизованных гражданских и основанных на прямом насилии и т.д.

Глава 5. Конкурентоспособность современной социально-экономической системы России: возможности и ограничения

В связи с характеристикой, которую мы дали современной российской политико-экономической системе, возникает два важных вопроса. Во-первых, насколько устойчивой и жизнеспособной является сложившаяся система отношений, а во-вторых, каковы ее потенциальные возможности и пределы?

5.1. Нынешний российский капитализм как устойчивая самовоспроизводящаяся система

Относительно первого вопроса существует мнение, разделяемое, правда, главным образом левыми политиками и публицистами, что сложившаяся система крайне неустойчива, держится исключительно на обмане и силе инерции, а также неких духовных ресурсах советского периода, и вообще, как говорил в свое время Владимир Ульянов о самодержавии: «...стена, да гнилая. Ткни — и развалится». На наш взгляд, это далеко не так.

Во-первых, при кажущейся эклектичности в ней есть, как я выше пытался показать, железная внутренняя логика. Почти каждый ее элемент дополняется и поддерживается другими, и все вместе они обеспечивают то, что система работает, и ее функционированию по большому счету ничто и никто не мешает.

Во-вторых, система обладает внутренней устойчивостью, она способна не только к самовоспроизводству, но и к определенному прогрессу. Она не только допускает рост экономики (относительные успехи в экономической области в последние три-четыре года могут служить тому свидетельством), но и способна к определенному саморазвитию, ликвидации «узких мест» и наведению порядка в некоторых критически важных сферах и областях.

В-третьих, через формирование значительного слоя влиятельных людей и групп, тем или иным образом извлекающих из нее немалую личную выгоду, система получила собственную, и притом весьма надежную социальную опору.

Речь здесь идет не только о высшем слое государственных чиновников или пресловутых «олигархах» — старых и новых. В группы, так или иначе извлекающие из существующего порядка вещей незаслуженно высокие доходы и, следовательно, заинтересованные в его сохранении, попадает практически вся нынешняя российская элита (см. также [162, с. 191–198]). Это чиновники, способные получать мзду за выгодные другим группам экономические и политические решения. Это практически весь крупный бизнес, способный эту мзду платить и получать в результате монопольный доход, в десятки раз превышающий ее размер. Это профессиональные политики, выступающие в роли посредников между теми и другими. Это верхушка правоохранительных органов, контролирующая силовой аппарат, способный, с одной стороны, прикрыть бизнес от «внесистемного» криминала, а с другой — самому выступать в роли вымогателя, своего рода «внутрисистемного» криминала. Наконец, это и руководители средств массовой информации, которые, с одной стороны, обеспечивают системе в целом идеологическое прикрытие, а с другой — играют на противоречиях внутри самой элиты, извлекая из этого немалую корпоративную и личную выгоду.

Понятно, что при такой универсальной концентрации интересов на сложившейся порочной по своей сути системе российская элита просто не может разрушить ее без прямого или косвенного ущерба для себя, даже осознавая ее ущербность и в конечном счете историческую бесперспективность.

Однако все вышесказанное необходимо соотнести с ответом на второй вопрос — вопрос о возможностях этой системы обеспечивать долгосрочный экономический рост и социальный прогресс и о пределах этих возможностей.

5.2. Возможности системы обеспечивать рост — опыт последних лет

Большей частью о темпах экономического роста в последние годы принято отзываться в позитивном ключе, и я не могу сказать, что для этого нет никаких оснований. Отрицать заметные улучшения, произошедшие после известных событий 1998 г., было бы неправильно. Действительно, впервые после продолжавшихся почти целое десятилетие экономического спада и депрессии

экономика демонстрирует достаточно устойчивый рост. Прирост ВВП за последние три года составил 19%, а к кризисному 1998 г. — почти 25%. Произошло заметное повышение уровня реальных доходов населения и потребительского спроса. Вырос оптимизм инвесторов как в экспортном секторе экономики, так и в некоторых обрабатывающих отраслях. Экспорт вот уже третий год превышает сто миллиардов долларов, обеспечивая крупное активное сальдо торгового и платежного балансов и нормализацию расчетов по внешнему долгу, а также относительную стабильность курса национальной валюты.

Существенное улучшение экономических показателей последних лет экономисты и политики обычно объясняют девальвацией рубля и высокими ценами на нефть. Это в принципе верно: толчок действительно дали обстоятельства, которые можно назвать исключительными — быстрое обесценение рубля в конце 1998-го — начале 1999 г. (в три-четыре раза в течение считанных месяцев) и почти трехкратный рост мировых цен на нефть в течение 1999—2000 гг. Вместе с тем нельзя отрицать, что и в самой российской экономической системе в последние годы произошли некоторые положительные изменения.

Так, ощущение определенного благополучия и относительной стабильности привело к восстановлению механизма долгосрочного инвестирования в ряде отраслей. Заметный рост доходов в экспортно-сырьевом секторе, связанный с резким увеличением мировых цен на его продукцию, позволил направить на подобное инвестирование крупные финансовые ресурсы, что дало возможность многим предприятиям, производящим продукцию инвестиционного спроса, выйти на порог рентабельности, а в ряде случаев и самим получить значительные ресурсы для целей производственного инвестирования. В результате возник пусть и ограниченный по своим масштабам, но реально работающий фактор долгосрочного роста и расширения производства.

Одновременно рост совокупных личных доходов позволяет промышленному капиталу начать переориентацию производственной и инвестиционной активности на сектора, производящие более сложную продукцию, которая, будучи сегодня неконкурентоспособной на западных рынках, требует для своего развития и совершенствования крупных объемов внутреннего потребления.

Во многих отраслях уже произошла либо близится к завершению экономически обоснованная концентрация производства, позволившая сформиро-

вать структуры, жизнеспособные с точки зрения размера и возможностей управления – структуры, способные не просто выживать в конкурентной борьбе с зарубежными производителями, но и обеспечивать себе ресурсы для расширения и развития. Рост объемов производства и возможностей крупных предприятий, в свою очередь, создает предпосылки для реорганизации мелких и средних предприятий промышленности, которые частично переходят под прямой или косвенный контроль перспективных крупных компаний, частично находят собственные устойчивые ниши на рынке.

Происходят также некоторые изменения в стандартах управления и деловой практике части экономических субъектов, их эволюция в сторону большего соответствия потребностям современной рыночной экономики. Волна реорганизаций, слияний и поглощений, прокатившаяся по российской экономике в эти годы, в известной мере подготовила почву для возможного становления так называемой новой экономики (то есть предприятий и компаний, возникших уже в постсоветский период и в силу этого не отягощенных «дореволюционными» отношениями) в базисных для России промышленных отраслях.

Потребность в приобретении деловых партнеров на Западе заставляет наиболее «продвинутую» часть российского бизнеса в какой-то степени увеличивать собственную открытость и прозрачность, по меньшей мере в отношении части своего бизнеса. Фирмы, претендующие сегодня на роль «лица российского капитализма», начинают уделять все большее внимание своему публичному имиджу, стремятся уйти от наиболее одиозных форм отношений, свойственных «дикому» капитализму. Стремясь сформировать у зарубежных партнеров и у собственного населения положительный образ «нового российского капитала», нацеленного на построение в России демократической рыночной экономики, эти компании вольно или невольно вводят себя и свою практику в определенные рамки, постепенно приучаясь работать в соответствии с принятыми в развитых странах нормами и формами. Более того, некоторые из крупнейших российских компаний начинают превращаться в международные как по характеру операций, так и по составу участников, что предполагает уже не только косметические, но и в значительной части реальные изменения в стиле и формах корпоративного управления.

В последние три года можно было также наблюдать скромный, но очевид-

ный прогресс в формировании ряда необходимых элементов деловой инфраструктуры, в том числе кредитно-финансовой системы. Снизилась некоторые виды коммерческих рисков, сделаны некоторые шаги в направлении создания цивилизованного страхового бизнеса. Резко понизилась роль, которую в экономике играли различные формы неденежных расчетов, в первую очередь бартер; для многих предприятий возросла значимость легальных финансовых потоков.

Однако, на мой взгляд, всего этого явно недостаточно, чтобы всерьез говорить о том, что российская экономика обеспечила себе условия для долгосрочного устойчивого роста (см. также [161, с. 8–11]). Более того, именно эти несомненные успехи и позитивные изменения одновременно продемонстрировали и продолжают демонстрировать нам принципиальную ограниченность потенциала существующей экономической системы.

5.3. Ограничения системы: темпы экономического роста

Прежде всего ограничения относятся к количественным параметрам роста. Темпы увеличения производства и доходов с учетом низкого исходного уровня и исключительно благоприятной внешней конъюнктуры можно охарактеризовать в лучшем случае как умеренные, но никак не высокие. Но даже такой умеренный рост в силу самой природы обеспечивающих его условий является хрупким и неустойчивым. И дело здесь не только в чрезвычайно высокой зависимости экономики России от экспорта нефти и газа, а следовательно, и от цен на них на мировых рынках. Эта зависимость, о которой подробнее ниже, безусловно имеет и представляет собой очень серьезную проблему, но не меньшее значение имеют и некоторые другие факторы.

Во-первых, нынешний рост в значительной степени опирается на инфраструктурный и технологический задел, созданный еще в советский период (я имею в виду вложения, сделанные в свое время в общенациональную транспортную сеть, электроэнергетику, разведку природных ресурсов, в систему НИОКР и др.). В 1990-е годы вложения в эти области резко сократились, но эффект их недофинансирования начинает ощущаться только сейчас и в полной мере проявится в ближайшие 5–10 лет.

Во-вторых, неспособность правительства решиться на необходимые структурные реформы рано или поздно начнет оказывать серьезное негативное воздействие и на текущие производственные планы крупных предприятий. Неопределенность в этом вопросе допустима в течение лишь ограниченного периода времени, после чего неясность среднесрочных перспектив становится крупным препятствием для инвестиционных планов.

Наконец, и сам нынешний хозяйственный механизм, как будет показано ниже, содержит в себе серьезнейшие ограничения для роста эффективного производства.

Одно из самых слабых звеньев в нынешней модели экономического роста — это отсутствие эффективного механизма накопления. Норма накопления в российской экономике по сравнению с 80-ми годами сократилась в разы. Даже на фоне инвестиционного подъема в 2000—2001 гг. ее величина составляла порядка 20%, что никак не соответствует потребностям обновления и модернизации материальной базы производства в реальном секторе экономики. Учитывая падение реального объема ВВП, сокращение абсолютной величины капитальных вложений можно оценить как четырехкратное. Тот факт, что к концу десятилетия более 2/3 инвестиций в промышленности финансировалось за счет собственных средств предприятий, что предприятия почти не привлекают средства со стороны, говорит не столько о финансовой мощи российских промышленных предприятий, сколько о скромности их инвестиционных программ и отсутствии адекватных потребностям реального сектора финансовых рынков.

Никак не компенсирует снижение объемов и изменение структуры инвестиций в основной капитал: более половины капитальных вложений в относительно благополучный период 2000—2001 гг. были произведены сырьедобывающими, главным образом экспортно-ориентированными компаниями, и узко нацелены на удовлетворение их собственных нужд. Институт финансового посредничества, который бы позволял перемещать капитал из отраслей с избыточными (сверх их собственных потребностей в производительном инвестировании) текущими доходами в объективно перспективные отрасли, так и не сложился, а те формы, которые этот процесс принимает при отсутствии подобного института — покупка сырьевыми компаниями предприятий

в непрофильных для них секторах, то есть создание своего рода российских «чеболей», — вызывает большие сомнения в их эффективности и устойчивости.

Становится все более очевидным, что наблюдающийся в последние годы рост никак не корректирует очевидный (и в определенном смысле угрожающий) структурный перекос экономики в пользу сырьевых отраслей (там же, с. 17–24). Хотя непосредственно доля сырьевых отраслей в формировании российского ВВП сравнительно невелика, именно на этот сектор, благополучие которого по объективным причинам сильно зависит от перепадов мировой конъюнктуры, приходится основная часть финансовых ресурсов, которыми располагают российские компании, денежных потоков и производственных инвестиций.

Доля этого комплекса в совокупных производственных инвестициях все эти годы была и остается заметно выше, чем в структуре производимой продукции. Так, в промышленности на электроэнергетику и экспортно-ориентированные топливно-сырьевые отрасли приходится почти 80% всех капиталовложений, а доля инвестиций в перерабатывающих отраслях — машиностроении, легкой и пищевой промышленности — не превышает 15%. Это означает, что именно сырьевые отрасли на протяжении последних трех лет играли роль своеобразного локомотива промышленного роста, создавая львиную часть инвестиционного спроса на продукцию российского машиностроения и металлообработки.

В то же время именно этим сектором российская экономика в максимальной степени включена сегодня в мировое хозяйство. В экспорте доля продукции топливно-сырьевых отраслей (включая промышленную продукцию неглубокой переработки) составляет 70% и имеет тенденцию к повышению. При этом более половины всего объема экспорта приходится на сырую нефть и природный газ. Благодаря этим отраслям в последние годы поддерживается и активное внешнеторговое сальдо, без которого было бы невозможно обслуживание крупного внешнего долга, накопленного за последние десятилетия.

В результате относительно небольшое число крупнейших компаний преимущественно сырьевого профиля начинают прямо или косвенно управлять все более значительной частью совокупных финансовых потоков в российской экономике. В сферу, так или иначе подконтрольную этим компаниям, попадают уже не только потоки, непосредственно связанные с добычей и экспортом природных ресурсов, но и задействованные в смежных или обслуживающих их

секторах, а то и просто в производствах с повышенной рентабельностью, технологически никак не связанных с основным профилем деятельности этих компаний. Вокруг сырьевых компаний и на их базе окончательно консолидируется современная российская олигархия.

Одновременно сырьевой сектор превратился в крупнейший по своей значимости генератор денежных доходов населения. Помимо значительного числа работников, непосредственно занятых добычей, транспортировкой и переработкой сырья, этот сектор «кормит» довольно обширную инфраструктуру — широкий круг трудоемких производств, для которых основным и критически важным потребителем является сам экспортно-сырьевой сектор либо занятые в нем. Увеличение либо уменьшение доходов в топливно-сырьевом секторе в сегодняшних условиях мультипликативно порождает рост или падение продаж в большом секторе производств, способных в своей сумме оказать определяющее влияние на состояние внутривозвратной конъюнктуры.

Наконец, этот сектор критически важен и для состояния государственных финансов. Именно здесь собирается более половины всех косвенных налогов (включая платежи за пользование природными ресурсами), которые в свою очередь обеспечивают более половины совокупных бюджетных доходов, будучи особенно важным источником доходов федерального бюджета. Кроме того, как уже было сказано выше, именно данный сектор экономики позволяет поддерживать уровень валютных поступлений, необходимый для обслуживания внешних долгов.

Структурный перекос является очень важной, но не единственной серьезной деформацией, присущей нынешнему российскому бизнесу (см. также [90, 91]). Как уже отмечалось в предыдущей части, в силу системных ограничений российский рынок является сильно сегментированным, а возможности каждого экономического субъекта выходить на новые сегменты уже поделенного и жестко охраняемого рынка — крайне ограниченными. В ходе эволюции последних лет степень сегментированности российского рынка практически не уменьшилась. В результате в стране так и не складываются условия для организации действительно масштабного современного производства, невозможного без крупных рынков сбыта и сравнительно свободного к ним доступа. Именно по этой причине импульс, исходивший от экспортно-сырьевых отраслей, так и не

породил, вопреки надеждам оптимистов, взаимоподдерживающий ускоренный рост основных промышленных отраслей. Соответственно, увеличение доходов от экспорта в недостаточной степени отражается на доходах занятых в других отраслях экономики, а рост внутреннего спроса не превращается в действительно мощную движущую силу самораскручивающегося роста.

5.4. Ограничения системы: социальные проблемы

5.4.1. Занятость и качество рабочей силы

Экономический рост того типа, который мы наблюдали в последние три-четыре года в силу ограниченности своего механизма не решил, да и не мог решить проблему занятости. Относительно низкие официальные показатели уровня безработицы в стране не должны нас обманывать — на самом деле огромная масса трудоспособного населения в стране не только не имеет нормальной, достойно оплачиваемой работы, но и шансов получить ее до конца своей трудовой жизни. Сырьевая экономика востребует лишь малую толику тех человеческих ресурсов, которыми сегодня располагает Россия, а потребности такой экономики в квалифицированном труде вообще ничтожны в сравнении с общей численностью населения (подробнее см. [161, с. 24–27]). В результате система фактически обрекает не менее половины сегодняшних россиян на полуплюмпенское существование в условиях застойной безработицы и средневекового самокормления с «шести соток». Остальным же она предлагает занятость главным образом в сфере обслуживания, причем преимущественно в виде рабочих мест, не требующих особой подготовки и квалификации, а значит — малооплачиваемых и не сопровождаемых сколько-нибудь ощутимыми социальными гарантиями.

5.4.2. Сохранение низкого уровня жизни основной массы населения и характерная для «периферийного капитализма» социальная структура

Именно по этой причине после почти четырех лет экономического роста показатели, характеризующие общественное благосостояние, остались в целом на очень низком уровне. Российский ВВП на душу населения соответствует среднему уровню для развивающихся стран и, грубо говоря, на порядок ниже среднего уровня для группы развитых стран. По официальной статистике, соотношение средних размеров зарплат и пенсий с прожиточным минимумом в последние годы практически не меняется, при этом средняя пенсия по-прежнему приблизительно на четверть ниже соответствующего прожиточного минимума.

При этом доходы распределяются крайне неравномерно. Разрыв между верхней и нижней децилями населения по уровню дохода является четырнадцатикратным и последние десять лет практически не снижается. Доля населения, которое живет в условиях абсолютной бедности, то есть испытывает затруднения с удовлетворением базовых жизненных потребностей, составляет не менее 35%.

Соответствующим образом сформировалась и социально-экономическая структура российского общества. Пять процентов населения, сумевшие «сесть» на сырьевые и финансовые потоки, образуют привилегированный экономически господствующий класс. Еще 20–25% населения – это наш «средний класс», который обязан своим относительным процветанием нынешней системе и, соответственно, является ее главной социальной опорой и защитником. Причем средний класс в этой системе представляют не инженеры, офицеры, врачи, учителя, научные работники, средние предприниматели, высококвалифицированные рабочие и фермеры, а работники сферы обслуживания, развлекательных услуг, чиновники и разного рода рантье. Остальные же 70–75% населения – это «старые» и «новые» бедные, подавляющая часть которых живет на уровне простого воспроизводства рабочей силы, или даже ниже. О чем, кстати, красноречиво свидетельствует ситуация как с рождаемостью (ее падение), так и смертностью, которая в большинстве российских регионов продолжает увеличиваться.

5.4.3. Урезание социально значимых расходов (мини-бюджет для мини-государства)

Совершенно бесосновательны, на мой взгляд, и восторги по поводу улучшения состояния государственных финансов. При всех разговорах о бездефицитном бюджете, о решении проблемы госдолга, о финансовом оздоровлении государства нельзя не видеть, что это «оздоровление» было достигнуто за счет отказа от жизненно важных для цивилизованного государства расходов на социальное обеспечение и здравоохранение, образование, финансирование НИОКР, поддержание базовой инфраструктуры, охрану окружающей среды и др.

В качестве лишь одного примера можно привести образование и науку. По нашим оценкам, сделанным на основе официальной российской статистики, за последние 8–9 лет общественные расходы на образование в реальном исчислении сократились в среднем на 55%, а рост частных расходов на эти цели лишь в незначительной степени компенсировал сокращение соответствующих расходов федерального и местного бюджетов. В еще большей степени сократились государственные расходы на науку и научное обслуживание, резко упал престиж профессиональной научной и научно-производственной деятельности. Как следствие, заметно снизились качество образования и степень общеобразовательной подготовки выпускников средней и высшей школ. Необходимость неофициальных доплат на школьное образование затруднило доступ к нему неимущих слоев населения, в результате чего число детей, оставивших школу, приблизилось к 10% от общего числа детей школьного возраста.

Результатом является нанесение огромного ущерба человеческим (трудовым и интеллектуальным) ресурсам страны. Трудоспособное население заметно сократилось количественно, а его структура, что еще более важно, ухудшилась в качественном отношении. Прекращение производственной деятельности в немногих высокотехнологичных отраслях бывшей советской экономики и деградация системы государственных научных учреждений (при почти полном отсутствии частных исследовательских центров) заставили огромное число высококвалифицированных специалистов сменить профиль деятельности. При этом, по данным некоторых опросов, не более 10% тех, кто потерял или был вынужден оставить работу в научных учреждениях России, нашли себе место в крупных частных компаниях или кредитных учреждениях. Остальные де-

вять десятых заняты в мелком и мельчайшем бизнесе либо в официальных структурах, где их интеллектуальные способности оказываются невостребованными, а приобретенные ранее опыт и знания постепенно утрачиваются.

Не менее миллиона человек эмигрировали из России (по данным отечественных компаний, профессионально занимающихся миграцией, поток выезжающих из России составлял в среднем 100 тыс. человек в год), причем весьма значительную часть этой эмиграции составили образованные люди, которые до этого либо были заняты интеллектуальной деятельностью, либо получали высшее образование.

А ведь образование и наука — далеко не единственная сфера, принесенная в жертву финансовому оздоровлению. Заметно ухудшилось состояние массового здравоохранения, состояние сферы государственного социального обеспечения (приюты, интернаты, дома престарелых и т.п.), пенитенциарной системы, военных объектов, особенно военной «социалки». Возможно, это ухудшение пока заметно не всем, но долгосрочные последствия регресса в этих, казалось бы, частных вопросах, могут быть чрезвычайно разрушительными для общества и так или иначе коснутся каждого его члена.

Хроническое недофинансирование содержания и развития объектов общественной инфраструктуры в этот период уже привело к резкому старению и ухудшению качества основных фондов в электроэнергетике, в том числе атомной; в жилищно-коммунальном хозяйстве, на транспорте. В свою очередь, это заметно ухудшило функционирование основных систем жизнеобеспечения, резко снизило уровень их надежности и безопасности, повысило риск возникновения техногенных и экологических катастроф.

Да и такие прямые и очевидные по своему действию расходы, как оплата труда государственных служащих, в том числе правоохранительных органов и военнослужащих, иначе как унижительными по размерам не назовешь. Лучшее тому доказательство — дефицит опытных и квалифицированных служащих среднего звена, качество работы которого является определяющим для функционирования государственного аппарата.

В целом же государственный бюджет в его нынешнем виде впору назвать чрезвычайным — настолько минимальны предусматриваемые им общественные потребности и так велика перегрузка, возлагаемая им на объективно недоста-

точную общественную инфраструктуру. В определенной степени этот факт даже признается официально и оправдывается якобы исключительной нагрузкой, связанной с «пиковым» периодом платежей по внешнему долгу.

Однако если чрезвычайное положение длится годами (а наш переходный период уже вошел в свое второе десятилетие), то оно перестает восприниматься как временное явление. И ведь действительно — и население, и большинство политиков привыкли к тому, что на зарплату госслужащего практически невозможно нормально жить; что бедным (которых у нас три четверти населения, и к этому мы тоже привыкли) недоступно ни реальное медицинское обслуживание, ни высшее образование; что у государства априори нет средств на поддержку какой бы то ни было экономической активности даже в тех формах, которые считаются приемлемыми в любой развитой экономике. К этому привыкли настолько, что иной подход считается либо (в лучшем случае) прекраснотодушием и идеализмом, либо ересью. Более того, утверждается опасный, на мой взгляд, тезис о том, что и нынешний уровень общественных расходов является чрезмерным, и его надлежит существенно уменьшить.

На самом деле сегодня бюджет не только мал по размерам и не адекватен масштабу стоящих перед страной нерешенных задач, он еще и построен на весьма зыбкой по меркам развитых стран основе. Даже будучи лишен той встроенной бомбы в виде неумеренных заимствований под ростовщический процент, которая сдетонировала в августе 1998 г., он тем не менее остается, как мы уже видели, опасно зависимым от финансового положения и переговорных позиций одного-двух десятков крупных сырьевых и инфраструктурных компаний, использующих национальные природные ресурсы и при этом практически вышедших из-под общественного контроля [161, с. 28—31]. Я искренне надеюсь, что мы сможем избежать очередных потрясений в этой области, но угроза нового бюджетного кризиса является сегодня вполне реальной. Кризис, возможно, еще не стучится к нам в двери, но и не так далеко, как порою кажется.

Так вот, с учетом всего сказанного встает еще один не менее важный вопрос: а что мы можем ожидать от будущего? Каковы перспективы экономики, развивающейся на базе той системы, которая сложилась у нас за последние годы (с учетом всех ее возможностей, пределов и ограничений) в контексте мировой экономики и изменения глобальных условий?

5.5. Условия и перспективы российской экономики

Перспективы российской экономики и, если говорить шире, российского общества по большому счету будут определяться двумя моментами: возможностями господствующей в стране экономической системы, о которых говорилось выше, и теми условиями, в которые она будет поставлена в ближайшие десять—двадцать лет. Учитывая, что особенностью «периферийного капитализма» является его высокая зависимость от внешних факторов (Запад для России критически важен, во-первых, как рынок; во-вторых, как источник финансирования; и, в-третьих, как хранитель капиталов российского привилегированного класса), динамическое изменение условий в государствах Запада имеет для него первостепенное значение.

Говоря об этих условиях, в первую очередь нужно иметь в виду две важнейшие вещи: это, во-первых, общее замедление темпов роста мировой экономики и, во-вторых, активное вступление экономик развитой части мира в постиндустриальную стадию.

Что касается первой тенденции — некоторого общего замедления роста, то оно связано с несколькими факторами: это и ресурсно-экологические ограничения, и действие технологических факторов, и ужесточение социальных требований к содержанию и качеству экономического роста, и некоторые другие факторы, в том числе субъективно-психологического свойства. В особенности этот процесс затрагивает развитые западные экономики — большинство экспертов сходятся во мнении, что для США, Европы и Японии средние темпы роста в ближайшие пять—семь лет будут составлять в лучшем случае 2—3%. Рост ВВП, скажем, на 5% в год будет пока оставаться для этой группы стран недостижимой мечтой.

Помимо прочего это означает, что в рамках мировой экономики наиболее емкие рынки, каковыми являются рынки развитых стран, почти не будут расти, а конкуренция за место на них, в первую очередь для экспортно-ориентированных динамично развивающихся стран, являющихся конкурентами России на мировых рынках, заметно ужесточится.

С другой стороны, на структурные показатели этих рынков возрастающее влияние будет оказывать все более заметный переход развитых стран к постинду-

стриальной, то есть ресурсосберегающей и интеллектуалоемкой модели развития. В этих условиях спрос на сырье будет в долгосрочном плане падать и в относительном, и даже, возможно, в абсолютном выражении, и условия торговли для поставщиков этих ресурсов будут неизбежно ухудшаться.

С учетом этих тенденций перспективы российской экономики при условии отсутствия в ее основах революционных качественных изменений выглядят во многом пугающе. В первую очередь опасения вызывает ясно обозначившийся и пока что только усиливающийся структурный перекос экономики в пользу сырьевых отраслей, о котором я подробно говорил в предыдущей части.

5.5.1. Долгосрочные негативные последствия структурного перекоса

Значительная роль сырьевого сектора порождает для экономики страны целый ряд серьезнейших негативных последствий. Во-первых, сохранение преобладающей доли топливно-сырьевого комплекса в совокупных производственных инвестициях означает, что в обозримом будущем именно он будет поглощать огромную часть ресурсов, направляемых на расширение и перевооружение производственной сферы. Кроме того, эффективность инвестиций в добывающие отрасли в силу объективных причин (удорожание разведки и добычи) будет неизбежно падать, а в условиях значительного удельного веса этих отраслей в общем объеме производства это будет вести к снижению эффективности производственных инвестиций и российской экономики в целом.

Во-вторых, высокая доля продукции топливно-сырьевого комплекса в экспорте не только ставит жесткие пределы его возможному росту, но и обрекает его на нестабильность, связанную с неизбежными резкими колебаниями мировых цен на эту продукцию. Я уже не говорю о том, что при такой структуре обмена с внешним миром людской и интеллектуальный потенциал страны остается мало востребуемым, а национальные ресурсы — недоиспользуемыми.

Наконец, в-третьих, еще большую угрозу экономическому росту и эффективности представляет доминирование в экономике крупных корпораций сырьевого профиля. Непосредственным следствием этого становится недопустимо высокая зависимость общей деловой конъюнктуры в стране от решений и настроений узкой группы высших управленцев этих компаний. Стоит Газпрому, нефтя-

ным компаниям и РАО «ЕЭС» просто задержать реализацию своих инвестиционных проектов из-за недостаточной уверенности в перспективах мировых энергетических рынков или даже в силу внутренних кадровых проблем (например, личные конфликты, некомпетентность), как по экономике прокатывается волна спада производственной активности, прежде всего в машиностроении и нефтехимической промышленности, в металлургии и производстве строительных материалов. Следом ощутимо снижается и потребительский спрос, и механизм экономического роста надолго «сбивается». С другой стороны, избыточный капитал, формирующийся в энергетическом, в первую очередь в нефтяном секторе, в подобных условиях не находит дороги в другие сектора и чаще всего легально или нелегально покидает пределы России, так как сырьевые компании предпочитают вести знакомый им бизнес за рубежом, нежели пытаться выходить в новые, незнакомые им сферы деятельности внутри страны (см. также [17, 21, 31, 54, 133, 149]).

Сказанное можно отнести и к государственным финансам — бюджетные доходы испытывают на себе сильное дестабилизирующее воздействие изменений в ценовой конъюнктуре, прежде всего колебаний цен на сырую нефть и ее производные, как непосредственно (через падение поступлений от соответствующих экспортных пошлин и налога на прибыль производителей), так и опосредованно — через общее ухудшение конъюнктуры и замедление роста инвестиций и потребления.

5.5.2. Недостаточно высокие темпы количественного роста российской экономики с точки зрения масштаба задач

Но, к сожалению, проблема заключается не только в структурном перекосе. Хорошо знакомая нам общественная система корпоративно-криминального типа по своей природе является застойной, прежде всего в силу ущербности ее сегментированного рынка, неизбежно высоких издержек для производителя и отсутствия механизма долгосрочного воспроизводства и увеличения экономических ресурсов. Да, средние темпы экономического роста за последние четыре года были относительно высокими, но, во-первых, уже в 2002 году они сократились до скромных четырех с небольшим процентов, а во-вторых, наблюда-

лись в совершенно особых благоприятных условиях — сочетания высоких цен на основные предметы российского топливно-сырьевого экспорта с эффектом резкого реального обесценения национальной валюты в ходе предшествовавшего началу роста финансового кризиса. С исчезновением этих особых условий темпы роста ВВП сокращаются до 3–4% в год, что недостаточно для глубоких качественных сдвигов в экономике и обществе в обозримой исторической перспективе.

В частности, такие темпы роста не позволят решить проблему занятости населения, о которой было сказано выше; не позволят существенно повысить общий уровень благосостояния и доходов, ликвидировать очаги застойной нищеты и бедности.

Такие темпы кажутся совершенно неприемлемыми для решения проблемы формирования в стране полноценного государственного бюджета — задача, которая в ближайшие годы будет стоять чрезвычайно остро. Я уже говорил выше, что размеры государственного бюджета сегодня абсолютно не адекватны масштабу стоящих перед страной нерешенных задач. Так вот, у нас есть все основания опасаться, что при существующей системе страна и в перспективе обречена на такой же сбалансированный «мини-бюджет», доходов которого будет хронически не хватать даже на достойную оплату труда госслужащих.

Конечно, проблему коррумпированности и некомпетентности госаппарата одним повышением окладов его чиновникам не решить. Но без такого повышения невозможно ни ликвидировать систему «кормления» с должности, ни привлечь в государственный аппарат людей, в принципе способных достичь приемлемого уровня профессиональной компетентности. С таким бюджетом, как сейчас, у страны никогда не будет ни современных вооруженных сил, ни независимой судебной системы, ни честных и профессиональных правоохранительных органов, а самовоспроизводство порочной системы «неформальной» юстиции невозможно будет прервать даже с помощью самой искренней политической воли.

Не спасет и предлагаемое в качестве чуть ли не панацеи сокращение государственного аппарата, даже самое радикальное. Во-первых, например, та же судебная система страдает от объективной нехватки судей для оперативного рассмотрения растущего количества дел; о сокращении штатов в государствен-

ной социальной и пенитенциарной системах может всерьез говорить только безумец, и вообще: список сфер, где положение в обозримом будущем неизбежно будет оставаться критическим, можно продолжать очень долго. А во-вторых, массовое сокращение общественного сектора при невозможности частного сколько-нибудь заметно увеличить занятость — это прямой путь к социальной и политической нестабильности. Так что «экономить» на зарплате бюджетников не просто проблематично, но и опасно.

Не может быть бесплатным для бюджета и поддержание хотя бы умеренного экономического роста: ремонт и строительство дорог, поддержание работоспособности общенациональных сетей коммуникаций, охрана окружающей среды — все это требует неизбежных крупных затрат из федерального бюджета. Преодоление сырьевой направленности экономики, если такая задача будет поставлена, также не может быть реализовано без определенных бюджетных затрат: страхование и кредитование сделок по экспорту высокотехнологичной продукции во всем мире осуществляется при участии государственных агентств, и Россия при всем желании не сможет стать счастливым исключением из этого правила. А ведь еще остаются хотя бы самые элементарные инвестиции в будущее развитие, каковыми являются затраты на инфраструктуру, общее и профессиональное образование, финансирование некоторых видов НИОКР и т.д.

С этой точки зрения нынешняя «победа» правительства над бюджетным дефицитом путем механического урезания федеральных расходов и перекладывания значительной части требующих финансирования государственных функций на региональные и местные бюджеты — достижение сомнительного характера. Действительное реформирование экономики и общества, если на то появится политическая воля, все равно потребует использования значительных общественных ресурсов, и размеры бюджетной системы, как и ее характер, неизбежно должны быть иными.

Поэтому предусматриваемая даже оптимистическими сценариями Министерства экономики среднесрочная экономическая динамика (прирост ВВП до 6% в год) фактически означает, что по крайней мере в обозримом будущем разрыв, отделяющий Россию от развитых стран, существенно не сократится. Следовательно, кардинального улучшения положения в таких жизненно важных областях, как обеспечение полноценной занятости трудоспособного насе-

ления, которая бы соответствовала уровню накопленного человеческого капитала, достойного уровня жизни для большинства граждан, стабилизация демографической ситуации, обеспечение безопасности границ и т.п. при сохранении нынешней ситуации ожидать не приходится. В результате даже при отсутствии абсолютных спадов или резкого замедления роста Россия будет оставаться огромной слабозаселенной и малоосвоенной территорией, экономическая отсталость которой будет все более очевидной на фоне подтягивающейся к стандартам ЕЭС Центральной и Восточной Европы и динамичных «новых индустриальных экономик» Азии.

В конечном счете важны не проценты роста как таковые — нас всех должно интересовать создание экономических возможностей для преодоления отставания или, иначе говоря, выживания страны, сохранение российской государственности и суверенитета. Для того чтобы понять это, достаточно посмотреть на карту и увидеть, что у России наиболее протяженные границы с весьма опасными и непредсказуемыми регионами мира, и в связи с этим оценить масштабы необходимых в ближайшие 10–12 лет затрат на вооруженные силы, жилищно-коммунальную инфраструктуру, медицину, образование, преодоление демографического кризиса, современное освоение Сибири и укрепление нашего экономического суверенитета на Дальнем Востоке.

В России же создан такой мутант рыночной экономики, который в принципе не в состоянии сейчас и не будет в состоянии никогда (если его не изменить коренным образом) решить или хотя бы облегчить решение вышеперечисленных задач.

Глава 6. Ограничения макроэкономического регулирования экономики России и институциональный подход

6.1. Макроэкономическая политика и условия ее эффективности

Нынешняя ситуация в российской экономике по большому счету представляет собой результат действия двух сил: 1) относительно благоприятных объективных условий, в которых она находится в последние годы, и 2) экономической политики правительства.

Первая из них, то есть сравнительно благоприятные объективные условия, нашла свое выражение в том, что:

во-первых, цены на основные экспортные товары, прежде всего на нефть и газ, все эти годы держались на приемлемом для наших экспортеров, а в течение значительного времени — на чрезвычайно высоком уровне;

во-вторых, политическое урегулирование проблемы внутренней и внешней задолженности в результате дефолта 1998 г. и соглашений с Лондонским и Парижским клубами позволило нормализовать обслуживание и погашение государственного долга и в целом облегчить связанное с этим процессом финансовое бремя;

в-третьих, приход в Кремль нового президента, который, по крайней мере в первые годы своего президентства, был позитивно воспринят протестно настроенной частью общества, позволил правительству сократить бюджетные расходы, не связанные с обслуживанием государственного долга, как в реальном выражении, так и в пропорции к ВВП.

Все это вместе взятое, с одной стороны, позволило ликвидировать бюджетный дефицит и порождаемую им составляющую инфляции, снизить фискальное давление на бизнес, убрать дестабилизирующие всплески нестабильности на финансовых рынках, а с другой — обеспечило частным и государственным компаниям возможность увеличить финансирование собственных инвестиций.

Конечно, экономические результаты последних лет не сводятся исключительно к влиянию высоких цен на нефть и других перечисленных благоприят-

ных объективных обстоятельств, но то, что последние сыграли для экономического роста чрезвычайно важную роль — факт, не подвергаемый сомнению никем из серьезных специалистов-аналитиков.

Что же касается второго фактора, обуславливающего нынешнюю ситуацию в российской экономике — экономической политики правительства, — то его воздействие выглядит не столь однозначно.

Принято считать, что макроэкономическая политика в сегодняшней России является в целом адекватной существующим условиям и способствует экономическому росту. Подобный взгляд разделяют в том числе и многие западные аналитики — в последнее время лестные оценки этой политики высказывают представители и МВФ, и международных рейтинговых агентств.

Это справедливо, но лишь отчасти. Действительно, макроэкономическая политика в ее привычном понимании сегодня осуществляется в целом компетентно и не содержит явных дестабилизирующих элементов.

Если взять набор показателей, по которым обычно судят о том, насколько здоровой и ответственной является такая политика, то в целом они рисуют относительно благополучную картину. Государственные финансы сбалансированы по доходной и расходной частям. Более того, в последние годы доходы федерального и консолидированного бюджетов превышают их текущие расходы, что позволило сформировать значительный финансовый резерв для выплат по внешним долгам и для других необходимых расходов на случай резкого ухудшения конъюнктуры. Бюджет перестал играть роль источника инфляции, во всяком случае в той ее части, которая обусловлена монетарными факторами. Курс национальной валюты не испытывает резких дестабилизирующих колебаний и, несмотря на тенденцию к постепенному повышению реального курса рубля, его рыночный курс остается как минимум вдвое ниже паритета покупательной способности, что обеспечивает поддержку экспортеров и активное сальдо торгового баланса, необходимое для безболезненного погашения внешних долгов и наращивания валютных резервов. Золотовалютные резервы выросли до уровня, объективно достаточного для обеспечения стабильности национальной валюты и проведения необходимых внешних платежей. Инфляция, хотя и остается высокой по меркам развитых экономик, в среднесрочном плане демонстрирует тенденцию к снижению до сравнительно безопасных порогов (см.

также [22, 35, 41, 43, 79, 81, 100, 144, 149]). То есть во многих областях, требующих проведения осмысленной макроэкономической политики, ситуация действительно нормализовалась.

Вместе с тем надо иметь в виду следующее:

1. Возможности макроэкономического регулирования методами кредитно-денежной и валютной политики в принципе ограничены. Поддержание макроэкономического равновесия и благоприятных условий для производственного и инвестиционного планирования способствует экономическому росту, но не порождает его, тем более — автоматически. Главные условия роста — это, во-первых, наличие пригодных для использования ресурсов и, во-вторых, эффективных хозяйствующих субъектов, способных эти ресурсы использовать. Если эти базовые условия есть, можно вести дискуссии и выбирать оптимальный вариант использования инструментов кредитно-денежной, валютной, таможенной политики и т.д. Если их нет — все это имеет вторичное значение, а самой важной задачей становится создание названных базисных условий. Конечно, в значительной степени наличие этих условий обусловлено историческими и иными объективными факторами, но и роль государства здесь является немаловажной. Государство может и должно через формирование и совершенствование системы общественных институтов способствовать увеличению экономических ресурсов, с одной стороны, и повышению эффективности хозяйствующих субъектов (в том числе через их селекцию) — с другой. Для этого существуют институциональные реформы, структурные реформы, промышленная политика.

2. Современная теория и практика макроэкономического регулирования методами кредитно-денежной, валютной и отчасти фискальной политики подразумевают (часто просто по умолчанию) такую предпосылку, как наличие развитой рыночной экономики, большое количество эффективных производителей и сеть высокоразвитых экономических и общественных институтов. В этом смысле теория макроэкономического регулирования сконструирована и имеет смысл только или главным образом для развитых экономик. Для развивающихся экономик все эти манипуляции по большей части бессмысленны, так как в этих странах, во-первых, нет достаточно большого количества крупных производственных и финансовых компаний, способных реагировать на инструменты «тонкой настройки» кредитно-денежной сферы, а во-вторых — необхо-

димых для этого институтов. Для таких стран безусловным приоритетом являются институциональные реформы и осмысленная промышленная политика.

3. То же следует сказать и об экономиках с преобладанием сырьевого сектора: инструменты макроэкономического регулирования не могут эффективно работать в хозяйстве, основу которого составляет небольшое число крупных сырьедобывающих экспортеров. Экспортеры сырья мало зависят от состояния внутренней конъюнктуры и финансовых рынков внутри страны; их инвестиции обусловлены в большей степени глобальной конъюнктурой и политическим климатом; сами они в значительной степени ощущают себя глобализированными компаниями и составными частями мировой системы хозяйственных отношений, связанными со своими собственными экономиками скорее административно, нежели через плотную сеть хозяйственных связей (см. также [168]). Поэтому поддержание макроэкономического равновесия в рамках национальной экономики хотя и играет определенную положительную роль, еще не является достаточным условием для расширения производства и инвестиций нефтяными, газовыми и другими сырьевыми компаниями, которые в своем поведении больше ориентируются на мировую конъюнктуру и глобальные экономические сдвиги и тенденции.

Из вышеизложенного следует вывод: признавая важность всего арсенала инструментов рыночного макроэкономического регулирования (прежде всего посредством мер кредитно-денежного регулирования), мы должны понимать, что они являются эффективными и действенными лишь при определенных условиях. Главные из них: развитая и диверсифицированная экономическая структура с большим количеством конкурентных эффективных фирм-производителей; наличие мощного финансового сектора и развитых финансовых рынков, а также эффективно выполняющих свои функции административных институтов. Чем хуже выполняются названные условия, тем меньше эффекта от методов косвенного регулирования. Соответственно, мы имеем слаборазвитую экономику; сырьевую экономику; экономику, в которой доминируют крупные монополии, которая в целом мало поддается их воздействию, а стимулирующий эффект от этих мер в такого рода экономике крайне слаб. Это вовсе не означает, что макроэкономическая политика в такой экономике не нужна — напротив, она, безусловно, необходима, но, во-первых, ей нужен особый инструментарий, учитыва-

ющий состояние ее производственной и институциональной базы, и, во-вторых, она может сыграть лишь вспомогательную роль благоприятствующего условия. Источником подлинного роста и развития и толчком к нему здесь должны быть меры иного характера — меры, которые воздействуют на хозяйствующие субъекты не такими продвинутыми инструментами, как, например, снижение ставки рефинансирования, а более определенно и непосредственно.

6.2. Современная российская экономика с точки зрения возможностей макроэкономической политики

С точки зрения возможностей и особенностей макроэкономической политики в условиях современной России особый интерес представляют характер и сущность сложившейся у нас специфической хозяйственной системы, которая сильно отличается от рыночных экономик стран Запада и вообще от стереотипных представлений о капиталистическом хозяйстве. Однако прежде чем говорить об этой системе, было бы целесообразно в целом охарактеризовать российскую экономику в ее нынешнем виде, выделив ее основные черты.

Оставляя на время вопрос о причинах, можно констатировать, что российская экономика сегодня является: 1) в целом слаборазвитой; 2) экономикой с доминирующей ролью сырьевого сектора, во многом ориентированного на экспорт; 3) высокомонополизированной.

Итак, во-первых, необходимо признать, что в целом наша экономика сегодня является экономикой бедной и слаборазвитой страны.

При этом необходимо оговориться: особенности исторического пути России обусловили своеобразие нашей бедности — при низком уровне жизни основной массы населения и в целом отсталой экономике в некоторых ее секторах были созданы серьезные заделы для производства более высокого уровня, чем уровень экономики в целом. Это прежде всего военное производство, непосредственно связанные с ним отрасли НИОКР, некоторые инфраструктурные отрасли. Это также некоторые гражданские отрасли (например, гражданское авиастроение), основную часть издержек которых покрывали затраты на ВПК. Это, наконец, те отрасли, развитие которых не было оправдано экономически,

но поддерживалось по идеологическим или стратегическим соображениям (вычислительная техника).

Одновременно система форсированной подготовки рабочей силы обусловила более высокий, чем в странах с аналогичным уровнем экономического развития, уровень общего и профессионального образования. Затраты на НИОКР (если не принимать во внимание их результативность) также были высоки даже по меркам наиболее развитых стран.

Тем не менее с точки зрения уровня доходов и инвестиций, с точки зрения применяемых в производстве технологий и общей эффективности производства, а также абсолютных показателей производительности труда и капитала, Россия далеко отстает от группы развитых стран и даже от наиболее «продвинутых» среднеразвитых экономик. Вопреки искусственно поддерживаемым мифам, обрабатывающий сектор российской промышленности по мировым стандартам неэффективен на 70–80% и не способен выжить в условиях полностью открытой экономики и мировых цен на сырье и энергию. То, что сектор так называемых высоких технологий особенно сильно пострадал в результате перехода к рыночному хозяйству, — совершенно не случайно. Даже в развитых рыночных экономиках он более других опирается на так называемый эффект внешней экономии («external economy»), возникающий в результате затрат государства на общественный сектор, а у нас эта зависимость была троекратной. Естественно, что он, лишенный прямой государственной поддержки, оказался с рыночной точки зрения абсолютно неэффективным и неконкурентоспособным, что лишний раз доказывает низкий общий уровень экономического развития страны.

Огромен и разрыв, отделяющий Россию от развитых стран в области создания современной инфраструктуры. В стране практически нет современных автодорог, а пропускная способность железных дорог низка и в последнее время практически не растет. Более половины населения не имеют домашнего телефона, около 85% никогда в жизни не пользовались компьютером.

Производственная, транспортная и (особенно) жилищно-коммунальная инфраструктуры находятся на низком техническом уровне и сильно изношены физически; условием их обновления и модернизации являются крупные единовременные вложения, несопоставимые с размерами бюджета государства. Сильно

пострадал и научно-технический потенциал страны, невостребованность которого в последние десять—пятнадцать лет привела к его дезорганизации и заметной деградации.

Во-вторых, налицо доминирующая роль сырьедобывающего сектора в экономике России.

Хотя непосредственно доля сырьевых отраслей в формировании российского ВВП сравнительно невелика, именно на него приходится основная часть финансовых ресурсов, которыми располагают российские компании, денежных потоков и производственных инвестиций (ср. [31]). В промышленности на электроэнергетику и экспортноориентированные топливно-сырьевые отрасли приходится почти 80% всех капиталовложений, а доля инвестиций в перерабатывающих отраслях (машиностроении, легкой и пищевой промышленности) не превышает 15%. В экспорте доля продукции топливно-сырьевых отраслей (включая промышленную продукцию неглубокой переработки) составляет 70% и имеет тенденцию к повышению. При этом более половины всего объема экспорта приходится на сырую нефть и природный газ. Именно благодаря этим отраслям в последние годы поддерживается и активное внешнеторговое сальдо, без которого было бы невозможно обслуживание крупного внешнего долга, накопленного за последние десятилетия.

Сырьевой сектор является крупнейшим генератором денежных доходов населения. Помимо значительного числа работников, непосредственно занятых добычей, транспортировкой и переработкой сырья, этот сектор «кормит» довольно обширную инфраструктуру — широкий круг трудоемких производств, основным или критически важным потребителем для которых является сам экспортно-сырьевой сектор либо занятые в нем. Увеличение или уменьшение доходов в топливно-сырьевом секторе в сегодняшних условиях мультипликативно порождает рост или падение продаж в большом секторе производств, способных в своей сумме оказать определяющее влияние на состояние внутрихозяйственной конъюнктуры.

Этот сектор критически важен также и для состояния государственных финансов: именно здесь собирается более половины всех косвенных налогов (включая платежи за пользование природными ресурсами), которые в свою очередь обеспечивают более половины совокупных бюджетных поступлений,

являющихся особенно важным источником доходов федерального бюджета.

Более того, именно вокруг сырьевых компаний и на их базе окончательно консолидируется современная российская олигархия: компании сырьевого профиля начинают прямо или косвенно управлять все более значительной частью совокупных финансовых потоков в российской экономике. В сферу, так или иначе подконтрольную этим компаниям, попадают уже не только потоки, непосредственно связанные с добычей и экспортом природных ресурсов, но и задействованные в смежных или обслуживающих их секторах, а то и просто в производствах с повышенной рентабельностью, технологически никак не связанных с основным профилем деятельности этих компаний.

В-третьих, для нашего хозяйства характерна очень высокая степень монополизации.

Эта черта, в свою очередь, обусловлена целым рядом различных факторов.

Во-первых, она естественно вытекает из доминирующей роли сырьевых корпораций в экономике России. Использование природного сырья по самой своей природе сопряжено с многочисленными элементами природной и административной монополии, которые в российских условиях усиливаются громадными расстояниями, слабым развитием общей инфраструктуры, низкой мобильностью рабочей силы, слабостью центральной власти.

Во-вторых, монополизм является родовой чертой советской экономической системы.

Производственная структура советской экономики была выстроена таким образом, что монополизм был ее основным принципом. Советское плановое хозяйство постоянно боролось с так называемым параллелизмом, или дублированием функций, которое считалось признаком неэффективности, а конкуренция — формой растраты ресурсов. Сама логика построения производственных и распределительных систем базировалась на принципе монополии как идеале эффективности и исключала возможность ее функционирования на иных, нежели директивное планирование, началах.

В-третьих, монополизм искусственно поддерживается при помощи административного ресурса в качестве типической черты современной хозяйственной системы в России. Именно он является фактором, позволяющим частному предпринимательству при общей неэффективности экономики получать высо-

кую прибыль. Административный ресурс и создаваемый с его помощью монополизм позволяют совмещать низкую общественную производительность и высокую рентабельность частного бизнеса.

В результате действия всех названных факторов за более чем десять лет постсоветского развития в стране так и не сложился общенациональный конкурентный рынок. То, что мы получили вместо него, — это набор усеченных по сфере своего охвата и сильно сегментированных рынков, где административные и иные неэкономические барьеры между отдельными сегментами остаются очень высокими, а миграция капитала, соответственно, крайне затрудненной.

Далее. Кроме и помимо трех вышеназванных характеристик российской экономики, на эффективность макроэкономического регулирования влияют особенности экономической системы, сложившейся в стране после краха советской плановой экономики — системы, о которой мы (да и не только мы) уже много раз говорили и писали (см., например, [12, 25, 34, 149]).

Действительно, формально у нас — правовая рыночная экономика со всеми ее атрибутами и даже «архитектурными излишествами». Мы имеем своды законов, позволяющие экономическим субъектам свободно использовать ресурсы, конкурировать между собой и богатеть за счет более производительного и эффективного труда. Мы имеем также законы и институты, позволяющие государству в лице его многочисленных органов следить за тем, чтобы рыночные отношения были цивилизованными и корректными, а правила игры — честными и едиными для всех. Теоретически правительство способно обеспечивать равный доступ к ресурсам и предотвращать их противоправное использование, поощрять свободную конкуренцию и ограничивать монополии, наказывать мошенников и защищать законные права всех экономических субъектов, независимо от их величины и политической силы. Дума принимает на этот счет все новые законы и совершенствует старые, а правительство, как в свое время на партийных пленумах, рапортует о совершенствовании хозяйственного механизма и вечных «позитивных сдвигах».

На самом же деле в стране построили совсем иную систему хозяйственных и общественных отношений, имеющую весьма мало общего с моделью правового государства и конкурентно-рыночного хозяйства. Эту модель можно называть по-разному — «корпоративно-криминальный капитализм», «администра-

тивно-номенклатурный», «бюрократический» капитализм. С учетом того, что на самом деле в этой системе нет ничего специфически русского или советского и, напротив, есть немало общего с другими, сходными с нами по условиям странами, находящимися на периферии современного рыночного капиталистического хозяйства, мы назвали эту систему «периферийным капитализмом» (см. главу 4).

Этот термин вполне применим к нам и с научной, и политической точек зрения, поскольку отражает актуальный для нашей страны сегодня исторический выбор: либо с помощью политической воли и решительных реформ начать пробиваться в развитое ядро мирового хозяйства, либо, подчинившись уже приобретенной инерции, закрепиться в нем в качестве коррумпированной и не слишком цивилизованной периферии, занимающей нижние этажи мирового хозяйства.

Так или иначе, дело не в названии. Суть в том, что в результате более чем десятилетнего «перехода к рынку» в стране утвердились многие виды отношений, ущербные или не соответствующие принципам конкурентной рыночной экономики и правового общества.

Это в первую очередь преобладающая или, во всяком случае, очень большая роль, которую в качестве регулятора экономической жизни играют неформальные отношения, существующие и действующие вне рамок официального права. На практике между существующим законодательством и экономической реальностью у нас имеется колоссальный разрыв. На фоне периодически возникающих разговоров о «диктатуре закона» последний по-прежнему исполняется лишь в той степени, в которой он политически удобен, а активная часть населения продолжает работать в «договорной» экономике, где действуют не по закону или официальным инструкциям, а сообразно договоренностям с теми, у кого есть реальная власть и возможности.

Правовая система регулирования административных отношений на практике не действует. Важнейшие вопросы деятельности властей решаются на основе личных решений и «консультаций», практически вне связи с существующими формальными нормативными актами. Права контроля над теми или иными прибыльными сферами, особенно на региональном уровне, открыто распределяются узким кругом лиц, обладающих фактической властью. В государственном секторе почти открыто практикуется раздача должностей на «кор-

мление» при сохранении нереалистично низких зарплат высших должностных лиц в администрации, судебной системе и правоохранительных структурах. Правоохранительные органы крайне избирательно используют в своей деятельности силу закона, будучи сами практически не подконтрольны ни судебным, ни административным органам.

Государство фактически устранилось от функции гаранта исполнения контрактного права. Обеспечение выполнения партнерами обязательств по контрактам является в наших условиях заботой и проблемой самих заинтересованных хозяйствующих субъектов, которые вынуждены полагаться в этом только на собственную силу или силу своих покровителей, но не на силу закона и государства.

Административная власть, со своей стороны, активно использует свой властный ресурс для участия в частнопредпринимательской деятельности. Чиновники всех уровней прямо или косвенно участвуют в такой деятельности, фактически соединяя в ее рамках государственные возможности и частный высокорентабельный бизнес, что позволяет им выводить себя и подконтрольный им бизнес из сферы действия законов конкуренции.

В этих условиях такой принципиальный для демократического капитализма институт, как институт частной собственности, существует в усеченном, ограниченном виде, поскольку права и полномочия, вытекающие из статуса собственника, сильно зависят от властных взаимоотношений и потому отличаются большой нестабильностью.

В сфере собственно бизнеса не существует единых для всего экономического пространства и документально оформленных правил ведения операций, которых бы придерживалось подавляющее большинство хозяйствующих субъектов. Принцип публичности и открытости информации о финансовом состоянии предприятий и их финансовых потоках существует только на бумаге, а запрет на использование инсайдерской информации даже не оформлен юридически.

В финансовом секторе большинство институтов существует в зачаточном состоянии и сплошь и рядом выполняет изначально не предназначенные для них функции. Регулирование и надзор за их деятельностью зачастую существуют лишь на бумаге или вырождаются в бессмысленный ритуал, выполняемый его участниками исключительно «на публику» или для «внешнего употребления».

Естественно, что названные характеристики (особенности) системы сни-

жают эффективность косвенных рычагов макроэкономического регулирования. Очевидно, что хозяйство, в котором около 40% общей экономической активности является теневой, трудно поддается регулированию с помощью законов, налогов и прочих инструментов, применяемых к легальной экономической деятельности. Экономика, не признающая установленных сверху законов и не платящая налоги, имеет стойкий иммунитет к любым инструментам экономической политики в обычном ее понимании.

Кроме того, отсутствие в сегодняшних условиях ясноразличимой грани между легальной и нерегистрируемой деятельностью позволяет большому числу экономических субъектов самостоятельно регулировать пропорции между регулируемой (то есть контролируемой) и нерегулируемой (неконтролируемой) частями экономической деятельности. В результате воздействие мер экономической политики даже на ту часть экономики, которая не относится к теневой, является труднопрогнозируемым, а в значительной своей части и неопределенным. Другими словами, изменяя основные параметры системы мер экономической политики (базу и ставки налогообложения, обязательные формы расчетов, объекты и условия лицензирования и т.п.), не говоря уже о более тонких инструментах, относящихся к сфере кредитно-денежной политики, правительство объективно не может уверенно предсказать вероятный эффект таких изменений.

Таким образом, и характер российской экономики, и особенности ее современной хозяйственной системы снижают возможности и значимость ставших традиционными для экономик стран Запада инструментов макроэкономического регулирования и, соответственно, повышают роль и значение институциональных преобразований, а также мер полуадминистративного регулирования на отраслевом уровне, которые можно обозначить как «промышленная политика». Констатацию этого факта совершенно ошибочно считают у нас чуть ли не «коммунистической ересью» или по крайней мере оппозицией курсу на реформы. В реальности дело обстоит как раз наоборот — сведение реформ к отказу государства от ответственности за состояние экономики и к использованию им только узкого набора инструментов кредитно-денежного регулирования, эффективность которых в наших условиях более чем сомнительна, на деле означает отказ от подлинных рыночных реформ, так как обрекает страну на роль вечной отсталой периферии в целом динамично развивающемся мировом хозяйстве.

6.3. Политика стимулирования экономического развития: институциональный подход

Мы предлагаем иной подход к реформам и экономической политике, который обозначим как институциональный. В чем его суть? Прежде чем всерьез говорить о стратегии роста рыночной экономики в России, необходимо решить вопрос о формировании для нее базовых условий. Это предполагает создание в России отвечающих требованиям современного развитого хозяйства рыночных и общественных институтов и формирование минимально необходимого доверия к ним. Без выполнения этого условия в стране никогда не сформируется необходимый социальный и политический фундамент, который только и может обеспечить устойчивое долгосрочное развитие экономики и общества.

В первую очередь это относится к необходимости создания системы современных государственных и общественных институтов, которые бы, с одной стороны, защищали законные интересы общества и каждого его члена в отдельности, а с другой — регулировали бы экономическую активность в обществе, направляя ее в сторону эффективного производительного использования имеющихся ресурсов в противовес явному или скрытому их разворовыванию.

Речь идет, например, об отвечающей своему назначению системе судебных и правоохранительных органов; о надзоре за соблюдением экономического законодательства и жестком пресечении любых его нарушений; о государственной защите добросовестных производителей от недобросовестной или чрезмерной конкуренции, в том числе внешней.

С этой точки зрения в течение последнего десятилетия не только не было предпринято необходимых мер для укрепления и повышения эффективности этих базовых институтов, но в ряде аспектов наблюдалась их явная деградация. Правоохранительная и судебная системы оказались частью приватизированными или коррумпированными, частью — просто недееспособными. Органы финансового контроля превратились в инструмент давления на бизнес и граждан и полуфеодалного их обложения официальными и неофициальными поборами, размер которых определяется не столько законом, сколько произвольными решениями и взаимным торгом. Государственный контроль над использованием экономических ресурсов постепенно был заменен правительственным

надзором за их полукриминальной приватизацией и расхищением. Государственные структуры оказались поставленными вне рамок общественного контроля; их чиновникам фактически было позволено использовать вверенные им ресурсы в целях, не связанных с общественными интересами.

К сожалению, и годы, прошедшие после смены власти в Кремле, не оправдали надежд тех, кто надеялся на перелом этой печальной тенденции. Несмотря на государственническую риторику, важнейшие для нормальной работы экономики функции правоохранительных и регулирующих институтов продолжают оставаться в забвении. Осторожные проекты постепенного реформирования этих органов столкнулись с финансовыми и кадровыми ограничениями, да и необходимой для этого политической воли, судя по всему, оказалось недостаточно. Не хватило политической воли ни для радикальной налоговой реформы, которая бы позволила привести официальное налогообложение в соответствие с реально выплачиваемыми в бюджет суммами, ни для коренной ревизии системы валютного контроля, что могло бы за счет частичной легализации экспорта капитала установить более жесткий контроль за финансами экспортеров и пресечь сокрытие и отмывание ими незаконно полученных и криминальных доходов.

Заявленное новой властью намерение вывести основные финансовые и ресурсные потоки в стране из-под контроля узких корпоративных групп и поставить их под надзор общества осталось нереализованным, а так называемая антиолигархическая кампания свелась к преследованию политически негодных руководителей бизнеса. Более того, есть недвусмысленные признаки того, что сегодня разворачивается новый этап борьбы между корпоративными кланами за передел сфер влияния.

Далекой от эффективности оказалась и политика в области государственных расходов — вместо продуманной линии на оптимизацию доходов и обязательств государства ради наиболее эффективного выполнения последним объективно присущих ему функций была взята линия на механическое сокращение расходов федерального правительства за счет наименее защищенных категорий населения.

По существу в замороженном состоянии находится реформа банковской системы. Поток возросших доходов от экспорта нефти и других российских ресурсов позволил в несколько раз увеличить золотовалютные резервы, но

лишь в минимальной степени способствовал укреплению базы и росту возможностей коммерческих банков, которые по-прежнему остаются по сути не более чем расчетными конторами либо инструментом вывоза капитала из страны.

В отношениях с международными финансовыми организациями и соответствующими государственными агентствами на Западе произошли определенные позитивные изменения, выразившиеся, в частности, в том, что наконец была прекращена практика получения Россией большого количества кредитов, бессмысленных с точки зрения интересов страны, но усугубляющих ее долговое бремя. Вместе с тем и необходимая для страны новая формула взаимоотношений с этими институтами пока не выработана.

Наконец, не решается пока и другая (помимо развития базовых институтов) коренная проблема — проблема доверия к государственным и общественным институтам и доверия между экономическими субъектами. Конструктивный и честный диалог между властью и здоровой частью бизнеса по-настоящему так и не налажен.

В целом, несмотря на некоторые коррективы, характер социально-экономической модели, сложившейся в России за предыдущие 10–12 лет, и общее направление его изменений остались прежними, со всеми присущими этой модели пороками и ограничениями как экономического, так и социального характера.

Сегодняшняя российская система по-прежнему представляет собой самое худшее сочетание произвола власти с институциональным развалом. С одной стороны, ни один бизнесмен, ни один гражданин не может быть уверен в надежности защиты его законных прав. Даже полученные юридически безупречным образом ценности легко могут быть отобраны — если не в буквальном смысле этого слова, то с помощью административного или судебного произвола. С другой стороны, неотвратимость наказания за нелегальную деятельность практически отсутствует. Неформальная экономика пустила корни по всей стране, во всех сферах экономической деятельности. В результате сохраняется описанная в экономической теории ситуация, когда для каждого отдельного участника экономической деятельности реализация прав собственности и хозяйственная деятельность в неформальной экономике выгоднее, чем попытка действовать в рамках закона и официально существующей системы, хотя для всего общества в целом верно прямо противоположное.

Таким образом, даже при благоприятной экономической конъюнктуре рост производства происходил и происходит в рамках прежней, «ельцинской» модели социально-экономических отношений, которая пригодна лишь для застойной по своей сущности формы периферийного капитализма, исключающей возможность устойчивого роста современного и перспективного производства в высокоприбыльных инновационных отраслях. Подобный рост на самом деле лишь приближает российские предприятия к естественному для периферийной экономики порогу, за которым поддержание роста будет крайне затруднительным. Сравнительно высокая рентабельность ведущих (на сегодня) российских отраслей базируется не на высоком техническом уровне их производств, а на низких издержках, которые в свою очередь обусловлены экономией на затратах на содержание созданной еще в советский период инфраструктуры и поддержание минерально-сырьевой базы. Узкие пределы таких возможностей очень скоро окажутся на поверхности, в результате чего либо государство будет вынуждено организовывать и частично финансировать масштабные вложения в инфраструктуру, либо экономический рост неизбежно будет неустойчивым и слабым.

Прошедшие годы показали, что и планы нынешнего правительства, и его практическая деятельность совершенно не адекватны характеру и масштабу проблем, стоящих перед российскими предприятиями и предпринимателями (см. [168, 198, 199]). Необходима не просто активизация усилий администрации, а смена общей концепции и приоритетов, без чего никакая, даже самая бурная деятельность не принесет ожидаемых результатов. Настоящая экономическая реформа, которая в России так еще и не произошла, должна начинаться с институциональных преобразований, в первую очередь, с безусловного приоритета прав личности, включая право собственности, не зависящее от благоволения государства и власти. Макроэкономические и прочие чисто экономические меры, конечно же, важны, но они как не срабатывали, так и не будут срабатывать, пока не начато решение фундаментальных политических и институциональных проблем.

6.4. Направления институциональных реформ

6.4.1. Административная реформа и реформа судебной системы

Самой важной для экономического развития и требующей самых безотлагательных действий, как ни парадоксально, является сфера, формально не относящаяся к экономическим институтам — это административная и судебная системы.

Неадекватность существующей системы государственной администрации задачам формирования в стране гражданского общества и эффективной рыночной экономики просто самоочевидна. Конечно, бюрократия необходима при любом режиме и любом общественно-экономическом устройстве (кстати, поэтому призывы к простому механическому сокращению государственного аппарата — это бессмысленный и даже вредный подход). Да, наша нынешняя бюрократия действительно раздута с точки зрения количества занятых в ней людей и выполняемых ею функций. Но главная проблема — не в этом.

Проблема в том, что наша бюрократия — это бюрократия феодальной империи или, в лучшем случае, отсталого, периферийного капитализма, но никак не современного индустриального или постиндустриального общества. При более чем достаточном штате государственных чиновников работа ее как системы организована на крайне низком уровне. Огромные затраты труда чиновников на 90 и более процентов неоправданны с точки зрения выполнения государственным аппаратом функций, возлагаемых на него современным обществом. Сами эти функции четко не сформулированы и не распределены по ведомствам, которые несли бы полную ответственность за их надлежащее выполнение. Более того, отсутствует даже сама система оценки эффективности и степени выполнения соответствующими ведомствами тех или иных общественных функций. Отсюда бесконечные реорганизации без ясных целей и результатов, слияния и разделения ведомств, жонглирование полномочиями и т.п. Другим следствием неясности функций и отсутствия их связи с логикой организации и финансирования административных органов становится то, что их работники крайне слабо мотивированы в плане соответствия оплаты степени добросовестности и квалифицированности их труда.

В этих условиях система государственных органов живет так, как она жила и сто, и двести лет назад, а именно: она превращается в систему чиновничьих корпораций, смыслом существования которых является собственное выживание и, по возможности, расширение и укрепление. Эти группировки вместо выполнения формально возложенных на них функций ищут любые возможности повысить свою значимость и возможность получения рентного дохода от занимаемого ими положения. Все, что не способствует этой цели, тормозится и гасится, иногда стихийно, а иногда и вполне осознанно. В результате падает и управляемость всей системы в целом — любые импульсы, исходящие от вершины бюрократической пирамиды, неизбежно увязают в ее середине, не доходя до основания. Тем более отсутствует в этой ситуации контроль снизу, то есть со стороны общества. Все это вместе гарантирует расцвет коррупции и злоупотребления полномочиями на всех уровнях и этажах административной власти.

То же относится и к судебной системе, которая по сути также является частью государственного аппарата в широком смысле этого слова. Судебная система сегодня не просто неэффективна, она недееспособна с точки зрения защиты прав и интересов граждан и организаций в политической, экономической и гражданской областях. С одной стороны, как и весь государственный аппарат, она не приспособлена к работе в условиях рыночной экономики и гражданского общества с материальной и организационной точек зрения. Физические возможности оперативного рассмотрения исков и вынесения по ним судебных решений совершенно неадекватны, порядок принятия судебных постановлений и их обжалования допускает одновременное действие множества противоречащих друг другу решений; компетенция судов различных типов и инстанций разграничена недостаточно и непродуманно; практически отсутствует ответственность судей за принятие заведомо недобросовестных и даже противоречащих законодательству решений.

С другой стороны, система судебных учреждений, как и любая другая чиновничья корпорация, стремится получить свою долю властной ренты и с этой целью ставит себя в положение своеобразной полукоммерческой структуры, услуги которой можно получить только в обмен на те или иные блага. Естественно, что в таких условиях понятие независимого суда (понятие крайне важное для форми-

рования основ современного общества, равно как и современной цивилизованной экономики) просто отсутствует как явление. Вместо него, как и столетия назад, действует сложная система взаимоотношений, базирующаяся на силе, влиянии и личных связях и отношениях, — система, возможно, и адекватная для средневековых феодальных монархий или периодов становления примитивных полуиндустриальных экономик, но совершенно неспособная регулировать жизнедеятельность динамично развивающегося современного общества.

Очевидно, что простое «совершенствование» работы существующего государственного аппарата, включая и судебную систему, не сопровождающееся радикальными функционально-организационными и кадровыми переменами, с очевидностью не позволит добиться повышения его общественной эффективности (см. также [116, 149]). Необходимо комплексное реформирование, нацеленное на изменение самой логики структуры и функционирования государственного аппарата; полная смена системы мотивации и, соответственно, фактических целей и ориентиров его деятельности.

Что в этом плане необходимо делать, в целом, известно. Идеальным выходом явилась бы комплексная реорганизация государственного аппарата, сопровождаемая его чисткой и сокращением закрепленных за ним функций до реалистичных показателей. Одновременно должна быть повышена личная ответственность (как административная, так и финансовая) руководителей и исполнителей за ненадлежащее исполнение возложенных на них функций, активизирована возможность судебного преследования виновных в причинении ущерба интересам государства и гражданам.

Должна быть также радикально пересмотрена система оплаты труда государственных служащих, и особенно руководителей, которая должна учитывать уровень ответственности при принятии в рамках их компетенции решений, уровень оплаты труда аналогичного уровня квалификации в частном секторе и наличие (или отсутствие) допущенных в прошлом нарушений и злоупотреблений. Для этой цели может быть использована система выходных пособий, жилищных сертификатов, образовательных льгот и других инструментов, позволяющих повысить долгосрочную заинтересованность государственных служащих в длительной и добросовестной службе в государственном аппарате.

Отдельная программа должна быть принята для повышения степени за-

интересованности и ответственности работников правоохранительных органов, судебной и пенитенциарной систем. Заново необходимо отстроить систему органов, призванных противостоять коррупции в государственном аппарате, пересмотрев при этом законодательную базу для ведения оперативной, а также профилактической работы по выявлению, пресечению и предотвращению коррупции и злоупотребления служебными полномочиями. Судебная реформа должна также предполагать резкое усиление, с одной стороны, ответственности (в том числе уголовной) должностных лиц и граждан за неисполнение судебных решений, а с другой стороны — ответственности судей за принятие незаконных, заинтересованных или заведомо неисполнимых решений. Система судопроизводства по гражданским делам, включая арбитраж, должна быть существенно расширена, с тем чтобы обеспечить возможность своевременного и оперативного рассмотрения соответствующих исков и вынесения решений.

И наконец, должен быть внедрен принцип политической ответственности руководителей основных ведомств за выполнение возглавляемыми ими ведомствами оговоренных функций и поставленных перед ними задач.

6.4.2. Реформа естественных монополий

С реализацией административной реформы тесно связана и другая важнейшая задача, непосредственно касающаяся деятельности государственного аппарата, а именно: реформирование управления и области деятельности так называемых естественных монополий — государственных структур, осуществляющих хозяйственную деятельность в областях, где частно-рыночная организация такой деятельности либо невозможна, либо ведет к запредельно высоким издержкам производства.

Это, без всякого преувеличения, одно из важнейших направлений необходимых стране преобразований институтов. В принципе с необходимостью реформирования основных субъектов естественных монополий — Газпрома, РАО «ЕЭС», Министерства путей сообщения — согласны все. Эти гигантские организации, контролирующие значительную часть природного и экономического потенциала страны и огромные активы, унаследованные ими с советского пери-

ода, отличаются крайне малой прозрачностью, низкой эффективностью и высокими ценами на производимые ими продукты и услуги.

Действительно, финансы этих гигантских компаний (на самом деле это своего рода гиперкомпания-холдинги, в принципе неспособные реально контролировать хозяйственную деятельность своих низовых подразделений и дочерних структур) остаются крайне непрозрачными не только для внешних наблюдателей, но и для совладельцев-акционеров. Это касается как издержек, так и финансовых потоков, анализ которых затруднен сложной и во многом запутанной системой внутреннего учета, перекрестным субсидированием, большим количеством дочерних и аффилированных структур, непрофильных активов и т.д. Многое остается неясным и в части мотивов принимаемых инвестиционных решений. Например, при огромных трудностях в привлечении инвестиционных ресурсов в электроэнергетику в рамках РАО «ЕЭС» миллиарды рублей закачиваются в проекты, сроки окупаемости которых уходят за пределы 2030 г.

В то же самое время мы наблюдаем постоянное давление со стороны этих монополий, направленное на регулярное и значительное повышение цен и тарифов на их продукцию. Это вызывает ползучий, а в отдельные периоды — и скачкообразный рост агрегатных ценовых индексов, причем в последние годы вклад этого фактора в общую инфляцию не уступает по значимости факторам монетарного характера.

Учитывая, что естественные монополии с их инвестиционными программами так или иначе контролируют финансовые потоки, сопоставимые с достаточно крупными статьями федерального бюджета, вопрос о законности и эффективности использования этих средств имеет далеко не второстепенное значение для экономической политики государства и для экономики в целом.

Основное направление реформирования этих суперкомпаний-монополий в принципе определено — это вычленение из их состава той части, которая, собственно, и включает в себе элемент естественной монополии (это, главным образом, транспортные артерии), и создание конкурентной среды во всех остальных областях, которые сейчас объединены одной организационной крышей с собственно монопольной сферой.

Однако несмотря на кажущуюся очевидной всем необходимость ради-

кальных мер в этой области, реформы застопорились на стадии обсуждения, и в течение ближайших года-полутора реальных изменений (по крайней мере, в лучшую сторону) ожидать мы не можем. Кроме того, вызывает большую тревогу тот факт, что, несмотря на многолетнее обсуждение планов реформирования естественных монополий, их содержание по-прежнему остается неясным в силу туманности формулировок по многим ключевым вопросам, формулировок, оставляющих нынешнему руководству этих компаний неоправданно большую свободу решений и действий.

Почему это происходит? Во-первых, в силу какой-то совершенно абсурдной логики разработку проектов преобразований естественных монополий фактически поручили руководству самих этих монополий. Реформу газового хозяйства, то есть самого себя, разрабатывает Газпром, железных дорог — Министерство путей сообщения, электроэнергетики — руководство РАО «ЕЭС». Дело даже не в личностях — есть объективный конфликт интересов, который недопустим на государственной службе. Если правила и условия реорганизации государственной компании, распродажи ее активов и т.п. устанавливаются ее наемные управляющие, даже при самом жестком контроле со стороны правительства государственные интересы окажутся в числе наименее учитываемых при определении этих условий, а при отсутствии такого контроля наносимый ущерб может принять колоссальные размеры.

Во-вторых, позиция самой государственной власти, которая и должна проводить соответствующие преобразования, что называется, неоднозначна. С одной стороны, в долгосрочном плане она, конечно, заинтересована в повышении эффективности и отдачи от соответствующих сфер, но в краткосрочном плане всегда есть неотложные нужды, удовлетворение которых легко можно профинансировать из непрозрачных бюджетов этих монополий. Да и укоренившаяся в государственном аппарате система «кормлений», которая стала одним из кирпичей фундамента современного российского капитализма, требует для своего существования большого количества именно таких мест, как наши нынешние «естественные монополии». С этой точки зрения, власть в данном вопросе оказывается в совершенно двусмысленном, двойственном положении: с одной стороны, она и хотела бы навести в этой сфере порядок, но, с другой — рискует остаться без столь необходимых ей возможностей платить «нужным» людям

реальные, а не символические зарплаты; финансировать свои предвыборные кампании. Поэтому вполне естественно, что начало реформы перманентно откладывается «до лучших времен» даже при понимании того, что реформирование монополий в известном смысле является условием наступления этих самых «лучших времен».

Наконец, в-третьих, есть, конечно, и объективные препятствия. Как и в случае с административной реформой и реформой ЖКХ, о которых ниже, прежде чем получить отдачу от этой реформы, в нее надо вложить немало ресурсов и пойти при этом на крупные политические риски. Тем более что в случае с естественными монополиями социальные издержки даже удачно проведенной реформы могут быть очень велики, а о социальной цене неудачи страшно даже подумать.

Моя точка зрения такова:

1. Реформа естественных монополий — не самоцель. Реформы вообще не могут быть самоцелью: они — лишь средство для достижения каких-то других целей, решения тех или иных задач. Поэтому, прежде чем «грузить» общество кучей цифр и схем, надо четко сказать, для чего мы это делаем, как и что мы в результате этого получим. Пока что предъявляемые нам проекты отделяются на этот счет абстрактными фразами типа «повысить эффективность», «поднять уровень управления», «повысить инвестиционную привлекательность». При этом вопрос о том, кто и что в результате этого получит, а также кто и с кого будет спрашивать, если реформа сведется к повышению цен и приватизации активов, старательно затушевывается.

2. Одна из главных претензий к нынешним естественным монополиям — их финансовая непрозрачность. При этом предполагается, что именно эти непрозрачные структуры в процессе реформирования будут дробиться, приватизироваться, продаваться или служить материальной базой для вновь создаваемых структур. Более того, всем этим будут заниматься их нынешние топ-менеджеры, кстати говоря, сами столь же финансово непрозрачные, как и управляемые ими структуры. Поэтому начинать надо именно с финансового оздоровления нынешних структур, наведения порядка в их финансовой отчетности, отсекающих структур, занятых в непрофильной деятельности и т.д. И лишь затем в финансово прозрачной обстановке можно и нужно заняться реструктуризацией

ей РАО «ЕЭС», Газпрома, «Связьинвеста» и т.д. Другими словами, составление и предание гласности полной картины контролируемых нынешними монопольными гигантами профильных и непрофильных активов, а также финансовых потоков, должно быть условием их разукрупнения и частичной приватизации.

3. Разделение сектора, в рамках которого будет сохраняться государственная монополия, и секторов, в которых будет поощряться частная конкуренция, должно быть проведено на начальном этапе реформ уполномоченным специальным правительственным органом при жестком парламентском контроле. Приватизация активов в этих секторах также должна проводиться на конкурсной основе независимой государственной структурой на базе специальных законов, принимаемых парламентом.

4. Выделение из нынешних суперкомпаний-монополий частей и структур, способных действовать в условиях конкурентного рынка (добыча газа, производство электроэнергии и т.д.), должно обязательно сопровождаться изменением правил игры, прежде всего, правил вхождения на соответствующие рынки, с тем чтобы исключить возможность замены государственной монополии монополией частной.

5. Все структуры, содержащие признаки естественной монополии, должны управляться назначаемыми государством менеджерами, несущими персональную уголовную ответственность за злоупотребление своим положением. Любая хозяйственная деятельность с использованием основных средств таких структур должна осуществляться только с разрешения и под контролем надзорных органов.

6. Минимальные гарантии для потребителей в части обеспечения их жизненно важными услугами и гарантии оплаты этого минимума производящим компаниям должны быть предоставлены федеральным правительством на основе специального закона, который должен быть принят Федеральным Собранием.

Вышеприведенные условия являются минимальными, но обязательными условиями, без выполнения которых реструктуризация и реформирование нынешних «естественных монополий» со стопроцентной вероятностью выльется в распиливание «по своим» лучших кусков и циничное ограбление потребителей и сторонних акционеров, что потом с легкостью спишут на «рынок».

6.4.3. Реформа ЖКХ

К реформе жилищно-коммунальной сферы, которая в наших условиях до сих пор также является формой монополии, должны предъявляться еще более жесткие требования, учитывая ее предельно взрывоопасный социальный заряд.

Предлагаемая правительством еще с 1997 г. концепция и все последующие официальные программы преследуют лишь одну цель — перенести ответственность за состояние ЖКХ, а также расходы по его содержанию на население — и в этом смысле носят исключительно фискальный характер. Учитывая уровень доходов и сбережений населения, с одной стороны, и масштабы потребности в финансовых ресурсах на содержание и реконструкцию систем жизнеобеспечения, которые за последние десять лет пришли в критическое состояние, — с другой, такая концепция приведет не к преодолению, а к обострению кризиса в ЖКХ, чреватому социально-политической дестабилизацией.

Создание по инициативе РАО «ЕЭС» специальной компании для деятельности в сфере ЖКХ преследует не вполне понятные цели: оказание большинства видов коммунальных услуг действительно является монополией и при применяемых сегодня технологиях не может осуществляться конкурирующими частными структурами. Что же касается возможной передачи предприятий ЖКХ в управление, аренду или в собственность дочерним структурам созданной негосударственной компании, то отношениям конкуренции в этой схеме не находится сколько-нибудь заметного места, в то время как степень финансовой прозрачности сферы ЖКХ с очевидностью уменьшается.

Наше критическое отношение к планам так называемого реформирования ЖКХ, которые на практике сводятся лишь к идее его форсированной фактической приватизации, определяются еще и тем, что целый ряд нерешенных юридических, экономических и политических вопросов в этой сфере на данном этапе делает возможность эффективной работы здесь частного бизнеса крайне проблематичной (см. подробнее [162, с. 279–282]). Без наведения порядка с финансированием потребления соответствующих услуг государственными и муниципальными предприятиями (а к ним относятся и учреждения здравоохранения, образования, предприятия системы жизнеобеспечения населения и другие социально важные структуры), без политических гарантий возможности

судебного взыскания платы за потребляемые коммунальные услуги и гарантий против произвола местных администраций серьезный и добросовестный частный бизнес в этих сферах невозможен. Приход же в эту область известного у нас типа бизнеса, «умеющего» работать в условиях юридической незащищенности, лишь усилит коррупцию и усугубит ситуацию в ЖКХ в ущерб интересам потребителей.

Здесь, так же как и применительно к другим монополиям, первоочередным шагом и условием реструктуризации должно быть финансовое оздоровление и открытие этой сферы для контроля и анализа. Ликвидация бизнес-структур, паразитирующих на объектах ЖКХ, и отмена любых льгот для коммерческих организаций должны быть обязательным условием лицензирования организаций, оказывающих коммунальные услуги населению. В монопольном секторе ЖКХ должны быть кодифицированы нормативы затрат, включаемых в себестоимость соответствующих услуг, а приобретение товаров и услуг, необходимых для функционирования этой сферы, предприятиями ЖКХ и структурами, выступающими в качестве посредника между поставщиками соответствующих услуг и населением, должно проводиться на конкурсной основе на базе типовых договоров.

Необходимо также создание системы учета реальных объемов потребляемых услуг населением, определение минимального набора услуг, при отсутствии которого не может взиматься плата за коммунальные услуги.

Далее, необходимо заполнить все юридические пустоты и неопределенности, связанные со статусом и условиями деятельности предприятий ЖКХ, их лицензированием и ликвидацией, в частности, с процедурой банкротства, с вопросом об их социальной ответственности и др.

Только после этого можно ставить вопрос о передаче части функций по обслуживанию потребителей услуг ЖКХ частному бизнесу и дерегулировании контроля за тарифами в этой области, причем дерегулирование должно сопровождаться принятием законодательного акта о жестком контроле над локальными и общенациональными монополиями.

6.4.4. Налоговая реформа

Эффективность российской налоговой системы по меньшей мере оставляет желать лучшего, а по большому счету — требует резкого улучшения. Это положение не вызывает серьезных возражений ни с чьей стороны, включая и нынешнее правительство. Разногласия начинаются скорее с вопроса о причинах низкой эффективности фискальной системы.

Многие считают, что существующий уровень налоговых и прочих изъятий из национального продукта для государственного перераспределения в России сейчас неоправданно велик и настаивают на его снижении, с тем чтобы, во-первых, освободить ресурсы для более эффективного использования их частным сектором; во-вторых, ликвидировать структурные перекосы, связанные с якобы гипертрофированными размерами общественного сектора в российской экономике; а в-третьих, повысить степень собираемости основных налогов (ср. [131]). В принципе этот же тезис составляет основное содержание и правительственного видения налоговой реформы — в качестве средне- и даже долгосрочной стратегии такой реформы предлагается снижение налоговых ставок при сохранении основ существующей налоговой системы в более или менее неизменном виде.

Что не устраивает нас в таком подходе?

Во-первых, на наш взгляд, здесь происходит некорректная подмена причинно-следственной связи — на самом деле высокие налоги являются не столько причиной, сколько отражением перекошенности и неэффективности экономики и государственного аппарата. Слабую эффективность выполнения последним государственных функций приходится компенсировать повышенной величиной затрат на его содержание, а реальный сектор экономики, в свою очередь, настолько слаб, что даже не очень высокое по международным меркам налоговое бремя является для него чрезвычайно высоким.

Во-вторых, абсолютизация показателя общей величины налогового бремени — это признак непонимания сути проблемы. Если размер налоговых изъятий из ВВП не выходит за рамки здравого смысла, а остается в пределах разумного, то гораздо большее значение (чем, например, увеличение или уменьшение его на 2–3 процентных пункта) имеет то, насколько равномерно и справедливо они распределяются, как такое распределение влияет на систему стиму-

лов хозяйственной деятельности и как соотносится с этими стимулами характер использования мобилизуемых через налоговую систему средств.

В-третьих, что касается собственно налоговой системы и ее эффективности, ни в коем случае нельзя сводить проблему только к ставкам обложения. Налоговое администрирование в современных условиях — это сложный механизм, в рамках которого едва ли не большее значение, чем ставки, имеют определение и учет налогооблагаемой базы, система изъятий из нее, соотношение между различными видами и формами налогов, наконец, механизм их уплаты и сбора.

Простое снижение ставок означает только снижение налоговых поступлений — и ничего более. Настоящая же налоговая реформа в наших условиях — это не просто снижение ставок, это система мер, которые обеспечат: 1) переход на максимально прозрачные и неизбежные формы обложения с упором на косвенные налоги (прежде всего на потребление) и рентные платежи; 2) создание эффективной системы антистимулов для неплательщиков, вплоть до фактического блокирования их предпринимательской активности; 3) снижение номинального налогового бремени до уровня фактического и затем — некоторое повышение фактического налогообложения до уровня, близкого к среднеевропейскому.

Исходной точкой налоговой реформы должно быть осознание, что нынешнюю налоговую систему (кстати говоря, по существу списанную с некоей «среднеевропейской») в существующих условиях нельзя заставить работать эффективно — ее предпосылкой является наличие высокоразвитого гражданского общества и зрелых рынков, чего в России пока нет. Налоговая система, в которой сегодня нуждается Россия, — это достаточно простая, но вместе с тем тщательно продуманная по структуре система прямых и косвенных налогов, которая бы облагала посильными, но ощутимыми налогами на использование природных ресурсов и потребительские расходы, и в то же время поощряла бы предпринимательскую активность в несырьевых отраслях, а также сбережения и инвестиции. Кроме того, налоговая система должна быть содержательно связана с промышленной политикой и экономической стратегией государства в целом. Налоговая система не может и не должна быть чисто фискальным инструментом — она должна быть также средством макроэкономического регулирования, селективной поддержки тех видов хозяйственного поведения, которые отвечают системе общественных приорите-

тов. Другими словами, главное отличие нашего подхода от правительственного заключается в том, что мы рассматриваем налоговую систему не просто как средство обложения бизнеса данью, а как важный рыночный институт, который нуждается в комплексном реформировании с учетом всех аспектов его воздействия на экономику. Именно с этой точки зрения мы оцениваем налоговые инициативы правительства, которые не всегда отвечают названным принципам.

С другой стороны, структура и содержание налоговой системы должны быть адаптированы к ныне существующим в России условиям, так чтобы величина и значимость отдельных видов налогов для фискальной и бюджетной систем соответствовала их реальной собираемости на федеральном и местном уровнях. Для этого, в свою очередь, необходима серьезная предварительная аналитическая работа по определению степени уклонения от тех или иных видов налогов как в отраслевом, так и в территориальном разрезах с привлечением к ней квалифицированных экспертов из частных структур и академической среды. Нынешние манипуляции со ставками основных налогов — это на самом деле игра вслепую, поскольку истинные размеры базы, подлежащей обложению (а значит, и степень реальной собираемости того или иного налога), остаются неизвестными не только для налоговых ведомств, но и для аналитиков.

Параллельно необходимо тщательно продумать систему мер для мотивации выполнения налогового законодательства субъектами хозяйствования. В частности, наряду с мерами репрессивного характера в отношении неплательщиков реальная практика должна предусматривать определенные положительные стимулы в виде обусловливания некоторых хозяйственных прав и привилегий (например, получение государственных и муниципальных заказов, участие в публичных тендерах, возможность легально осуществлять инвестиции за рубежом и др.) определенным уровнем налоговых платежей. Одновременно злостное уклонение от уплаты налогов, в том числе относительно легальными методами (проведение операций через фирмы-«однодневки», использование подставных лиц, оффшорных схем и пр.), должно служить основанием для занесения предпринимателей в «черные списки» лиц, в отношении которых может применяться практика запрета на привлечение их к любым сделкам с участием государственных организаций и предприятий или бюджетных средств.

Для того чтобы система стимулов и наказаний в этой области реально

функционировала, необходимо также юридическое урегулирование в той или иной форме вопроса об ответственности за налоговые нарушения, совершенные в прошлом. Учитывая, что фактически те или иные нарушения налогового законодательства имеются в работе большей части хозяйствующих субъектов, а также то, что многие из положений этого законодательства были заведомо невыполнимы в существовавших условиях, без подведения определенной черты под прошлым невозможно реализовать главный стимул к законопослушному поведению — гарантию от уголовного преследования со стороны государства.

Естественно, одним из главных условий и важнейшей предпосылкой налоговой реформы является также повышение эффективности налоговых служб, четкое определение их прав и полномочий, искоренение коррупции в их рядах, без чего расширение полномочий налоговых органов приведет к повышению собираемости не налогов, а взяток. Уточнение и кодификация правил налогообложения в процессе разработки и принятия Налогового кодекса — важный, но недостаточный шаг в этом направлении.

Наконец, в вопросе об оптимизации совокупного налогового бремени необходимо понимание того, что нельзя сводить задачу государственной политики к простому снижению доли налогов в ВВП. Во-первых, как уже было сказано выше, для экономики вопрос о том, кто и как несет это бремя, не менее важен, чем его величина. Даже сравнительно невысокие налоги могут оказывать на экономический рост удушающее воздействие, если они сосредоточены на тех экономических субъектах, на которые приходится большая часть совокупной занятости и инвестиционной активности. В то же время грамотный (как с чисто экономической, так и с социальной точки зрения) выбор точек и относительной тяжести налогообложения может позволить серьезно уменьшить негативное влияние даже очень значительных налоговых сборов на динамику производства инвестиций.

А во-вторых, эффективная налоговая политика — это постоянный поиск баланса между тяготами налогового бремени и эффектом от производимых за его счет общественных благ, в первую очередь общей и хозяйственной инфраструктуры и институциональных условий экономической деятельности (безопасность, поддержание порядка и законности, соблюдения правил игры в сфере отношений между хозяйствующими субъектами и т.п.). С этой точки зрения

облегчение налогового бремени за счет урезания государственных расходов на дорожное строительство, обустройство границ и таможенной инфраструктуры, общее образование, поддержку НИОКР в профильных технических областях и т.п. фактически ведут к снижению, а не увеличению темпов роста экономики в средне- и долгосрочной перспективах.

6.4.5. Реформа системы контроля за внешнеэкономическими связями

(таможенная политика, валютное регулирование)

Сказанное в отношении налоговой политики относится и к другому направлению институциональных реформ — реформированию контроля за внешнеэкономическими связями. Здесь нас также не устраивают две вещи — это, во-первых, упрощенный взгляд на роль рычагов внешнеэкономического регулирования, которыми располагает государство и, во-вторых, отсутствие у власти реалистичной оценки собственных возможностей обеспечивать действенность своего контроля.

Суть первого из этих моментов заключается в том, что, во всяком случае до последнего времени, основные рычаги воздействия государства на внешнеэкономические связи (а это, в первую очередь, таможенные пошлины и валютный контроль) рассматривались правительством как чисто фискальный инструмент либо средство административного ограничения перемещения через границы товаров и капитала. Правда, в последнее время возможная роль этих институтов как инструментов макроэкономической и промышленной политики стала предметом оживленных дискуссий, особенно в связи с темой вступления России в ВТО, с одной стороны, и ускорившегося повышения реального курса рубля — с другой (см., например, [42]). Однако до широкого и осмысленного использования их для реализации экономической стратегии государства дело так и не дошло.

Кодификация и упрощение правил таможенного контроля и обложения в процессе подготовки Таможенного кодекса — это, безусловно, правильный, но совершенно недостаточный шаг в нужном направлении. Если не считать нашу недавнего эпизода с повышением импортных пошлин на подержанные автомобили, увязка таможенной политики со стратегией развития так и не стала ни

предметом общественного обсуждения, ни объектом действий со стороны власти. А ведь это один из важнейших инструментов привлечения иностранных инвестиций, с одной стороны, и регулирования степени давления внешней конкуренции на внутренних производителей — с другой. Причем в условиях усиления глобальной конкуренции эти рычаги очень активно используются теми развивающимися странами, которые имеют амбиции и возможности для присоединения в перспективе к так называемому золотому миллиарду и в этом смысле являются для нас главными и притом весьма жесткими конкурентами. В этих условиях отказ от использования таможенных рычагов для целей промышленной политики равнозначен признанию собственной некомпетентности и недееспособности как субъекта экономической политики. Предложения в этом направлении есть, причем они исходят не только от специалистов, но и, в возрастающей степени, от бизнеса, и то, что правительство по существу отмахивается от них, вызывает удивление, если не подозрения.

Сходным образом выглядит и ситуация в области валютного регулирования. Практика показывает, что быстрая и полная либерализация движения капитала имеет, конечно, свои положительные стороны, но одновременно лишает правительство возможности управлять какими бы то ни было процессами в этой сфере даже в кризисных ситуациях, заставляя его целиком надеяться на автоматическое исправление всех диспропорций и саморассасывание проблем. В нашем случае, то есть в случае экономики, благополучие которой в сильнейшей степени зависит от поступлений от экспорта природного сырья, такие проблемы и диспропорции будут периодически возникать с почти железной неизбежностью. Четыре года относительного благополучия, как мне кажется, породили среди правительственных чиновников настроения ничем не оправданного чрезмерного благодушия.

Да, сегодня у нас ситуация с торговым балансом, балансом движения краткосрочного капитала и состоянием золотовалютных резервов выглядит благополучно. Однако нельзя упускать из виду, что размеры нашей экономики очень скромны по сравнению с объемами международного движения товаров и капитала, а зависимость ее от внешней сферы хотя и несколько снизилась за последние три года, но остается очень большой (достаточно сказать, что объем экспорта в прошлом году равнялся 30% российского ВВП). В такой ситуации

дестабилизирующий эффект совсем не катастрофических по международным масштабам изменений в ситуации на мировых сырьевых и финансовых рынках в отношении нашей экономики может быть чрезвычайно сильным, а дистанция от победных реляций до опустошительного кризиса может быть пройдена за несколько месяцев. Ярким примером тому могут служить недавний валютно-финансовый и экономический кризис в Аргентине, из которого она не может выйти до сих пор, да и наш собственный горький опыт первой половины 1998 года.

Конечно, сегодняшняя ситуация в области государственных финансов несравненно лучше, чем перед кризисом 1998 г. Однако запас прочности, если учесть объем предстоящих в ближайшие годы ежегодных платежей по внешним долгам и большую зависимость доходной части бюджета от поступлений от экспорта энергоносителей, не так уж велик. К этому надо добавить откровенно низкую конкурентоспособность большей части отечественных производителей промышленной продукции, которые даже при заниженном вдвое против паритета покупательной способности курсе рубля и низких, по мировым меркам, затратах на рабочую силу и некоторые другие базовые компоненты издержек (энергия, аренда земельных участков и др.) с трудом конкурируют с импортом внутри страны, не говоря уже о внешних рынках. Кроме того, степень доверия предпринимателей к государству и его институтам остается весьма низкой, что объективно облегчает возникновение и быстрое распространение всякого рода панических настроений в деловой среде. В таких условиях высокая степень либерализованности внешнеэкономических связей, в том числе валютного контроля, в сочетании с незрелостью и хрупкостью основных экономических институтов рыночной экономики чревата угрозой быстрого перерастания любой нестабильности в неконтролируемый кризис. Другими словами, в ситуации, когда отсутствие внутренних стабилизаторов в виде исторической инерции и зрелой экономической элиты не компенсируется компетентным и эффективным государственным контролем, вся система становится чрезвычайно уязвимой и хрупкой. Так что определенный набор инструментов, позволяющий в критические моменты хотя бы в течение нескольких месяцев или недель удерживать ситуацию под контролем, правительство и Центральный банк могут и должны за собой сохранить.

Другое дело, что государство должно реалистично оценивать свои возможности контролировать действия предприятий и граждан. В качестве инст-

румента регулирования можно использовать те и только те административные меры, в реализуемости которых нет никаких сомнений. Принцип здесь должен быть один — ставить перед собой только выполнимые задачи, и именно на них сосредоточивать все усилия, фактически и формально отказываясь от попыток регулировать то, что не поддается регулированию.

В этом отношении опыт последних десяти лет был преимущественно отрицательным: сохранение большого количества ограничений в валютной сфере и высокие таможенные пошлины на большой круг товаров сопровождалось всеобщим игнорированием валютного режима и расцветом «серого» и «черного» импорта. Достаточно сказать, что при 75-процентной норме обязательной продажи валюты на рынок реально попадало не более четверти совокупных экспортных поступлений, а экспорт капитала из России на 80 и более процентов происходил с нарушением всех установленных разрешительных процедур. Что же касается импорта, то по ряду товарных позиций доля «белого» импорта, то есть ввоза с полной уплатой всех установленных пошлин, была близка к нулю.

Ситуация складывалась почти парадоксальная: из двух возможных линий — установление жестких ограничений и, возможно, более полная либерализация — формировалась компромиссная позиция, сочетавшая отрицательные стороны каждой из них. Все меры контроля предписывались, но не исполнялись, в результате чего регулирование было чисто бумажным, а подавляющая часть участников внешнеэкономической деятельности оказывалась за пределами правового поля. Результатом было лишь господство административной силы, расцвет «приближенного ко двору» или политически «дружественного» бизнеса и почти повальная коррупция.

В этой сфере, так же как и в случае с налоговой реформой, необходимо отказаться от тех ограничений и форм обложения, которые сравнительно легко обходятся и лишь дискредитируют устанавливающие их властные органы, но не отказываться от тех инструментов, которые могут быть реально использованы для осуществления государственной стратегии опережающего роста. Это в свою очередь предполагает более гласный и открытый характер законотворчества в этой области, привлечение к нему общественных комитетов, представителей ассоциаций предприятий, действующих в этой области, специалистов из академических кругов и организаций, представляющих интересы потребителей.

6.4.6. Реформа финансового сектора

Еще одной важной сферой, где существующие институты требуют срочного внимания со стороны государства, является финансовый сектор нашей экономики.

Конечно, нельзя отрицать, что за шесть лет, прошедших после серьезнейшего кризиса, поразившего этот сектор в 1998 г., ситуация здесь заметно улучшилась. Наблюдается устойчивый рост основных стоимостных параметров банковской системы — капитала, объема привлеченных средств, в том числе и средств населения, кредитования реального сектора экономики. Снизилась зависимость банковского сектора от государственных финансов; возросла роль, которую в его операциях играет обслуживание финансовых потоков в рамках частного сектора.

Вместе с тем с точки зрения создания условий для устойчивого долгосрочного роста экономики состояние банковской системы в целом является неудовлетворительным.

Во-первых, российские банки слабы в финансовом и организационном отношении. При огромном их числе (даже после сокращения почти наполовину число кредитных организаций превышает 1300) собственный капитал практически всех кредитных учреждений незначительный, а активы невелики. Суммарная стоимость активов всей банковской системы равняется приблизительно 4 трлн руб. или около 130 млрд долл. При этом в структуре активов велика доля «рисковых» кредитов и малоликвидных ценных бумаг. Объем кредитов, выданных всеми коммерческими банками России (около 65 млрд долл. по текущему курсу), в несколько раз меньше кредитного портфеля крупнейших западных банков.

При этом возможности привлечения средств в существующих условиях весьма ограничены: привлечь средства из-за границы невозможно уже хотя бы по причине низкого кредитного рейтинга России в целом, а внутри страны этому препятствуют сохраняющиеся недоверие к банковской системе и высокие риски.

С другой стороны, даже для этих в целом скромных объемов средств, уже привлеченных банковской системой, не хватает возможностей для рентабельного и надежного их размещения. Кредитование предприятий, за исключением

подконтрольных соответствующим банкам, сопряжено с очень высокими рисками. Кроме того, пассивная база банков — это в основном счета клиентов, в первую очередь экспортеров — то есть «короткие» деньги, использование которых для кредитования само по себе рискованно. Рынок ликвидных акций ограничен бумагами двух-трех десятков эмитентов, рынок корпоративных облигаций представлен в основном необеспеченными низкорейтинговыми (так называемыми мусорными) бумагами, а рынок гособязательств мал по объему и малоприбылен.

В результате российские банки не только слабы, но и не имеют возможности быстро расти и развиваться. С другой стороны, и предприятия реального сектора фактически лишены возможности пользоваться банковским кредитом внутри страны — доля банковских кредитов в структуре источников средств для инвестиций у российских предприятий не превышает 5%. Единственным финансовым источником развития для большинства предприятий являются исключительно их собственные средства, находящиеся внутри страны либо вывезенные в свое время за рубеж и принимающие сегодня форму зарубежных инвестиций или кредитов.

Другими словами, в стране так и не сложился институт финансового посредничества, который бы позволял перемещать капитал из отраслей с избыточными (над собственными потребностями в производительном инвестировании) текущими доходами в объективно перспективные отрасли. При отсутствии же такого института процесс межотраслевого движения капитала приобретает неэффективную и потенциально опасную форму — сырьевые компании просто начинают скупать предприятия в непрофильных для них секторах, в которых они не имеют ни опыта управления, ни устойчивых связей. В результате степень монополизации экономики растет, а качество управления падает.

Хотя Центральный банк и правительство постоянно говорят о необходимости стимулировать оздоровление и развитие банковского сектора, реально почти все процессы в нем происходят преимущественно стихийным образом. Созданное в свое время с целью содействия оздоровлению банковской системы Агентство по реструктуризации кредитных организаций провело несколько показательных реструктуризаций небольших провинциальных банков, но на этом его возможности закончились. Надзор за банками со стороны ЦБ не может быть жестким в условиях общего пренебрежительного отношения к законам и правилам и вообще носит формальный и поверхностный характер. В

результате в течение последних лет продолжали происходить возмутительные вещи — «проблемные» банки продолжали проводить операции, уводя «налево» активы и грабя своих клиентов. Не был создан вторичный рынок банковских долгов, а банкротство банков через отзыв лицензий, введение временных администраций и пр. растягивается на годы (см. также [9, 21, 31, 38, 71, 74, 89, 96, 118, 126, 131, 132, 148]).

В отличие от ЦБ, который не любит и всячески избегает слова «реформа» применительно к российской банковской системе, мы полагаем, что этот сектор нуждается в срочных и радикальных преобразованиях. Необходимо, в частности, быстрее добиваться большей прозрачности кредитных учреждений, включая перевод их на международную систему финансовой отчетности, раскрытия информации о структуре собственности, объективной оценки капитала. В серьезном обновлении и преобразовании нуждается система банковского надзора, которая сегодня ничему не мешает и ничего не предотвращает.

Необходимо также скорейшее создание системы страхования вкладов — хотя движение в этом направлении есть, сроки, которые потребовались и еще потребуются для создания этой системы никак не соответствуют ее предполагаемым масштабам, которые слишком малы, чтобы оказать существенное воздействие на темпы роста частных вкладов в банковской системе.

6.5. Взаимосвязь институциональных реформ и макроэкономической политики

Наконец, последнее — это взаимосвязь институциональных реформ, о которых подробно говорилось выше, и макроэкономической политики в смысле набора мер по поддержанию рыночного равновесия и стимулирования роста инструментами кредитно-денежной политики. Хотя теоретически две эти области имеют совершенно различную базу, естественно, что между ними существует и тесная взаимосвязь.

С одной стороны, как мы видели, институциональные факторы определяют пределы и степень эффективности средств макроэкономической политики. Одни и те же инструменты и подходы могут давать чрезвычайно высокую

отдачу в одних условиях и почти нулевую — в других. Более того, в ряде случаев неадекватность базовых условий может приводить к тому, что использование тех или иных приемов макроэкономического регулирования может давать эффект, прямо противоположный задуманному, — примером, в частности, могут служить ситуации, когда попытки «зажать» рост денежной массы вели не к погашению инфляции, а (через кризис неплатежей и рост неденежных расчетов) к усилению дезорганизации денежного обращения и в конечном счете закреплению инфляционных ожиданий. Мы также были свидетелями того, что попытки ограничить отток капитала за рубеж вели к усилению его неконтролируемого бегства. И так далее.

Я уже не говорю здесь о таких мерах, которые трудно назвать даже ошибочными — здесь скорее подходит слово «извращенные». Например, пользовавшаяся у нас в свое время популярностью линия на борьбу с инфляцией посредством невыплаты зарплаты государственным служащим — это на самом деле не политика, а извращение, причем в особо циничной форме.

С другой стороны, и характер макроэкономической политики может в свою очередь оказывать непосредственное воздействие на ход институциональных реформ, способствуя им или, наоборот, становясь препятствием на пути их продвижения.

На самом деле успешные реформы возможны только в условиях пусть не очень впечатляющего, но роста экономики и благоприятной общей конъюнктуры. В условиях кризиса государству на самом деле не до реформ, оно, как правило, озабочено (или, во всяком случае, должно быть озабочено) другой проблемой — проблемой выживания. Поэтому первейшая задача макроэкономической политики в условиях реформ — удерживать экономику от спада, поддерживать, пусть даже ценой нарушения сложившегося денежного баланса, импульсы роста и инвестиционную активность в экономике.

Все, что пишется в учебниках по макроэкономике по поводу неких идеальных схем, позволяющих достичь оптимальных темпов роста в условиях равновесных рынков и конкуренции, близкой к совершенной — это не более чем теоретические схемы, предназначенные исключительно для того, чтобы лучше представить себе принципиальную взаимосвязь между отдельными явлениями. В практике развитых стран они никогда не были, да и не могли быть базой для

определения параметров экономической политики, которые на самом деле определяются на базе интуиции, опыта и того же знания принципиального характера общих взаимосвязей.

В полной мере все это должно относиться и к нам. Мы имеем дело с экономикой, находящейся на сравнительно низком абсолютном уровне развития; с экономикой, основу которой составляет добыча и первичная переработка природных ресурсов. Мы имеем дело с экономикой, внутренняя организация которой эклектична и противоречива, содержит в себе элементы самого разного рода отношений, далеко не все из которых отвечают представлениям о современной капиталистической рыночной экономике. Мы имеем дело с экономикой, где степень доверия экономических агентов друг к другу и к власти откровенно низка, что сильно искажает реакцию хозяйствующих субъектов на посылаемые им мерами экономической политики сигналы. Мы, наконец, имеем дело с экономикой открытого типа, но специфически открытого типа, где при малейших поводах для нервозности бизнес сравнительно легко покидает страну и никакими полицейскими мерами этот процесс остановить невозможно.

Осознание всего этого позволяет нам, во-первых, сформулировать тезис о безусловном приоритете институциональных реформ как средства мерами экономической политики обеспечить в стране устойчивый рост, а во-вторых, определить основы необходимой нам политики макроэкономического регулирования. Заключаются же эти основы в том, что меры регулирования должны быть:

а) адекватными существующей системе, то есть предполагающими не «точную настройку», а непосредственное и массивное воздействие на хозяйствующие субъекты;

б) нацеленными главным образом не на точные целевые ориентиры (роста денежной массы, инфляции, сальдо торгового и текущего баланса, относительных параметров бюджетной системы и т.д.), а на предотвращение резких колебаний и критических ситуаций с важнейшими параметрами, способных привести к всплеску негативных ожиданий;

в) гибкими и основанными на эмпирическом опыте, то есть исходящими из того, что количественные характеристики взаимосвязи между отдельными параметрами и показателями в нашей неустойчивой пока системе могут быстро и резко меняться и не поддаются точному прогнозированию;

г) придающими особое значение социальным факторам, которые в силу специфики нашего положения могут жестоко отомстить нам за пренебрежение или недооценку, спутав карты в любой схеме, исходящей даже из безусловно верной экономической логики.

Названные мной общие принципы конечно не определяют, да и не могут определить конкретную линию в той или иной области — я далек от мысли, что можно сейчас взять и теоретически определить, какой курс рубля и какой механизм его определения нам нужен, каков должен быть допустимый порог инфляции или какова должна быть, например, доходность государственных облигаций в тот или иной период. Все эти вопросы должны решаться компетентными экономическими органами комплексно и с учетом всей имеющейся у них информации. Важно другое — макроэкономическая политика должна быть не самодовлеющей областью деятельности экономического блока правительства или Центробанка, а подчиненным элементом общей стратегии экономического роста и социальных преобразований, которая на данный момент у правительства (и у власти вообще) отсутствует. Наша задача — заставить власть выработать такую стратегию и на базе диалога с обществом выстроить минимально необходимое согласие, которое позволило бы скоординировать деятельность созидательных сил в нашем обществе и преодолеть наконец те узкие рамки, которые накладывает на его развитие сложившаяся порочная и отсталая система отношений.

Часть III.

Долгосрочная стратегия модернизации страны как основа экономической политики

Глава 7. Некоторые проблемы модернизации страны

В этой главе я хочу сосредоточить свое внимание не столько на критике сложившейся у нас в стране хозяйственной системы, негативное воздействие которой на экономику страны и ее общественную жизнь становится сегодня все более очевидным, сколько на позитивной части. Что является главным с точки зрения будущего развития российской экономики и общества в целом и что необходимо сделать для того, чтобы реализовать эти главные цели и задачи на практике. Какими нам видятся основные черты новой экономической модели, переход к которой чуть ли не с каждым месяцем становится для нашей страны все более актуальной задачей; то есть о нашем стратегическом видении проблемы экономических преобразований в России. Каким нам видится путь движения к этой новой экономической модели, включая необходимые, на наш взгляд, новые подходы к политике государства в отношении базовых институтов экономики, предприятий как субъектов хозяйствования и основных макроэкономических параметров, отражающих и одновременно во многом определяющих ту деловую среду, в которой действуют и развиваются российские предприятия.

В этой главе речь пойдет о необходимости подчинить все экономические рычаги и инструменты, находящиеся в распоряжении государства и общества, выполнению главной стратегической задачи, стоящей сегодня перед страной, — осуществлению ее всесторонней модернизации и созданию экономической основы для устойчивого развития страны на долгосрочную историческую перспективу.

7.1. Необходимость долгосрочной стратегии

Для чего нужна стране долгосрочная экономическая стратегия? Действительно, есть точка зрения (кстати, одно время весьма популярная среди нашей политической элиты), что жизнь сама все расставит по местам, если ей не ме-

шать это делать. С этой точки зрения, любая попытка вмешаться в стихийные процессы саморегулирования и естественного отбора якобы мешает формированию «эффективных» структур и, значит, лишь затягивает рассасывание имеющихся в обществе проблем. В частности, в нашем случае, то, какую форму примут экономика и общественные институты после того, как прежняя система рухнула под грузом собственных проблем и невозможности их разрешения, согласно этой логике, должен определить стихийный процесс самоорганизации активной части населения и перехода ресурсов общества из одних рук в другие, до тех пор пока последние не обретут так называемого эффективного собственника.

Трудно сказать, чего больше в таких рассуждениях — непонимания ситуации или циничного лукавства. Однако результатом такого подхода может быть только затягивание нынешнего «переходного периода» на очень и очень длительный исторический срок и ничем не оправданные экономические и нравственные потери, связанные с утратой значительной части ресурсов общества (в том числе ресурса общественного доверия) в процессе неизбежных при таком подходе периодических кризисов и переделов. Мы уже говорили, что тринадцать лет, прошедшие после краха старой советской системы в 1991 г., с исторической точки зрения, конечно, изменили жизнь страны в безусловно правильном направлении, однако реальная практика так называемых реформ была такова, что они нанесли колоссальный ущерб производительным ресурсам нашего общества, привели к утрате значительной части его человеческого, интеллектуального и нравственного капитала. Более того, они подвели российское общество к той опасной черте, за которой начинается общественный регресс и распад базовых институтов общества, его демодернизация.

Для определенных целей, например для разворовывания общественных активов и организации сомнительных «деловых проектов», такая стихийная «общественная самоорганизация», как та, что имела место в России в 90-е годы прошлого века, — это чрезвычайно удобная среда. Однако с точки зрения нормальной, а не извращенной логики, общество не может и не должно соглашаться платить такую колоссальную цену за призрачную перспективу стихийного формирования эффективной экономической и политической системы в отдаленной исторической перспективе.

Иногда в оправдание отсутствия ясной и детально разработанной стратегии действий приводят аргумент иного рода. Очевидно, что решение текущих социальных и экономических задач в каждый данный момент, как правило, лежит в узком коридоре возможностей, обусловленных объективными условиями, которые заданы как природными законами, так и историческими факторами, прежде всего состоянием экономики и общества и особенностями их предшествующего развития. Границы возможного определены довольно жестко, а в некоторых случаях сужаются до одного-единственного доступного решения. (Кстати говоря, именно поэтому в странах с развитой экономикой и стабильным гражданским обществом приход к власти партий, провозглашающих разную идеологию общественного развития, как правило, не приводит к немедленным заметным изменениям в социально-экономической сфере, а в некоторых случаях реально происходящие в ней изменения идут вразрез с общественными установками, публично объявляемыми правящей в данный момент партией.)

Действительно, общество — это не чистый лист бумаги, на котором можно нарисовать что угодно и заставить работать в угоду чьим-то субъективным представлениям. Так же и в экономике — в каждый реальный момент времени существует конкретная ситуация, унаследованная от прошлого, и она, эта ситуация, диктует возможность или невозможность большинства решений, которые может предложить нам теория. С этой точки зрения видение стратегии, представление о долгосрочных целях, идеология кажутся фактором вторичным и не имеющим большого непосредственного значения, во всяком случае на тех исторических отрезках, когда общество не испытывает революционных потрясений.

Тем не менее, это не так. Диапазон степеней свободы в принятии решений в конкретной исторической ситуации действительно узок, но это все же диапазон, а не стальные рельсы, по которым можно двигаться в заданном направлении, но нельзя никуда свернуть. В диапазоне возможностей, как в коридоре, можно держаться правой или левой стенки; можно лезть напролом, рискуя сломать обществу шею, а можно замечать и обходить препятствия, выбирать те или иные промежуточные ориентиры. Соответственно, разным будет и исход. В зависимости от того, какой путь мы выберем в заданном диапазоне, мы можем оказаться в самых различных точках, в каждой из которых есть свои

новые варианты решений и возможностей. При этом в каком-то варианте наши возможности будут со временем расширяться, в другом — сужаться, а в третьем мы вообще можем оказаться в историческом тупике.

Поэтому даже в краткосрочной перспективе долгосрочное видение задач действительно имеет значение, и только это видение позволит нам вовремя обнаруживать и исправлять те ошибки, которые можно исправить, и не совершать ошибок неисправимых или роковых.

В нашем конкретном случае из той ситуации, в которой мы оказались, а точнее — в которую нас загнали, есть как минимум два выхода — формирование основ современного динамичного хозяйства, опирающегося на сильное гражданское общество и сильное эффективное государство, или полуфеодальная застойная экономическая система, неизбежно дополняемая слабой и коррумпированной центральной властью и произволом «сильных людей» на местах. Вопрос о том, каким будет выход из этой ситуации на практике, до сих пор остается открытым, и никакой из возможных результатов не предопределен жестко нашим нынешним положением. Поэтому сегодня нам вдвойне, втройне важно не полагаться на волю исторического случая, не надеяться, что «кривая вывезет», а очень четко сформулировать объединяющую общество цель, определить приоритеты и, действуя в рамках возможного, совместными усилиями общества и власти, общества и государства заставить события пойти по позитивному для нашей страны пути.

7.2. О целевой экономической модели

На первый взгляд, экономические задачи, которые стоят сегодня перед российским обществом, более или менее определены — это обеспечение экономического роста на базе рыночного хозяйства и преобладания частной собственности. Эта задача в той или иной степени принимается (или, во всяком случае, не отторгается) большей частью населения. И все же подобная постановка вопроса нуждается в серьезных уточнениях и конкретизации.

«Рыночная экономика», «капиталистическая экономика» — это совершенно недостаточный ответ на вопрос о том, что мы строим и куда мы дол-

жны идти. На самом деле «капитализм», «рынок» — это абстрактные понятия, не более чем инструмент теоретического анализа. На практике в условиях системы отношений, которые можно в принципе обозначить этими словами, живет почти все человечество. Однако живут при этом люди, как известно, очень по-разному — и с точки зрения уровня и качества жизни, и с точки зрения производительности их труда [8, 12]. Более того, и экономика работает в разных странах очень по-разному: существенно отличаются друг от друга и темпы, и результаты, и механизмы развития. Даже в рамках развитого мира экономическая практика существенно варьируется в зависимости от времени и места, не говоря уже о сильнейших различиях, которые наблюдаются в странах, стоящих на принципиально разных позициях в мировой экономике. Например, и США, и Афганистан имеют экономики, которые с примерно равным основанием можно назвать рыночными. Следовательно, прежде всего следует определиться, какую именно рыночную (или капиталистическую) экономику мы намереваемся создавать.

7.2.1. Экономика и права собственности

Первое, что обычно называют в качестве характеристики необходимой нам модели экономики, — это отношение к собственности, а точнее гарантии прав собственника и реальная обеспеченность этих гарантий деятельностью судебной и исполнительной власти в обществе.

Не будет особым преувеличением сказать, что отношение общества к праву собственности является одним из индикаторов его гражданской зрелости — показателем той степени, в какой общество ушло от первобытного состояния кулачного права и произвола сильного в отношении слабого. Более того, сегодня это не столько вопрос морали (хотя он и является показателем морального состояния общества тоже), сколько экономики: развитие современного хозяйства держится на долгосрочных инвестициях, которые в условиях недостаточной защищенности права собственности просто лишаются всякого смысла.

При этом не важно, под каким предлогом государство отказывает собственнику в защите его прав и какие аргументы при этом приводит — важен сам

факт, признает ли государство за собой обязанность не покушаться на объекты собственности, находящиеся в сфере его досягаемости, без наличия на то признаваемых обществом и заранее оговоренных оснований. Если государство за собой такой обязанности не признает, то право его граждан или их объединений на собственность становится в таком государстве условным, а все стимулы к деловой инициативе — слабыми и искаженными. В такой экономике, где частная собственность существует постольку, поскольку субъект способен самостоятельно ее защитить, а ее отъем считается чуть ли не делом «чести, доблести и геройства», само понятие рынка приобретает глубоко извращенный характер.

В этом смысле так называемые споры хозяйствующих субъектов, потрясающие нашу экономику все последнее десятилетие, должны быть предметом внимания государства в первую очередь с точки зрения возможности защиты в них интересов легитимных собственников (а не с точки зрения выгоды того или иного их исхода для членов правящей группы, как это у нас сплошь и рядом происходит). Ни для кого не секрет, что суды и судебная исполнительная система в существующих сегодня условиях слишком слабы и уязвимы, слишком подвержены давлению и соблазнам, слишком бессильны перед грубой силой отдельных «хозяйствующих субъектов» и уж тем более — правоохранительных ведомств (которые, кстати, тоже сплошь и рядом выступают в роли своего рода «хозяйствующих субъектов»), чтобы на них можно было целиком возложить функцию защиты интересов собственника. В этом плане надзорная роль центрального аппарата государства важна ничуть не менее, чем наличие формальных институтов, призванных эти права оберегать и реализовывать.

И здесь нельзя обойти вниманием вопрос о легитимизации прав собственности. Право собственности на тот или иной актив должно быть не просто зафиксировано в соответствующем реестре и тем самым закреплено юридически — оно должно также признаваться легитимным и неоспоримым обществом и государством. Дело в том, что формальный титул собственника и легитимизация его общественным сознанием — отнюдь не тождественные вещи: существует целый ряд общественных ситуаций, к которым, безусловно, относится и существующая сегодня у нас, когда при наличии первого второе отсутствует или присутствует в явно недостаточной степени.

В нашей стране этот аспект еще долгое время будет относиться к числу

очень сложных. Дело в том, что действия правительства Ельцина—Гайдара, приведшие в 1992 г. к инфляции в 2600%, полностью лишили все население страны денежных накоплений, то есть по существу почти единственной собственности, которая у людей была. И это было объявлено «единственно правильным» курсом реформ. (При воссоединении Германии правительству ФРГ, например, почему-то не пришло в голову, подобно нашим «реформаторам», объявить деньги ГДР ничего не значащими «фантиками», а стоявший за ними труд миллионов граждан — бессмысленным.) Такое неуважение к личности и ее достоянию надолго и прочно актуализировало циничное и, я бы даже сказал, варварское отношение к «чужой» собственности вообще. Этот бумеранг будет еще долго возвращаться к нам при каждом новом силовом переделе, и большинство людей будут со злорадством и мстительностью приветствовать это.

В отличие, скажем, от США, где основная часть активов, принадлежащих гражданам и организациям, либо создавалась ими или под их контролем, либо была приобретена ими на основе законов и процедур у собственников, чье право на соответствующие активы не подвергалось общественному сомнению, в сегодняшней России очень значительная часть национального богатства оказалась в руках нынешних собственников совсем недавно, причем на основании решений, не только не освященных традицией и общественным признанием, но и подчас лишенных убедительной внутренней логики, которая облегчала бы восприятие их обществом как справедливых. Более того, процесс первичного распределения прежде социалистической, а затем якобы «бесхозной» собственности и последующий переход прав на нее из одних рук в другие (а многие достаточно крупные куски бывшей государственной собственности за считанные годы переходили из рук в руки по несколько раз) был крайне непрозрачным. Не только детали сделок, но и имена их участников оставались скрытыми от общества, что порождало массу догадок, версий и подозрений и отнюдь не способствовало признанию их результатов легитимными, а возникавшего при этом права собственности — справедливым и неоспоримым.

Под прикрытием либерально-демократической фразеологии правительствами 1992—1998 гг. реализовывались наиболее реакционные положения марксистско-большевистской парадигмы о том, что первоначальное накопление

капитала всегда преступно, и что «базис» (то есть неважно как и кому распределенная в частное владение собственность) сам, автоматически когда-нибудь определит адекватную надстройку. В результате вместо твердого фундамента было создано криминальное болото, и в этом смысле и экономике, и обществу придется еще очень долго за это расплачиваться.

Отсутствие должной легитимности собственности, хотя и не отменяет капиталистически-рыночный характер экономики, тем не менее играет крайне отрицательную роль для ее функционирования и развития. Во-первых, это, безусловно, угрожает политической и социальной стабильности в обществе, поскольку создает социально-психологический климат, в котором те, кто в свое время не смог принять участие в разделе пирога или остался недоволен его результатами, пытаются осуществить новый, якобы более справедливый его передел (см. также [161, с. 24–27]). В условиях, когда очень широкие слои общества внутренне не признают легитимности нынешних крупных собственников, попытки тех или иных групп перераспределить крупную собственность в свою пользу не встречают заметного сопротивления и, более того, часто пользуются сочувствием у значительной части общества. Кстати, в нашем случае роковую роль здесь играет и преимущественно сырьевой характер экономики. Появление на общественной арене новых энергичных и голодных — явление, строго говоря, естественное и отнюдь не катастрофическое, если в экономике постоянно открываются новые перспективные высокорентабельные отрасли и направления. Поскольку же в нашей нынешней экономике контроль над процессом добычи и переработки природного сырья является главным и в какой-то степени единственным источником богатства, выход на авансцену новых групп элиты неизбежно сопровождается стремлением отнять «свою долю» у уже действующих в этой области предпринимательских групп. (За примерами, что называется, далеко ходить не надо — они у всех перед глазами.)

Во-вторых, отсутствие должной легитимности права собственности на крупнейшие активы в экономике самым серьезнейшим образом негативно сказывается на качестве управления этими активами. В адрес нынешних владельцев крупнейших приватизированных сырьедобывающих компаний высказывается немало упреков, среди которых много справедливых. Здесь и вывод ряда ценных активов в офшоры, и замыкание финансовых потоков на мелкие фир-

мы-спутники, и чрезвычайно сложные и нетранспарентные формы владения и инвестирования, и постоянные манипуляции с куплей-продажей различных активов с неясными целями, и так далее.

С другой стороны, однако, трудно ожидать иного от людей, чье право собственности, зафиксированное, кстати, с соблюдением всех процедур и формальностей, постоянно подвергается сомнению по политическим мотивам, и, более того, периодически проверяется на прочность различного рода «наездами».

Возникает здесь и обратная связь: сомнительные с точки зрения добросовестной деловой практики аспекты корпоративного управления в общественно значимых крупных компаниях, будучи во многом следствием недостаточной легитимизации прав их собственников, одновременно дают дополнительные основания подвергать их легитимность общественному сомнению, тем самым подчеркивая и усиливая связанный со всем этим отрицательный заряд.

В этих условиях единственная сила, способная разорвать порочный круг недостаточной легитимности прав собственников и связанных с нею пороков корпоративного управления, — это государство. Именно оно способно своей силой и авторитетом, а главное — последовательным поведением в отношении любых конфликтов, связанных с угрозой правам собственников, подвести черту под общественными дискуссиями на эту тему и в течение длительного времени поддерживать ту меру стабильности, которая в конце концов побудит общество принять существующую картину прав собственности как пусть и не идеальную с точки зрения общественной справедливости, но, во всяком случае, заслуживающую уважения и допустимую в качестве исходной точки для дальнейшего эволюционного развития.

Это не означает, что тем самым должно быть наложено табу на любые изменения, затрагивающие интересы нынешних собственников. Напротив, создание конкурентной среды, наличие независимого суда и нейтрального по отношению к бизнесу государства обязательно приведут к существенным изменениям в отношении перехода активов к действительно эффективным собственникам. Их дееспособность будет состоять уже не в том, кому и какую дать взятку, а в умении вести бизнес в условиях реальной конкуренции. Именно в этом смысле я всегда настаивал и продолжаю настаивать на том, что нынешняя

система отношений собственности в России есть продукт бюрократически-олигархической системы, свойственной отсталому, периферийному капитализму. Эта система нуждается не в сохранении, а в коренном преобразовании, если мы не хотим вечно оставаться на периферии мирового хозяйства в качестве его отсталой и зависимой части (подробнее я об этом говорил в главе 4). Да, эта система сегодня представляет собой колоссальный механизм торможения, причем совсем не нейтральный политически; механизм, постоянно воспроизводящий бедность, коррупцию и другие пороки.

Вместе с тем процесс этого преобразования должен быть, во-первых, осторожным и цивилизованным, чтобы не нарушить функционирование экономической системы, которая худо-бедно, но работает. А во-вторых, он должен обязательно сопровождаться легитимизацией всех тех элементов и отношений, которые могут нам пригодиться для строительства новой российской экономики.

Для этой цели, в частности, необходимо принятие законов о легализации капиталов, налоговой амнистии в отношении легализованного капитала, установление реалистичных сроков давности по уголовным делам, связанных с хозяйственными нарушениями, то есть предоставление гарантий от попыток уголовного преследования в области хозяйственных операций, совершенных в условиях юридической, политической и социальной неопределенности 1990-х годов (подробнее см. [162, с. 379–382]). Одновременно было бы важным принять законы, которые бы ограничивали политические притязания так называемых олигархов, получивших свои состояния в описываемый период.

Возвращаясь к исходной точке наших рассуждений, то есть к вопросу о том, какую экономику мы собираемся строить, в качестве первого вывода можно заключить следующее: это должна быть не просто рыночная экономика, но экономика, основанная на безусловном уважении прав собственности и высокой степени их общественной легитимности.

Последнее, кстати, включает в себя и определенную меру социальной ответственности собственника, особенно если речь идет о крупных производственных активах, имеющих большое общественное значение. С точки зрения современного либерализма, право собственности не может рассматриваться как безусловное право собственника творить с принадлежащими ему активами все,

что ему заблагорассудится. Очевидно, что владение общественно значимыми активами налагает на гражданина определенную ответственность и даже обязанности. Причем, если ответственность носит большей частью моральный характер, то обязанности, вытекающие из необходимости соблюдения неоспоримых общественных интересов, могут и должны быть зафиксированы в юридической форме и допускать в случае их нарушения применение в отношении собственника мер административного и уголовного принуждения.

7.2.2. Экономика и эффективность

Второй элемент, который в большинстве случаев называют в качестве главной характеристики хозяйственной системы, к которой следует стремиться, — ее эффективность. Выражение «эффективная рыночная экономика» стало уже своего рода повседневным клише, которое употребляют, не раскрывая его содержания и даже не задумываясь о таковом.

Само по себе положение о том, что экономика должна быть эффективной, безусловно, правильно. Однако остается не совсем ясным, что при этом следует понимать под эффективностью. Есть по меньшей мере три соображения, которые мешают нам согласиться с теми, кто ставит во главу угла эффективность как просто высокую производительность, соотношение производимого продукта и затрат на его производство.

Во-первых, здесь, безусловно, должен присутствовать социальный аспект. Технически производство может быть чрезвычайно рентабельным при нищенском уровне оплаты труда. Можно также иметь в стране ограниченную группу современных высокопроизводительных предприятий, которые могут обеспечивать своим работникам высокий уровень жизни, и одновременно создать ситуацию, когда для большей части населения нет ни работы, ни шансов ее получить. Можно ли назвать такую экономику эффективной? В узком смысле слова — да. А в широком смысле?

Во-вторых, если эффективность понимать всего лишь как отношение затрат к выпуску, эффективным вполне можно назвать и застойный, исторически типичный тип хозяйствования. Если, однако, при высоких объемах получаемой при-

были экономика не развивается, не повышается ее технический уровень, не происходит ее диверсификация и адаптация к меняющимся условиям, а конкурентоспособность поддерживается, например, за счет низкой стоимости рабочей силы, то насколько такой тип хозяйствования является эффективным? Кстати говоря, подобная модель — отнюдь не умозрительный вариант. В мире есть десятки стран, где при высокой прибыльности по крайней мере некоторых традиционных экспортных отраслей объем инвестиций минимален, структура экономики не меняется десятилетиями, а основная часть прибылей инвестируется за рубежом или поддерживает личное потребление узкой группы лиц, фактически узурпировавших национальные ресурсы.

В-третьих, важно и то, насколько свободен человек, занятый в этой экономике, насколько защищены его гражданские и личные свободы и неотъемлемые права. Чем больше в обществе (а значит, и в экономике) несвободы, беззакония и произвола, тем труднее говорить об эффективности в широком смысле этого слова. Несвободное общество, состоящее из людей, равнодушных к своему и чужому человеческому достоинству и слепо подчиняющихся воле власти имущих, создавших слабое, но враждебное по отношению к собственным гражданам полицейское государство, по определению не может построить конкурентоспособную экономику XXI века (ср. [6]). И наоборот: свобода, правовая и минимально необходимая социальная защищенность суть условия реализации колоссальных ресурсов, заложенных в естественном человеческом стремлении к самореализации, а значит — и условия общественно-экономической эффективности в широком смысле этого слова.

И последнее. Из всего сказанного следует, что возможен экономический рост без развития, и это — именно то, что мы наблюдаем в последние годы. Одно из следствий такого роста — экономические галлюцинации нынешнего правительства от высоких цен на нефть, газ и другое сырье.

7.2.3. Модернизация как цель экономической стратегии

Следовательно, сказать: «нам нужна эффективная экономика» — это почти ничего не сказать. Нам нужна не абстрактно «эффективная» экономика, а экономика социально эффективная, то есть экономика, которая способна обес-

печить глубокую модернизацию и прогресс общества. Говоря содержательней, это должна быть экономика, которая как минимум:

- динамична и способна к саморазвитию;
- способна вовлечь в свою орбиту все общество, а не только один социальный слой или население отдельных территорий или мегаполисов;
- обеспечивает эффективное использование всех производительных ресурсов общества (в том числе и в первую очередь человеческих), а не только какой-то их части (например, «снятие сливок» с национальных природных ресурсов);
- обеспечивает реализацию интеллектуального потенциала страны через развитие науки и образования и его востребованность экономикой;
- основана на современных, а не архаичных (средневековых или доиндустриальных) общественных отношениях.

Вышеназванные черты кому-то могут показаться прекраснодушными пожеланиями или беспочвенными мечтаниями. Тем не менее я уверен, что это минимальный набор требований, причем достаточно реалистичных требований, который можно и нужно предъявлять к экономической системе, способной в условиях двадцать первого столетия обеспечить конкурентоспособность российской экономики в мировом масштабе, решить задачу присоединения страны к клубу богатых и производительных наций, что только и способно дать России статус развитой современной страны и сохранить ее единство в существующих границах. Учитывая размеры нашей территории, ее природные ресурсы и геополитическое положение, сказанное практически полностью отвечает на вопрос: как России стать по-настоящему влиятельной и уважаемой страной, о чем мечтают многие наши соотечественники.

Еще раз хочу отметить, что экономическая система, сложившаяся в стране в последнее десятилетие и имеющая тенденцию к закреплению, не способна решить эту задачу, причем не способна именно потому, что не удовлетворяет тому набору требований, который я привел выше. Именно в силу этого она фактически обрекает нашу страну на роль части мировой периферии — поставщика сырья и традиционных материалов с односторонней экономикой, чрезвычайно низкой степенью использования человеческих, интеллектуальных ресурсов и неразвитыми гражданскими институтами.

Некоторые скажут, что ничего фатального в такой экономической системе, в той структуре, о которой я сейчас говорю, нет. Как говорится, если проблемы не решаются, можно жить и с нерешенными проблемами. В таком положении находятся многие десятки стран, в которых проживает большая часть человечества. И, самое главное, большинство из этих стран и дальше будет жить, ничего не меняя ни в системе, в условиях которой они строят свою деятельность, ни в том положении, которое они занимают в мировой экономике. Однако если ставить перед собой амбициозные задачи, если вести речь о сохранении страны как важной части будущей большой Европы, то проблема преобразования нашей экономической и социальной системы должна стать первоочередной и для властей, и для элиты в целом. Ощущение самоуспокоенности и непонятно на чем основанной уверенности в том, что «Россия обязательно будет великой страной», должно уступить место трезвой самооценке и, я бы даже сказал, ощущению критичности нынешней ситуации, которая требует безотлагательных реформ (о которых будет сказано ниже) и проявления для этого настоящей политической воли.

Критичность же ситуации обусловлена, как минимум, двумя обстоятельствами. Первое из них связано с тем непреложным фактом, что всеобщее процветание и гармония в мировом масштабе в обозримом будущем нам не грозят. Мир по-прежнему разделен на богатых и бедных, сильных и слабых, и, как показывает практика (в том числе и совсем недавняя), никакой тенденции к ослаблению этой разделенности пока не наблюдается. Места на мировых рынках, как и места под солнцем, на всех не хватает, и отвоевывание своей доли, особенно на рынках растущих и перспективных, требует огромных усилий как со стороны предприятий, так и со стороны государств. Все это требует от каждой из стран-претендентов и ума, и воли, и высочайшей эффективности в том широком смысле этого слова, о котором я уже говорил. Тем более что претендентов на каждый перспективный участок в мире более чем достаточно, и потеря времени здесь равносильна потере места. Все, что потеряем мы, обретут другие, и никакие воспоминания о былой мощи, проклятия империализму или истеричные заклинания здесь не помогут (см. [22, 55, 150]). Более того, подобно тому, как рожденный бедным и больным имеет отличные шансы и дальше развивать в себе эти качества, страна, попавшая в разряд бедных и

периферийных, со временем все глубже увязает в порочном круге бедности и неэффективности, вырваться из которого в нынешнем мире почти невозможно.

Наше положение в этом отношении несколько специфично. С одной стороны, объективно сегодня Россию можно скорее отнести к странам бедным и отсталым. С точки зрения уровня доходов и инвестиций, с точки зрения применяемых в производстве технологий и общей его эффективности, а также абсолютных показателей производительности труда и капитала Россия далеко отстает от группы развитых стран и даже от наиболее «продвинутых» среднеразвитых экономик. Обработывающий сектор российской промышленности на 70—80% по мировым стандартам неконкурентоспособен и не способен выжить в условиях полностью открытой экономики и мировых цен на сырье и энергию. Огромен и разрыв, отделяющий Россию от развитых стран в инфраструктуре — дороги, жилье, системы телекоммуникаций.

Однако особенности исторического пути России обусловили своеобразие нашей бедности — при низком уровне жизни основной массы населения и в целом отсталой экономике в некоторых ее секторах были созданы серьезные заделы для производства более высокого уровня, чем уровень экономики в целом. Это, прежде всего, военное производство, непосредственно связанные с ним отрасли НИОКР, некоторые инфраструктурные отрасли. Это также некоторые гражданские отрасли (например, гражданское авиастроение), основную часть издержек которых покрывали затраты на ВПК. Это, наконец, те отрасли, развитие которых не было оправдано экономически, но поддерживалось по идеологическим или стратегическим соображениям (вычислительная техника). Одновременно система форсированной подготовки рабочей силы обусловила более высокий, чем в странах с аналогичным уровнем экономического развития, уровень общего и профессионального образования. Затраты на НИОКР также были высоки даже по меркам наиболее развитых стран. Все это давало стране шанс в результате реформ занять в мировой капиталистической экономике более высокую и перспективную нишу, нежели роль поставщика сырой нефти, газа и древесного сырья. Более того, несмотря на то, что кое-какие козыри, которые мы могли использовать в этой большой экономической игре, оказались в 90-е годы безвозвратно потеряны из-за бездарности и некомпетентности руководства страны, некоторые потенциальные преимущества все еще

сохраняются и могут быть использованы. Однако время, в течение которого это может быть сделано, неумолимо истекает, и в этом смысле, на мой взгляд, ситуация складывается весьма неблагоприятная.

Вторым обстоятельством, с которым связана наша оценка нынешнего момента как критического, является особенность нашей страны как наследницы одной из крупнейших в прошлом империй — ее огромной территории, этнического и культурного многообразия, остроты региональных и социальных различий. В отличие от небольших государств с внутренне однородным населением Россия в ее нынешнем виде может существовать только при наличии в ней современной высокоразвитой экономики и гражданского общества, которые только и способны соединять воедино столь разные изначально территории и народы, как те, что нынешняя Российская Федерация унаследовала от бывшей Российской империи. В условиях же бедности и коррупции, узости и разделенности внутренних рынков, господства стоящей вне закона олигархии, отсутствия действенной судебной и ответственной исполнительной власти в масштабе страны нет и не будет силы, которая бы смогла помешать вполне возможному распаду страны и российской государственности. Следовательно, в нашем случае речь идет не просто о месте России в системе международного разделения труда, а о выживании государства в его нынешних границах. Я очень опасаюсь, что очевидная успокоенность власти на этот счет имеет под собой не больше оснований, чем уверенность лидеров КПСС в конце 1980-х годов, что распад СССР — вещь, невообразимая при любых обстоятельствах.

Осознание критического характера нынешнего исторического момента должно быть первым шагом к тому, чтобы предпринять целый ряд решительных шагов в направлении реализации адекватной ему экономической стратегии, чему и будут посвящены все последующие разделы.

7.3. Новая экономическая политика

7.3.1. Общие замечания

Итак, что необходимо для выхода из сложившейся ситуации? Если вначале попытаться ответить на этот вопрос коротко, можно свести основные необходимые меры к следующим:

Во-первых, реформировать все основные институты, определяющие условия функционирования экономики, начиная с судебной системы и заканчивая финансовым сектором, то есть реализовать тот комплекс мер, который имеется в виду, когда речь идет об институциональных реформах.

Во-вторых, принять осмысленную государственную стратегию экономического развития. Безусловно, необходимо определить набор приоритетов (в том числе и в виде промышленной политики) и разработать систему стимулов, необходимых для их реализации.

В-третьих, подвести черту под криминальной приватизацией 1990-х годов на основе ясного, публичного оформленного законом компромисса между властью и бизнесом.

В-четвертых, осуществлять такую текущую экономическую политику (макроэкономическое регулирование), которая обеспечивала бы нормальные условия для деятельности хозяйствующих субъектов, помогала бы избегать кризисных ситуаций, связанных с дестабилизацией тех или иных рынков (товарных, финансовых, ресурсных). При этом чрезвычайно важно понимать место этой политики в общей картине усилий по созданию в России современной экономики. А именно: политика создает условия и дополняет первые два направления (то есть институциональные реформы плюс определение и реализацию экономической стратегии), но ни в коем случае не подменяет их.

Наконец, для успеха усилий по всем названным направлениям необходимо, чтобы политическая элита страны резко повысила уровень эффективности и ответственности своей общественной деятельности.

Конечно, названные задачи — это всего лишь самые общие контуры той программы-минимум, которую надлежит реализовать правительству в ближайшие пять—десять лет. Конкретное содержание этой программы во многом вы-

ходит за рамки возможностей теоретического анализа и может быть определено только в процессе взаимодействия с хозяйственной практикой. Многие аспекты нуждаются в детальной проработке с учетом более подробной и достоверной информации, чем та, которая имеется сегодня в нашем распоряжении. Наконец, решение этих задач возможно только в рамках соответствующего политического процесса, который предполагает режим конструктивного диалога со всеми активными и ответственными силами в обществе с учетом позиции каждой из них. Тем не менее некоторые общие принципы и подходы в рамках каждого из направлений можно сформулировать уже сейчас, исходя как из наших мировоззренческих позиций, так и из реальных возможностей экономики и общества в России в их нынешнем состоянии.

7.3.2. Институциональные реформы

Итак, первым и главным направлением новой экономической стратегии должен стать комплекс институциональных реформ, который включал бы в себя одновременное и взаимоувязанное преобразование базовых институциональных условий экономической деятельности в стране — системы гражданского судопроизводства и юридического обеспечения исполнения контрактных обязательств; механизма исполнения судебных решений; системы взаимоотношений бизнеса с административными органами, в том числе с органами административного регулирования хозяйственной деятельности; налоговой системы; определения границ и распределения ответственности за функционирование общественного сектора, статуса и рамок деятельности государственных монополий, субъектов финансового сектора экономики и т.д. Во всех этих областях имеется немало нерешенных принципиальных вопросов, обойти которые в процессе создания условий для экономического роста, нацеленного на модернизацию страны, в принципе невозможно.

Реформирование этих институтов ни в коем случае нельзя сводить к простому «совершенствованию» нынешней деятельности существующих сегодня административных и хозяйственных органов. Проблема этих органов отнюдь не сводится к тому, что они слабы и малоэффективны — проблема состоит

главным образом в том, что, не выполняя возложенные на них общественные функции, они занимаются деятельностью, не имеющей к этим функциям никакого отношения. Так, судебные и правоохранительные органы занимаются оказанием частных услуг бизнесу и исполнительной власти. Органы административного регулирования сплошь и рядом выполняют чисто фискальную функцию, а фискальные — функцию «регулирования» частного бизнеса по заказам административных или конкурирующих частных структур. Подавляющее большинство банков выполняет роль кредитно-финансовых отделов корпораций, являющихся их учредителями. Государственные монополии, чья единственная функция — производство под контролем государства услуг или товаров, которые не могут эффективно предоставляться частным сектором, на практике совмещают в себе функции частного бизнеса на государственные деньги и «черной кассы» для властных структур. Список подобных функциональных несоответствий можно продолжать еще очень долго, но и из уже вышеназванного ясно, что укреплять и усиливать такого рода институты без коренного реформирования содержания их деятельности было бы не просто неконструктивно, но даже опасно [159, с. 48–61]. Простое их усиление в существующем виде фактически будет означать лишь еще большее отвлечение ресурсов от производительных целей.

Фактически речь идет о создании по существу заново системы современных государственных и общественных институтов, которые бы, с одной стороны, защищали законные интересы всех участников хозяйственных отношений, а с другой — регулировали бы экономическую активность в обществе, направляя ее в сторону эффективного производительного использования имеющихся ресурсов в противовес явному или скрытому их разворовыванию. Это, безусловно, огромная работа, которая даже в лучшем случае потребует нескольких президентских сроков, но начинать ее нужно немедленно, не говоря уже о том, что в идеале не следовало допускать создания полукриминальной системы еще в 90-х годах.

Конкретные направления институциональных реформ, актуальность которых самоочевидна, были подробно освещены в предыдущей главе. Здесь же я хотел бы чуть более развернуто изложить свои соображения относительно общей идеологии институциональных реформ, их стратегического смысла.

Первое — это то, что институциональные реформы должны быть очень тесно и непосредственно связаны с изменением общей парадигмы экономической политики в России.

Суть и стержень такой новой парадигмы должны заключаться в том, что государство берет на себя инициативу создания благоприятных условий для предприятий и компаний, деятельность которых обеспечивает рост занятости, доходов, экспорта обработанной продукции и налоговых поступлений. Напротив, бизнес, не приносящий обществу отдачи в виде налогов и занятости, представляющий собой лишь «черную дыру», в которой бесследно исчезают национальные ресурсы, обогащая лишь отдельных проходимцев, должен встречать самое негативное к себе отношение. В этих целях должны использоваться все доступные государству инструменты экономической политики — фискальные рычаги, кредитная система, административное регулирование использования принадлежащих государству ресурсов. Опыт новой и новейшей истории показывает, что периоды ускоренной модернизации, экономических взлетов обществ, как правило, инициировались ярко выраженной государственной политической волей, его грамотной и ответственной политикой. И именно эти соображения должны присутствовать при разработке и осуществлении планов реформирования тех базовых экономических институтов, о которых было сказано выше.

В России, в отличие от США и многих европейских стран, нет уходящей корнями в прошлое традиции индивидуальной свободы и местного самоуправления. Нет и судебной системы, которая могла бы противостоять давлению государства и произволу в хозяйственном регулировании, нарушениям фундаментальных экономических прав граждан. Поэтому предпосылкой усиления государственной экономической стратегии (и в этом смысле первейшей экономической задачей) должны быть принятие ряда ключевых законодательных политических решений, судебная реформа, развитие эффективного местного самоуправления, формирование гражданских политических партий и общественных объединений, безусловное соблюдение свободы средств массовой информации. До тех пор, пока государство будет высокомерно относиться к правам и свободам граждан и полагать, в частности, что эти права могут ущемляться или произвольно «регулироваться» в соответствии с тем, как политики или правительственные чиновники понимают государственные интересы, большая часть хозяйственной деятельности экономи-

ческих субъектов будет оставаться в «тени» неформальной экономики, благо такая возможность в России в силу ее природных богатств и огромной территории является практически неограниченной. Эту оговорку необходимо постоянно иметь в виду, говоря о конкретных областях, в которых мы считаем необходимым проявить решительную политическую волю для проведения реальных реформ.

Однако и этого недостаточно. Исходной институциональной базой эффективных рыночных реформ являются ценностные ориентации населения и руководства страны, политический вектор внутренней и внешней политики. Если, как это у нас сейчас происходит, практическое государственное управление сохраняет такие ключевые традиции сталинской системы, как отсутствие независимости судебной системы, абсолютная подчиненность законодательных органов (Думы) исполнительной власти, прямое и существенное манипулирование выборами, отсутствие свободы слова, то эффективная рыночная экономика появиться не может [162, с. 75–80]. Оболваненные, несвободные, манипулируемые с помощью телевидения, прессы и «черного пиара» люди в принципе не могут создавать экономику XXI века. В этом смысле курс на отказ от гражданских свобод, на их свертывание или ограничение ни в коем случае не может быть оправдан какими бы то ни было соображениями экономической целесообразности или интересами проведения реформ.

Огромное значение срочных и, главное, последовательных усилий для реализации реформ базовых институтов в сегодняшней ситуации связано еще и с тем обстоятельством, что экономика и общество в России продолжают пребывать в неустойчивом, переходном состоянии, и в этом смысле курс на формирование в России эффективной современной рыночной экономики западного типа — это еще не решенный, или, во всяком случае, не вполне решенный вопрос.

Что дает нам основания это утверждать?

Во-первых, многие из присущих нынешней России, но не совместимых с современными представлениями об эффективной рыночной экономике отношений и институтов представляют собой не столько рудимент прошлого, сколько полноценный элемент функционирующей политико-экономической системы. Причем, как я уже показал ранее, системы по-своему логичной и устойчивой, способной к самовоспроизводству и даже определенному развитию.

А во-вторых, общее направление эволюции этой системы и соответствующей ей логики экономических отношений еще не вполне определилось. Да, некоторые «нерыночные» формы (например, тот же бартер) постепенно отходят в прошлое. Однако другие столь же далекие от цивилизованной рыночной экономики отношения не только не отмирают, но и в определенном смысле закрепляются. И с этой точки зрения опоздание с началом кардинальных институциональных реформ может оказать решающее влияние на этот своего рода исторический выбор, качнув маятник в сторону негативного для нашей страны сценария.

Другими словами, сохранение статус-кво в этой области, которое многими выдается за признаки некоей позитивной стабилизации, на самом деле есть не что иное, как прямой путь в исторический тупик. Сохранение такого положения даже на среднесрочную (в пределах одного президентского срока), не говоря уже о долгосрочной перспективе, грозит стране окончательным закреплением на очень длительный срок застойной, нецивилизованной и не имеющей никакой исторической перспективы общественной системы отсталого, периферийного капитализма.

7.3.3. Определение экономической стратегии и промышленная политика

Очевидно, что институциональные реформы, речь о которых шла выше, представляют собой, безусловно, необходимое и важное, но тем не менее недостаточное условие для решения стоящих перед страной экономических и социальных задач. Помимо и в дополнение к ним необходимы осмысленная стратегия экономического развития, подразумевающая в числе прочего выбор важнейших для страны и экономики приоритетных направлений и активную работу правительства по реализации этих приоритетов. Такого рода приоритеты могут иметь как общий (повышение нормы сбережения и инвестирования, увеличение экспорта, развитие образования и т.д.), так и селективный характер (укрепление отдельных направлений или отраслей — так называемая промышленная политика). И в том, и в другом случае, однако, они отражают некую стратегию экономического развития, суть которой состоит в том, чтобы сконцентрировать неизбежно ограниченные хозяйственные (и в первую очередь

инвестиционные) ресурсы на определенных направлениях, которые позволяют добиться либо эффекта масштаба, либо прямой экономии издержек, что существенно повышает уровень конкурентоспособности затрагиваемых такой политикой отраслей.

Необходимость такой концентрации, а значит, и определения приоритетов в рамках экономической политики государства вытекает одновременно из нескольких обстоятельств.

Прежде всего, это связано с объективной ограниченностью ресурсов, находящихся в распоряжении хозяйствующих субъектов, — ограниченностью, которая особенно рельефно проявляется в сравнении с масштабами задач, прежде всего в инвестиционной сфере, которые стоят сегодня перед российской экономикой.

Выше мы уже говорили, что экономика России, несмотря на относительное благополучие последних лет, в целом остается слабой и уязвимой. Уровень применяемых технологий, а значит, и производительность предприятий, и, соответственно, их конкурентоспособность низки в сравнении с показателями компаний-лидеров в соответствующих областях. Особенно это касается тех сфер и отраслей, для которых отсутствуют какие-либо природные преимущества либо их роль для конкурентоспособности конечной продукции слишком низка. Если для первичной переработки сырья у российских предприятий еще могут быть определенные козыри (например, в виде территориальной близости к его источнику или доступа к дешевой энергии, определяющей низкий уровень затрат на переработку), то для продукции технически сложной (например, того же машиностроения) единственным преимуществом является дешевизна квалифицированного труда, да и та исчезает вместе с обученными и получившими опыт еще в советский период квалифицированными кадрами. Относительно высокие темпы роста некоторых из таких отраслей в период 1999—2001 гг. — это следствие уникальной ситуации, когда резкая (более чем в 2 раза) реальная девальвация национальной валюты сочеталась с наличием запаса неиспользуемых основных ресурсов — свободных производственных мощностей и трудовых ресурсов, что позволяло быстро занять ниши, освобожденные резко подорожавшим в результате девальвации импортом, не осуществляя (или почти не осуществляя) при этом крупных долгосрочных вложений, требующих прогнозирования ситуации на много лет вперед.

Промышленный рост такого рода объективно имеет достаточно узкие пределы, а его возможности уже сегодня оказались во многом исчерпанными. Отраслевой анализ подводит нас к выводу о том, что, за редким исключением, существующие предприятия не могут и в ближайшее время не смогут предложить рынку ни новых товаров, ни нового, более низкого уровня издержек производства традиционной для них продукции. При заметном росте совокупных инвестиций в 1999–2001 гг. никакой массовой замены производственного оборудования в этих отраслях не наблюдалось, а большинство разработок, преподносимых как новые и перспективные, имеют историю, составляющую десять–пятнадцать (а то и более) лет. Инвестиции в модернизацию этих отраслей пока еще либо не начинались, либо, в лучшем случае, находятся в зачаточной стадии. Другими словами, тот рост в обрабатывающем секторе, который мы имели после 1999 г., в преобладающей степени носил восстановительный характер и был обусловлен крупными потерями спроса и, соответственно, объемов производства в предшествующие годы.

Новый этап промышленного роста (если он будет) может быть только ростом иного типа — ростом, основанным на глубокой модернизации всего производственного аппарата и долгосрочных инвестициях в его обновление. Естественно, что масштабы инвестирования в расчете на каждую отрасль или предприятие должны возрасти в разы, а это невозможно без существенной концентрации инвестиционной и производственной активности на ограниченном количестве сравнительно узких направлений.

В еще большей степени это касается государственных инвестиций в производственную инфраструктуру. Сегодня объем таких инвестиций находится на очень низком уровне — менее 2% ВВП, что с учетом размеров ВВП (порядка 400 млрд долл.) и размеров территории означает для среднестатистического российского региона по сути «голодный паек». Даже если нынешняя линия на дальнейшее урезание этих расходов под видом борьбы с коррупцией и сменится на более позитивные установки, все равно значимый прирост реального размера средств, направляемых на эти цели, физически невозможен как в силу слабости самой экономики, так и в силу отсутствия механизма мобилизации средств на эти цели, создание которого объективно потребует многолетних усилий. Так что и в этой области не обойтись без концентрации государственных

инвестиционных расходов на некоторых «точках роста», способных дать цепную реакцию позитивных сигналов и результатов для российского бизнеса.

Наконец, и иностранные инвестиции, без которых, согласно ставшему уже почти единодушным мнению, модернизация российской экономики в исторически сжатые сроки попросту невозможна, требуют определения неких приоритетных задач, вокруг которых будет выстраиваться логика государственной экономической политики. Вряд ли кто-то из серьезных экономистов станет отрицать, что отсутствие внятной стратегической позиции по таким вопросам экономической политики, как степень таможенной и административной защиты тех или иных рынков и производителей, наличие и содержание налоговых и таможенных льгот, логика распределения и размер государственных затрат на инфраструктуру, обладающую эффектом «внешней экономии», и т.д., очень заметно ухудшает климат для существенных долгосрочных инвестиций из-за рубежа.

Есть и еще одно серьезное соображение, обуславливающее необходимость селективной государственной поддержки российского частного бизнеса как части долгосрочной экономической стратегии. Нынешний российский частный капитал по международным меркам не просто молод — он, по сути, делает лишь скромные первые шаги. На мировых рынках обработанной продукции он новичок и в большинстве случаев новичок совершенно нежеланный. В отношениях с зарубежными контрагентами у него нет очень многого, что имеется у его конкурентов — устойчивых связей, знания рынков, кредитной истории (и, как следствие, возможности пользоваться дешевым кредитом), политической поддержки заинтересованных групп и т.д. В этих условиях отсутствие государственной поддержки экспорта в определенных областях или отраслях зачастую делает возможность экспортной экспансии просто нулевой. В особенности это касается высокотехнологичной и сложной продукции производственного назначения, поскольку для ее экспорта наличие экспортного кредита, организованного государственными институтами, является скорее непреложным правилом, нежели исключением.

Можно привести и аргументы более общего характера. Особенность форсированного, «догоняющего» экономического роста вообще, если обратиться к историческому и мировому опыту, заключается в том, что он происходит не

стихийно, а с той или иной формой активного участия (или, если угодно, вмешательства) со стороны государства (см., например, [91]). Любые утверждения противоположного характера — сознательная или неосознанная ложь. Нигде в мире еще не было выхода национальной экономики на путь индустриальной (или тем более постиндустриальной) модернизации без участия нерыночных институтов, осуществляющих определенную общественную стратегию, пусть даже не всегда отчетливо формулируемую публичным образом. Да, конкретные формы такого участия не обязательно совпадают — где-то использовалось прямое финансовое содействие через государственные кредитные или иные институты, где-то селективная налоговая или административная практика, где-то для этого преимущественно использовался эффект «внешней экономии» от создания при государственном участии элементов производственной инфраструктуры. Но даже в самых «свободных» от правительственного участия экономиках устойчивый модернизирующий рост не обходился без дорог, базовых систем энергоснабжения и коммуникаций и прочего, которые неизбежно отражали правительственное видение общественно-экономических приоритетов и создавались при его прямом или косвенном участии. Я уже не говорю об имеющих повсеместное распространение в развитом мире системах государственной поддержки промышленного и сельскохозяйственного экспорта через институты экспортного кредитования и страхования, защиты интересов национального бизнеса за рубежом дипломатическими и политическими (вплоть до военных) методами, защиты от конкуренции новых перспективных отраслей и принудительной реструктуризации утративших конкурентоспособность и т.д. Все это — азбука любого ответственного правительства в развитых странах (и, кстати, неотъемлемый элемент теории экономического роста, отвергаемый разве что представителями маргинальных течений); и утверждения о заведомой неэффективности и даже вредности такого рода «вмешательства» в экономику по крайней мере на сегодняшний день не имеют под собой никаких реальных доказательств. Ущерб экономике и экономическому росту наносит не продуманная система приоритетов и стимулов, а тотальный контроль над рынками симбиоза связанного с властью крупного бизнеса и коррумпированной бюрократии, который, кстати, не только не нуждается в прозрачных схемах государственного регулирования на основе публично провозглашенной стратегии, но и, напротив, несовместим с ними.

Конечно, наша проблема заключается в том, что нынешнее правительство (речь идет о лете 2003 г.) является по существу исполнительным органом олигархии. Оно преследует не общественные, а узко корпоративные, групповые интересы. Оно — это правительство — не может выполнять функции, объективно необходимые для прорыва в экономике и уровне благосостояния страны. Поэтому ничего не получится, пока политически не будет создано правительство общественных интересов. Можно сколько угодно придумывать совершенно правильные задачи и функции для правительства, но если нет способа создания правительства, которое не коррумпировано и способно профессионально выполнять теоретически совершенно верные пожелания, то все это — лишь добрые намерения, далекие от реальных перспектив.

Принципиально правильный тезис о необходимости деbüroкратизации экономики на самом деле ни в коей мере не противоречит вышесказанному. Более того, деbüroкратизация экономики в здоровом, а не извращенном ее понимании представляет собой не отказ от промышленной политики и ее инструментов, а повышение их действенности. Упрощение процедур и рационализация существующих ограничений (в том числе с учетом возможности обеспечивать их соблюдение) на самом деле ни в коей мере не препятствует, а, напротив, лишь создает благоприятные условия для содержательной части экономической политики.

Итак, если целью действительно является ускоренный экономический рост, а не личное обогащение узкой группы лиц, то это намерение в качестве обязательного условия должно сопровождаться выработкой и представлением обществу внятной стратегии такого роста и подробным разъяснением форм и методов ее реализации. Прежде всего это означает выбор сфер, хозяйственная деятельность в которых будет пользоваться режимом максимального благоприятствования. Здесь нельзя будет обойтись без формулирования отраслевых и территориальных приоритетов, а также без разработки цельной и последовательной программы действий правительства (а точнее, даже нескольких правительств, поскольку необходимый для такой программы временной горизонт явно выходит за рамки одного президентского срока) в сформулированном направлении.

И здесь мы упираемся в такой важный фактор, как отсутствие сегодня у государства, у федерального правительства системного видения того, какой

должна быть новая структура российской экономики на средне- и долгосрочную перспективу. То есть, с одной стороны, бесперспективность развития, основанного на продолжении массового вывоза энергоносителей и ориентации основной части остальной экономики на обслуживание нужд экспортно-сырьевого сектора более или менее признается всеми, в том числе и на официальном уровне. В то же время, с другой стороны, вопрос о том, что должно прийти на смену этой модели, остается открытым. По крайней мере государство в лице федерального правительства так и не смогло сформулировать внятный ответ на этот вопрос.

Едва ли премьер или министр экономразвития могут своим субъективным решением определить структуру российской экономики на 5–10 лет вперед. Но организовать общественный диалог на эту тему с привлечением тех, от кого зависят направление и формы инвестиционного процесса в ближайшем и более отдаленном будущем, а также независимых экспертов, с тем чтобы оценить его результаты и сформулировать соответствующие выводы для государственной политики — это прямая обязанность правительства в лице его экономического блока.

Естественно, набор приоритетов, который будет сформулирован по итогам общественного диалога и последующей работы экспертов, должен сопровождаться системой стимулов, необходимых для их реализации.

Мировая практика показывает, что конкретные инструменты, которые могут быть использованы для создания соответствующих стимулов, сильно различаются в зависимости от ситуации и даже от субъективного опыта наделенных соответствующими полномочиями чиновников: от очень косвенных до жестко административных. И это естественно: на самом деле природа и характер элементов используемого инструментария имеют второстепенное значение — главное, чтобы используемые меры были действенными.

В любом случае «выращивание» перспективных производств, способных выдерживать международную конкуренцию и одновременно вовлекать в производительное использование имеющиеся в стране человеческие ресурсы, а также уже накопленный в той или иной форме интеллектуальный и технологический потенциал — это прямая обязанность ответственного правительства в любой стране мира. В нашей же стране, где разрыв между общественным хозяйствен-

ным потенциалом и уровнем (а также качеством) его использования столь откровенно велик, эта задача приобретает особенно насущный характер.

7.3.4. Макроэкономическое регулирование в контексте долгосрочных целей экономической политики

Как я отметил в самом начале главы, предлагаемый нами новый подход к преобразованию экономики включает в себя три основных элемента: 1) институциональные реформы как приоритетное направление экономической политики; 2) выработка долгосрочного видения структуры российской экономики и формирование на этой основе эффективной промышленной политики; и 3) разработка модели макроэкономического регулирования, адекватного реалиям хозяйственной жизни современной России и стоящим перед ней задачам.

Третий элемент в этом списке — политика макроэкономического регулирования — в нашей сегодняшней ситуации представляет собой относительно подчиненный элемент комплекса мер экономической политики, и для такого утверждения у нас есть достаточно веские причины. Действительно, до сих пор все попытки придать ей роль если не самодовлеющего, то во всяком случае главного инструмента стимулирования экономического роста оказались безрезультатными. Можно, в частности, напомнить, как в первые месяцы после начала политики «обвальных» реформ 1992 г. правительственные экономисты наивно полагали, что методами кредитно-денежной политики можно в течение нескольких месяцев обеспечить в экономике состояние устойчивого равновесия, которое якобы вынудит предприятия, которые еще вчера были частью советской системы, вести себя как классические капиталистические фирмы в условиях почти совершенной конкуренции, то есть снижать издержки и цены, рационализировать и расширять производство, искать новые технические и рыночные возможности и т.д. По мере того как становилось очевидным, что ожидания как в отношении возможности достижения устойчивого равновесия, так и в отношении поведения предприятий на микроуровне не «стыкуются» с реальностью, начались поиски все новых макроэкономических условий, достижение которых якобы запустит механизм экономической стабилизации и устойчивого роста. Последовательно были перепробованы все инструменты — сдерживание роста

денежной массы в обращении (в том числе и в таких извращенных формах, как невыдача средств на зарплату госслужащим и неоплата уже выполненного госзаказа), попытки манипулирования процентными ставками, фиксирование с помощью «коридоров» валютного курса на годы вперед, искусственное замораживание регулируемых цен и тарифов или, наоборот, попытки вывести их на уровень высокой рентабельности и так далее. В качестве важных промежуточных рубежей назывались вначале обеспечение «неинфляционного» финансирования государственного бюджета и снижение ставок внутренних заимствований; стабильность курса рубля в рамках планового коридора; снижение инфляции и ставок по кредитам до тех или иных заданных потолков, затем бездефицитный бюджет и положительное сальдо торгового баланса, еще позже — «достаточный» объем золотовалютных резервов, способный гарантировать выплату внешних долгов и поддержку рыночного курса рубля на существующем уровне.

Список таких рубежей, большинство из которых было пройдено без заметного эффекта для экономического роста, можно продолжить и далее. И сегодня, спустя почти 13 лет после начала рыночных преобразований, мы все еще имеем экономику, которая в количественном отношении не может выйти даже на предреформенный уровень, а в качественном — по-прежнему неспособна обеспечить хотя бы минимальную уверенность в среднесрочной, не говоря уже о долгосрочной перспективе.

В свое время много было сказано об ошибках в оценке ситуации и выборе мер макроэкономической политики на различных этапах рыночных преобразований. О том, что такие ошибки действительно были, говорит уже хотя бы печально известный финансовый кризис 1998 г., которого при грамотной политике, безусловно, можно было избежать — при всей сложности ситуации, при всей весомости непредсказуемых факторов и высокой зависимости бюджета от рынка государственных заимствований. И все же бесспорное наличие в этот период разного рода субъективных ошибок ни в малой степени не отменяет тот факт, что даже самая удачная политика в области макроэкономического регулирования существенным образом не изменила бы ситуацию к лучшему.

Макроэкономическая политика в том виде, в котором она присутствует в развитых рыночных экономиках, разработана как инструмент, пригодный для использования именно в этих странах и при выполняемых именно в них усло-

виях (см. также [3, 35, 78, 99]). Как средство воздействия на экономических агентов она предполагает наличие развитой рыночной экономики, большого количества эффективных производителей и сеть высокоразвитых экономических и общественных институтов, в том числе развитых форм института финансового посредничества. Причем для успеха этой политики необходимо, чтобы у всех участников этой достаточно сложной системы взаимоотношений был накоплен большой позитивный опыт, позволяющий с достаточной долей уверенности предвидеть последствия той или иной регулирующей меры и реагировать на нее, во-первых, предсказуемо, а во-вторых, в ощутимых масштабах.

Мы же в России сегодня имеем дело с экономикой, где просто нет достаточно большого числа крупных производственных и финансовых компаний, способных реагировать на инструменты «тонкой настройки» кредитно-денежной сферы, да и необходимых для этого институтов. Если перевести это на более привычный язык, в России нет предпринимателей, на которых бы произвело хоть какое-то воздействие снижение учетной ставки Центрального банка, скажем, с 18 до 16%. Более того, у нас нет банков, которые бы отреагировали на это снижение расширением кредита или снижением его стоимости. Самое интересное, у нас нет и центрального банка, который бы проводил операции дисконтирования векселей по учетной ставке, а ставка рефинансирования ЦБ имеет в лучшем случае чисто бухгалтерское значение.

То же относится и к большинству других инструментов косвенного рыночного регулирования. Например, если в развитой западной экономике даже очень небольшие изменения уровня ставок по кредитам и депозитам способны привести в движение огромные массы краткосрочного капитала, который реагирует на такие изменения переходом из одной экономики в другую, то для нашей страны влияние изменений подобного рода ничтожно по сравнению с влиянием на динамику движения капитала разного рода институциональных и политических рисков.

Другой пример – реакция бизнеса на такие важные для западной экономики индикаторы, как относительные размеры государственных расходов, государственных заимствований и их стоимость, динамика золотовалютных резервов государства и т.д. Если в развитой капиталистической экономике – это важный фактор коррекции производственных и инвестиционных планов крупных корпораций, то в нашем случае это, главным образом, предмет для

академических и отчасти журнальных дискуссий, обладающий ничтожно малым влиянием на процесс принятия решений крупными собственниками и управляющими. И это тоже вполне естественно: теоретически ожидаемое влияние некоторого повышения стоимости внутреннего кредита (например, в результате повышенного уровня внутренних государственных заимствований) на любой отдельно взятый бизнес просто ничтожно по сравнению с риском очередного правоохранительного «наезда» или сгущения политических и административных туч.

Поэтому в отношении такого блока мер экономической политики, как макроэкономическое регулирование, должна быть занята максимально прагматичная и реалистичная позиция. В частности, можно сформулировать ряд принципов, которые должны помочь выработать взвешенный, но эффективный подход к использованию имеющегося в руках правительства и доступного для него инструментария.

Прежде всего, это относится к целям и задачам макроэкономической политики. В наших условиях главной задачей макроэкономической политики на обозримую перспективу должно стать не стремление стимулировать активность производителей методами кредитно-денежной или валютной политики (которые, как это было сказано выше, сегодня для этой цели совершенно неэффективны), а создание благоприятного фона, благоприятной среды для институциональных и структурных реформ, а также осуществления активной промышленной политики.

В чем должен выражаться этот благоприятный фон? Здесь важны как минимум три обстоятельства.

Во-первых, необходимо всеми доступными методами исключить возможность резкой дестабилизации общей ситуации в экономике и окружающей ее среде. Конечно, инструменты макроэкономического регулирования бессильны перед политической нестабильностью, которая может и будет периодически возникать в результате близоруких и неуклюжих движений нашей политической элиты, но могут в известной мере смягчать ее последствия. Главное же — отвечающие за эту политику ведомства и органы, в первую очередь Центральный банк и Министерство финансов, должны предотвращать резкие колебания индикаторов валютного и финансовых рынков (в той мере, в которой последние у нас имеются), создавая атмосферу уверенности в том, что в обозримом

будущем у нас не будет «крахов», дефолтов, всякого рода «черных вторников», «черных четвергов» и т.п. Необходима также полная уверенность участников рынков и инвесторов, что основные макроэкономические параметры (например, состояние торгового баланса и баланса по текущим операциям, параметров бюджетной системы, государственного долга, совокупной внешней задолженности, золотовалютных резервов и т.п.) не выйдут за определенные рамки, которые потребовали бы существенного изменения условий регулирования или ограничения свободы действий предприятий (ужесточение режима конвертируемости рубля, дополнительные ограничения на движение капитала, моратории на исполнение внешних обязательств и т.п.).

Во-вторых, важнейшей задачей макроэкономической политики в условиях проведения институциональных и структурных реформ должно быть удержание экономики от спада в те периоды, когда воздействие разного рода негативных факторов приобретает угрожающий характер. Следует ясно понимать, что ощущение необходимости реформ всегда возникает в периоды кризисов, но осуществление этих реформ во много раз легче в условиях, когда экономика переживает пусть медленный, но подъем. Как я уже говорил, в условиях острого кризиса государственной власти, как правило, не до реформ — она слишком озабочена гораздо более актуальной для нее проблемой выживания, и все благие начинания типа налоговых реформ неизбежно откладываются в долгий ящик до лучших времен. Поэтому задача макроэкономической политики в условиях реформ — удерживать экономику от спада, поддерживать в ней тенденцию к росту деловой и инвестиционной активности даже ценой допущения в отдельные периоды негативных явлений в денежной сфере.

В-третьих, макроэкономическое регулирование должно смягчать негативные последствия структурных реформ (а они неизбежно возникнут, например, в ходе реформы финансового сектора) и тем самым создавать по крайней мере приемлемую атмосферу для их проведения.

В целом же главное заключается в том, что макроэкономическая политика не должна быть самодовлеющей частью экономической политики правительства, она должна стать подчиненной частью комплексной стратегии государства, нацеленной на модернизацию экономики как на единую общественную суперзадачу.

Несколько слов необходимо сказать и о принципах формирования макроэкономической политики.

Во-первых, вряд ли есть необходимость ориентироваться на точные целевые параметры таких показателей, как размеры денежной массы, объем золотовалютных резервов, уровень инфляции и процентных ставок, значение валютного курса рубля и т.п. Если задачей макроэкономической политики является оперативное реагирование на дестабилизирующие воздействия и на всплески негативных ожиданий и настроений, то достижение конкретных показателей к той или иной дате не имеет для экономики и ее агентов большого значения. К тому же прошлый опыт показывает, что реальные показатели по итогам хозяйственных периодов практически всегда сильно отличались от соответствующих ориентиров. В этом отношении целесообразнее более четкое формулирование основных принципов и логики действий органов макроэкономического регулирования, их бóльшая прозрачность и открытость для общества и экономических агентов.

Во-вторых, принципом макроэкономической политики должна быть ее максимальная гибкость. В условиях, когда взаимосвязи между отдельными макроэкономическими параметрами могут быстро меняться (в силу того, что изменяются и структурные показатели экономики, и природа хозяйствующих субъектов, составляющих ее костяк), органы регулирования должны быть готовы в любой момент изменить свои подходы, опираясь прежде всего на эмпирический опыт и анализ текущей информации о поведении экономических агентов и отражающих его показателей.

Наконец, в-третьих, избираемые методы воздействия и инструментарий этой политики должны быть адекватны не только ситуации, но и реалиям существующей у нас хозяйственной системы, а также степени зрелости экономических агентов (подробнее см. [162, с. 191–198]). Если наша хозяйственная система эклектична и во многом архаична, если весьма важную роль в ней играют неформальные отношения и административный ресурс, то было бы наивно полагать, что уйти от нее можно без использования инструментов и методов, этой системе соответствующих, а значит, единственно действенных по отношению к ней. Конечно, в большей степени это относится к другим блокам экономической политики, в первую очередь к институциональным и структур-

ным реформам, но остается справедливым и в отношении макроэкономического регулирования. Если методы так называемой тонкой настройки не приносят ожидаемого результата, то воздействие на экономических агентов иными методами выглядит оправданным.

7.4. Необходимость ключевых политических решений

До сих пор говорилось если не исключительно, то во всяком случае преимущественно об экономической стратегии, о том, какую экономику и каким образом нам предстоит построить. Вместе с тем очевидно, что для успеха усилий практически по всем направлениям, о которых шла речь в этой главе, необходимы адекватные политические условия, а для этого, в свою очередь, необходимы серьезные, ответственные и бесстрашные политические решения.

Главная проблема здесь заключается в том, что политический механизм в нашем государстве в его нынешнем виде не выполняет свою главную функцию — создания и поддержания социально ответственного и ориентированного на общественные цели механизма управления страной. Проблема при этом — не в конкретных личностях (среди которых много незаурядных), не в той или иной фамилии, а в системе отношений, которая, к сожалению, не позволяет в полной мере реализовать ни одно благое реформаторское начинание.

В разделе, посвященном институциональным реформам, я говорил о том, что наши административные и хозяйственные органы не просто слабы или малоэффективны: главная проблема состоит в том, что, не выполняя возложенные на них общественные функции, они занимаются деятельностью, не имеющей к этим функциям никакого отношения. С известными оговорками то же самое можно сказать и о политических институтах. Правительство, ответственное перед парламентом, по-прежнему остается для России какой-то далекой мечтой: законодатели могут, конечно, критиковать правительство за его действия, могут даже давать ему советы (главным образом, правда, заочно), но повлиять на его действия, не говоря уже о его персональном составе, практически не в состоянии.

Далее, законодательная деятельность парламента, то есть Федерального Собрания, также весьма специфична. В условиях, когда значительная часть проектов законодательных актов имеет либо слишком частный, либо чисто фор-

мальный характер (последнее, кстати, неизбежно при наличии поистине колоссального разрыва между законом и реальной жизнью), парламентское обсуждение законопроектов и внесение в них поправок оказывает на реальное состояние дел в обществе слишком слабое воздействие, не говоря уже о том, что всерьез не воспринимается населением.

В результате политические партии оказываются по существу лишены возможности исполнять свои главные функции в любой современной демократической политической системе, а именно: формировать правительство, если они добились на выборах парламентского большинства, или реализовывать свои заявленные позиции через принятие или, наоборот, блокирование законов, непосредственно определяющих условия жизни их избирателей. Вместо этого они, как правило, занимаются деятельностью, которая изначально должна быть чужда политическим партиям федерального уровня — мелким лоббированием частных интересов, не связанных с социальной базой этих партий, пиаром отдельных политиков, своего рода платной рекламой по индивидуальным заказам и т.д. и т.п.

Здесь, как и в экономике, невозможность для публичной политики выполнять естественные для нее функции ведет к росту роли и влияния политики теневой, то есть решениям и интригам, скрытым от внимания и контроля со стороны общества.

Что же касается рядовых граждан, то они в значительной своей части просто махнули рукой на политическую власть и не ждут от нее ничего, кроме, может быть, дополнительных неприятностей. Это вполне устраивает нынешнюю власть: пассивность граждан позволяет узкой группе лиц прибрать к своим рукам не только экономику, но и политику в России.

Рано или поздно складывающуюся сегодня систему надо будет менять. Если честные люди остаются апатичными и равнодушными, дело смены надстройки окажется в руках политических экстремистов. Поэтому именно здоровая часть политической элиты нашего общества при опоре на социально активную часть просто обязана взять в свои руки процесс преобразования политического устройства в стране.

Первое, что крайне необходимо, это в исторически кратчайшие сроки перейти наконец к системе политически ответственного перед парламентом и избирателями правительства. Иначе не преодолеть ни инерции и косности испол-

нительного аппарата, ни апатии людей, а без этого, в свою очередь, даже самая замечательная стратегия и построенные на ее основе модели экономической политики останутся не более чем любопытным историческим казусом.

Второе — это формирование и ускоренное втягивание в политический процесс социальных и профессиональных добровольных объединений граждан и предприятий. Отраслевые объединения предпринимателей, профсоюзы, территориальные ассоциации должны публично формулировать свои цели и интересы, открыто вести диалог и сотрудничать с политическими партиями и соответствующими комитетами в законодательных органах и отчитываться обо всех своих действиях перед своими участниками и сторонниками. Это, с одной стороны, будет реально способствовать формированию в России полноценных институтов гражданского общества, а с другой — объективно будет выбивать почву из-под ног деятелей теневой политики и закулисных интриг.

Третье, что абсолютно необходимо в сегодняшней ситуации, — это внесение полной ясности в вопрос о политике и практике правоохранительных органов, о логике и истинных мотивах их действий. На самом деле это сегодня один из наиболее важных и болезненных вопросов для страны. До тех пор пока в действиях правоохранительных органов, в первую очередь органов прокуратуры и следственных комитетов МВД, не будет просматриваться ясной и понятной обществу логики, любое уголовное дело или иные репрессивные меры в отношении бизнеса или публичных фигур будут рассматриваться населением в криминальных категориях: «наезд», «разборка», «отработка заказа» и т.п. Тем более что сами правоохранительные органы дают для этого массу поводов. В этих условиях о таких важных кирпичиках современной высокоразвитой экономики, как законопослушность, уважение к правилам, стремление к общественному признанию и т.п., можно просто забыть.

Аналогичная проблема существует и в отношении средств массовой информации. При том влиянии, которое СМИ пока имеют в современном российском обществе, вопрос об их ответственности стоит очень остро. На самом деле они — такие же ключевые участники политического процесса, как и парламент, политические партии или правительство. В то же время гражданские или политические позиции многих крупнейших средств массовой информации, в том числе федеральных телекомпаний, не просто контрпродуктивны, они находят-

ся на грани (а подчас и за гранью) пределов, устанавливаемых уголовным кодексом. Последнее, в частности, относится к многочисленным случаям пропаганды национальной и социальной вражды, расовой и религиозной розни, политической и идеологической нетерпимости. Здесь также необходимо найти и законодательно закрепить такую форму взаимодействия СМИ с органами власти, которая, с одной стороны, давала бы прочные гарантии независимости редакционной политики печатных и электронных СМИ от исполнительных органов, а с другой — предохраняла бы общество от деструктивных действий со стороны СМИ через элементы гражданского, то есть негосударственного общественного контроля.

В отличие от экономической политики, в отношении которой различие взглядов и интересов закономерно и естественно, целый ряд ключевых политических решений объективно совпадает с интересами всех основных общественных сил страны, за исключением экстремистских. Поэтому здесь есть почва для соглашения, которое бы объединяло все конструктивные политические силы России, включая президента, правительство, представленные в парламенте политические партии и крупнейшие общественные объединения, то есть являлось бы своего рода российским вариантом «пакта Монклоа» и устанавливало бы основные цели, принципы и временные рамки политических преобразований на 5–10 лет вперед. Достижение такого рода консенсуса — задача сложная, но, на мой взгляд, неизбежная. Для этого нужны лишь три условия: реальное желание участников этого процесса не обогатиться лично, а сохранить Россию как самостоятельное государство в новом столетии; интеллектуальная честность в отношении того, что нужно сделать; и, наконец, умная и бесстрашная политическая воля.

Особо хотелось бы подчеркнуть роль государства в осуществлении модернизации социально-экономической системы России. По нашему мнению, успех может быть достигнут лишь тогда, когда государственные институты — правительство, система правосудия, законодательные и правоохранительные органы — будут *существенно* укреплены. всем этим важнейшим институтам следует обеспечить конституционную полноту власти, идеологическую нейтральность, определенную законом и конституцией независимость. Это необходимо потому, что только сильное государство может обеспечить проведение современной модернизации в условиях гражданского мира и законности.

Глава 8. Общественный договор – основа долгосрочной экономической стратегии

8.1. Исходная ситуация

Как мы уже показали ранее (см. главу 1), следует признать следующее: во-первых, развал коммунизма не был результатом победы Запада в холодной войне (во всяком случае, не в полной степени). Крушение коммунистической системы стало логическим завершением долгого и в значительной мере спонтанного процесса, происходившего в самом российском обществе, и начавшегося, как минимум, еще сорок лет назад. Логика этого процесса до сих пор продолжает формировать процессы посткоммунистического развития и придает процессу перехода к рыночной экономике характер институциональной непрерывности.

Во-вторых, институциональная непрерывность означает, что система стимулов, которая теоретически должна была быть встроена вместе с введением рыночной экономики, не работает так, как она должна работать в теории. Экономическая и политическая реформа не начинались с нуля. Новые правила игры и новые институты наложились на старые структуры экономической и политической власти, которые не только пережили крушение коммунизма за счет силы инерции, но и сыграли важную роль в разрушении прежней системы, и потому приобрели почти неограниченный контроль на посткоммунистической арене.

В результате экономика не освободилась от монополий старого советского типа, скорее монополии получили почти неограниченную свободу преследовать собственные цели за счет более крупных сегментов общества. Зарождающаяся новая система власти основывается на монопольном контроле над минеральными ресурсами, электростанциями и на перераспределении государственных средств. За счет контроля над движением денежных средств эта система также в значительной степени контролирует политическую систему страны и средства массовой информации. Вследствие такого широко распространившегося господства групп влияния среди обычных граждан возникло чувство сильного разочарования в любых экономических и политических институтах, что во многих случаях нашло свое отражение в откровенном социальном нигилизме.

В-третьих, и это является важнейшим обстоятельством для России, крах коммунизма, вызванный спонтанным процессом, предопределенным институциональной непрерывностью общественного развития, привел к укоренению социально-экономической парадигмы, которая фактически блокирует дальнейшее продвижение в направлении общепринятой рыночной экономики. Двумя важнейшими факторами, стоящими за этой тупиковой ситуацией, являются рынки инсайдеров и природные богатства России. В условиях преобладания рынков инсайдеров (параллельная экономика и поддерживающая ее институциональная структура), свобода экономической деятельности привела к распространению стремления к максимизации прибыли с крайне ограниченным горизонтом. Инвестициям в реструктуризацию и в долгосрочный экономический рост препятствует сегментация рынка, оппортунистическое поведение, отсутствие надежной институциональной системы защиты прав собственности, и, что важнее всего, отсутствие долгосрочных рынков капитала. Эта система держится на плаву за счет богатых природных ресурсов. Доходы от экспорта природных ресурсов и сырьевых материалов обеспечивают базу для краткосрочной максимизации прибылей и извлечения рентно-дотационных доходов, без чего не смогла бы выжить существующая экономическая структура. Структуры параллельной экономики и легкие доходы, получаемые за короткий срок в секторе добычи природных ресурсов, таким образом дополняют друг друга и являются очень серьезным препятствием для фундаментальных системных изменений.

Последнее обстоятельство представляется крайне важным для извлечения некоторых общих уроков из российского опыта. Во многих других частях света страны, тоже обладающие богатыми природными ресурсами, часто оказываются среди наименее успешных, когда дело доходит до проведения содержательных экономических реформ и достижения устойчивого экономического роста. Когда рушится прежняя институциональная система и страна вступает в период институционального вакуума, это неизбежно приводит к острому экономическому кризису. В странах, не столь хорошо обеспеченных природными ресурсами, кризис переходного периода так или иначе необходимо преодолеть в течение относительно короткого времени, так как это является буквально вопросом жизни или смерти для народа такой страны.

В стране, обладающей богатыми природными ресурсами, такой как Россия, проблема выживания сразу не возникает. Наоборот, институциональный хаос создает условия для разграбления природных ресурсов, которые используются, главным образом, во внешнеторговых сделках в обмен на потребительские товары, что позволяет поддерживать определенный (конечно, всегда не очень высокий) уровень жизни. В результате возникает продолжительный промышленный застой, в течение которого не осуществляются долгосрочные инвестиции. Застой происходит и в политической системе, где сменяющие друг друга слабые правительства выживают за счет обслуживания интересов могущественных групп влияния, фактически контролирующих природные ресурсы. Таким образом, возможность разграбления природных ресурсов не только заглушает ощущение кризиса и дает чувство ложной удовлетворенности, но и создает сильные стимулы для откровенно непроизводительной деятельности по извлечению дотационных доходов, при которой растрачиваются ресурсы, а также приводит к образованию полукриминальных структур власти. Из этого следует, что для стран, обладающих богатыми природными ресурсами, успех системных преобразований, скорее, может быть достигнут путем постепенной и вначале частичной, нежели радикальной и полной экономической либерализации, особенно в части внешней торговли, а также энергичными мерами в области промышленности со стороны правительства, а не политикой невмешательства в экономику.

Мимоходом можно отметить, что щедрая помощь, оказанная Западом России на начальном периоде переходного процесса, по сути, сыграла ту же злую роль: она действовала как анестезирующее вещество, временно снимающее боль, но не излечивающее болезнь (а на деле позволяющее инфекции бесконтрольно распространяться). Процесс перехода к подлинно новой устойчивой системе тем самым увяз в приобретенных имущественных правах и дал парадоксальный результат, состоящий в том, что благоприятные уникальные возможности, предоставленные богатыми природными ресурсами и доброй волей международного сообщества, привели к худшему, а не к лучшему функционированию экономики и к низкой экономической и социальной эффективности.

8.2. Необходимость нового общественного договора

То, что необходимо российскому обществу, чтобы вырваться из порочного круга, в котором оно оказалось в ходе перехода к рыночной экономике, можно в самых общих чертах описать как *новый общественный договор*. В этой части мы обсудим некоторые важные элементы, которые, на наш взгляд, могут войти в такой новый договор, а также, что не менее важно, те механизмы стимулирования, которые могли бы привести к его осуществлению. Начнем, однако, с общего описания предлагаемого нового общественного договора.

Несмотря на то, что корни концепции общественного договора уходят, по крайней мере, на несколько веков назад, только развитие теории игр и особенно теории эволюционных игр в последние десятилетия дали этому понятию точное значение. Согласно одному из определений, данных в последнее время, общественный договор является «неявным саморегулирующимся договором между членами общества для осуществления координации в конкретном равновесии жизненной игры» [194, с. 35]. Главным обстоятельством, имеющим крайне большое значение для нашего анализа, является понятие, заложенное как в данном определении, так и в общей концепции эволюционно стабильной стратегии в теории игр (см. [262, с. 10]), в соответствии с которой любая более или менее сложная общественная игра включает множество возможных равновесных состояний. Выбор конкретного равновесия происходит путем повторяющегося взаимодействия «игроков» и в соответствии с принципом естественного отбора (выживания наиболее приспособленных). Рассмотрим классический пример выбора между левосторонним и правосторонним движением. Если в начале половина автомобилей будет двигаться по правой стороне, а половина по левой, то вероятность столкновения будет одинакова для обеих групп. В то же время, если (возможно, по чистой случайности) чуть больше половины водителей выберут одну из сторон дороги, то вероятность столкновения для тех водителей, которые движутся по противоположной стороне, станет выше, и с течением времени они будут «выбиты» с дороги. Таким образом, окружающая среда «адаптирует» к себе тех индивидуумов, которые лучше приспособлены, даже если сами индивидуумы не делают при этом сознательного выбора (см. [170, с. 214]).

В случае с правилами дорожного движения в выборе конкретного равно-

весия нет внутренне присущей этому выбору эффективности или неэффективности (неважно, по левой стороне или по правой стороне принято ездить, важно только, чтобы по какой-то одной из сторон), однако во многих других случаях эффективность конечного результата в значительной степени зависит от того, какое конкретное равновесие выбрано. Координирующий орган (например, правительство) может также существенно уменьшить стоимость установления равновесия общественной игры (в случае автомобильного движения установлением правила, в соответствии с которым все автомобили должны двигаться по правой стороне дороги).

Крайне важна роль координирующего органа. Формальные правила или установления не могут *создать* никакого нового равновесия, которое уже не присутствует в структуре, лежащей в основе самой общественной игры⁴⁶. В то же время, с их помощью можно *сместить* существующее равновесие с преобладающего менее эффективного в сторону латентно существующего более эффективного равновесия, предложив новые средства социальной координации. Для того чтобы иметь смысл, общественный договор должен быть саморегулирующимся. Правительство может способствовать введению правил дорожного движения путем координирующих объявлений, однако, в конечном итоге, принятие к исполнению правила о правостороннем (или левостороннем) движении обеспечивается осознанием того факта, что ваша собственная безопасность на дороге зависит от того, соблюдаете ли вы это правило или нет. Формальные меры, не основывающиеся на подобного рода неоформленном, но присутствующим в обществе еще *до введения формальных мер* согласия и, более того, не вбирающие в себя механизмы саморегулирования, как правило не стоят даже той бумаги, на которой они изложены. Вся история посткоммунистической трансформации бывшего Советского Союза в частности, представляет почти несчетное количество примеров законов, указов, письменных договоров и иных образцов институционального рвенения, оставшихся полностью невостребованными в реальной жизни. Это, конечно, не отрицает того факта, что формальное учреждение социального института может дать разительные результаты, особенно в течение длительного времени. Однако успех нового введенного инсти-

⁴⁶«Игроки не могут изменить игру, в которую они играют. Если создается ощущение, что это возможно, то это происходит потому, что сама игра неправильно оговорена» [194, с. 27].

тута будет критически зависеть от силы социальных интересов, которые он призван организовать, и от его относительного положения в иерархии стимулов сравнительно с другими мерами (вне зависимости от того, институционализированы они или нет), которыми руководствуются частные лица.

8.3. Общественный договор в России: прошлое и настоящее

Начнем с рассмотрения некоторых основных черт общественной игры, происходящей в России в текущий переходный период, с точки зрения общественного договора.

В течение веков общественный договор в России носил строго патерналистский характер, при котором всем (или почти всем) членам общества гарантировался определенный уровень благосостояния в обмен на абсолютное послушание их непосредственным начальникам в осуществлении экономических и политических планов, разработанных вышестоящими иерархическими органами. Коммунистическое правление хотя и коренным образом изменило структуру власти прежней царской России, но не смогло изменить саму природу управления российским обществом. Здесь гораздо более уместна прямо противоположная интерпретация: социалистическая «революция» была ответной реакцией на попытки введения нового общественного договора, при котором управляемые в большей степени рассчитывали бы на свои собственные силы и инициативу, нежели на благосклонность правителей. Такие попытки начались в России примерно с 1861 года, когда было отменено крепостное право, и продолжались, пусть с отступлениями, вплоть до большевистского переворота 1917 года. Большевики же (особенно в сталинские времена) вновь ввели в ход почти все элементы старого общественного договора, включая, как мы видели в части I, фактическое крепостное право. Рядовые граждане были «освобождены» как от права принимать решения в отношении самих себя, так и от ответственности за решения. Общественный договор того времени гласил: «делай то, что тебе говорят, а власть позаботится о тебе и о твоей семье». С учетом условий плановой экономики и тоталитарного государства, описанных в первой части этой работы, такой тип общественного договора был единственно приемлемым и единственно возможным в коммунистической системе.

Однако задача любой ценой создать современную промышленную экономику и мощную военную машину заставила коммунистических властителей значительно повысить образовательный ценз населения. Они также не смогли полностью предотвратить доступ информации в Россию о жизни на Западе и о западных жизненных стандартах. Еще важнее то, что они не смогли предотвратить побудительные стимулы своих служащих от вступления в глубокий конфликт с целями коммунистической системы. В России всегда (еще с царских времен) присутствовала определенная степень стремления получить что-либо даром и тенденция к сокрытию своей деятельности от системы, однако во времена правления коммунистов эти явления постепенно приняли характер полномасштабной параллельной системы, которая, как зеркальное отражение, была полной противоположностью официальной. Таким образом, система старого общественного договора постепенно разъедала себя изнутри, и, в конечном итоге, была сброшена так, как змея меняет кожу.

Однако кончина старого общественного договора еще не привела к согласию в обществе относительно того, какие формы примет новый общественный договор. Состояние, в котором оказалось российское общество после развала коммунистической системы, можно описать как состояние полной неразберихи. Среди рядовых граждан растет понимание того, что патерналистские отношения с государством закончились навсегда и что в будущем им придется рассчитывать на собственную инициативу и предприимчивость. Очевидная неспособность правительства выполнять даже самые элементарные обязательства по отношению к гражданам (налогоплательщикам) и повторяющийся отказ от собственных обещаний только укрепляют это понимание.

С другой стороны, множество россиян все еще надеются на возврат к какой-то форме патерналистского общественного договора, при котором не будет нужды принимать личную ответственность за свое благосостояние. В то же время и сами правители, хотя они уже не обеспечивают народу более или менее приличный уровень жизни, похоже, в большинстве своем все еще лелеют надежду сохранить тоталитарную власть по отношению к народу и лишь освободить себя от ответственности. Это несоответствие между реальностью и ожиданиями, характерное для значительной части народа и правительства, служит основным источником конфликтов и разногласий и является главным препят-

ствием на пути достижения согласия в отношении нового равновесия в общественной игре.

В результате такой неразберихи даже среди той части населения, которая первоначально приветствовала возможность получить экономическую независимость и искренне поддерживала идеи и правила экономической свободы и самостоятельности, растет разочарование в правительстве, которое умышленно затягивает отказ от многих черт тоталитарного контроля. Ясно, что многие элементы институциональной системы, характерной для общественного договора старого образца, остались в неприкосновенности, чтобы обеспечить личные интересы правительственных чиновников, которые нуждаются в юридической основе для получения рентно-дотационных доходов и для иной хищнической деятельности. Таким образом, новые фирмы и люди, в принципе предпочитающие новый общественный договор, обнаруживают, что они все глубже и глубже погружаются в мир параллельной экономики, которая, в противоположность официальной экономической системе, предоставляет им замену нового хозяйственного устройства, хотя, как мы уже видели, эта замена носит очень грубый, а главное неэффективный характер. Модель поведения, характеризующаяся цинизмом и неприкрытым оппортунизмом, равно как и полным отрицанием необходимости общественного сотрудничества за пределами узкого круга инсайдеров, во все большей степени создает «эволюционно стабильную стратегию» для этих социальных игроков.

Другая часть населения, особенно те, кто по различным причинам, будь то черты личного характера или место проживания, не могут смириться с распадом патерналистского общественного договора, наращивают требования к властям (центральной, региональным и местным). Даже несмотря на то, что во многих случаях эти люди достаточно отчетливо понимают, что их требования в рамках старого общественного договора не могут быть или, в любом случае, не будут выполнены, они упрямо отказываются подумать над альтернативными решениями своих проблем и часто впадают в своего рода коллективное неистовство, удивительным образом смешанное с политической апатией. Реальность экономических и социальных условий в России делает возвращение к общественному договору старого типа в высшей степени невероятной, однако отчуждение между различными социальными груп-

пами в серьезной степени затрудняет достижение нового социального соглашения в обществе.

И, наконец, относительно немногочисленная, но влиятельная группа игроков («олигархи», описанные в главе 3) использовала существующую обстановку хаоса для упрочения своего личного положения путем приобретения еще более привлекательных активов и установления собственной «корпоративной» формы общественного договора в отношении обеспечения прав собственности. Именно эту и, за небольшим преувеличением, исключительно эту группу отдельных частных игроков обслуживает правительство (будь-то на федеральном или региональном уровне). Именно от этих игроков зависит благосостояние правительственных чиновников, да и продолжение существования самого правительства. Рядовые граждане практически выключены из этого корпоративного общественного договора, и им остается рассчитывать только на собственные силы (либо уйти в параллельную экономику, либо безуспешно требовать, чтобы корпоративные игроки выполняли свои обязательства по отношению к ним).

Таким образом, мы можем выделить несколько слоев социальной игры в современной российской экономике: практически полностью уничтоженный старый тоталитарный договор, в котором, однако, привилегированные круги бюрократии пытаются сохранить те элементы, которые позволяют им заниматься хищнической деятельностью; зарождающийся новый общественный договор, основанный на расчете на собственные силы и на свободе экономической деятельности, но лишенный какой бы то ни было институциональной поддержки и больше напоминающий джунгли, описанные Гоббсом, нежели современную форму социальной игры; и последний слой — это эксклюзивный корпоративный договор, количество игроков в котором ограничено группами влияния и бюрократическими группировками, которые демонстрируют чудеса «гибкости», используя сохраняющиеся элементы старой системы для приобретения (стяжания) ценных активов с целью упрочения личного положения своих членов наряду с элементами нового общественного договора, дающими им возможность бесконтрольно распоряжаться получаемыми доходами. Подобная сегментация социальной игры приводит к соответствующей сегментации общества и препятствует установлению стабильного равновесия. Эта сегментация является основным ис-

точником социальной неэффективности и приводит к чувству потери направления движения, которое в равной степени ощущают обычные граждане, правительственные бюрократы и политические лидеры⁴⁷.

Вполне реальными являются опасения, что продолжение нынешнего курса может в конечном итоге привести к полной утрате конкурентоспособности, отставанию страны, уходу навсегда в число слаборазвитых государств. Учитывая особенности России, ее размеры, характер границ, наличие природных ресурсов, геополитические последствия такого развития окажутся сокрушительными. Если не будет введен новый общественный договор, который будет определять основные правила не только в неформальном секторе экономики, но и в открыто выраженной социальной игре между государством и его гражданами, сила новых стимулов так и останется невостребованной, продолжится движение в опасную сторону, учитывая структуру российской промышленности и накопленные большие арсеналы оружия массового уничтожения.

Важнейшей задачей любого правительства, искренне желающего модернизировать, сделать современной российскую экономику и политику, является представление четкого проекта нового общественного договора. Как уже упоминалось, осмысленные шаги в реформе не могут быть только шагами, предусматривающими те или иные благосклонные действия правительства, но шагами, которые должны быть основаны на понимании и симпатии к повседневной борьбе рядовых граждан в существующей экономической, политической и социальной атмосфере в России и на понимании движущих ими стимулов. Все предыдущие реформы в России, начиная с реформ Петра I и заканчивая нынешними попытками перехода к рыночной экономике, проводились самонадеянными правителями, считавшими себя прирожденной элитой, отрекшимися от «безмозглых масс» и не принимавшими во внимание забот и нужд рядовых граждан. И все эти реформы провалились именно вследствие перечисленных причин. Реформы, проводимые только «сверху», неспособны привести к реальным изменениям в образе жизни и поведении людей и высвободить их созидательную энергию. Самонадеянность «поборников реформ» при-

⁴⁷Мысль о проведении экономической реформы шаг за шагом часто высмеивается и сравнивается с предложением изменить правила дорожного движения только для грузовиков, оставив остальной транспорт двигаться по встречной полосе. Тем не менее, практика показывает, что «радикальный» подход оказался ничуть не лучше.

водила и приводит к тому, что вместо благодарности они получали только ненависть рядовых граждан. Без мотивированного участия народа никакая реформаторская политика, будь то «радикальная», «постепенная», «идеологическая» или «технократическая», никогда не будет иметь серьезных шансов на успех.

Основной чертой общественного договора в условиях рыночной экономики и демократического гражданского общества является то, что рядовые граждане («управляемые») принимают на себя ответственность за собственное благосостояние и за благосостояние своих семей, в то время как руководство («правители») ограничивают себя «протекционистской» деятельностью в понимании Карла Поппера⁴⁸. В рассматриваемом российском случае от нового «протекционистского» государства потребовалось бы, во-первых, ограничить те свободы, которые наносят ущерб другим гражданам (например, свободу для групп влияния завладевать активами и перекачивать получаемые доходы на офшорные счета), и во-вторых, отменить все иные ограничения свобод, таким образом избавляясь от тех ограничений, которые были введены с единственной целью обеспечения личных доходов для членов правительственной команды путем получения дотационных доходов и коррупции.

Из этого видно, что решение вопроса не может быть сформулировано в рамках большей или меньшей степени вмешательства государства. В каких-то случаях от государства требуется большая степень вмешательства, а в каких-

⁴⁸«Я требую от государства защиты не только для себя, но и для других... Я хочу, чтобы было проведено различие между агрессией и обороной и чтобы оборону поддерживала организованная власть государства... Я вполне готов к тому, что моя собственная свобода действий будет в определенной мере ограничена государством... но я требую, чтобы из вида не упускалась фундаментальная цель государства — я имею в виду защиту свободы, которая не наносит ущерба другим гражданам. Это означает, что я требую, чтобы государство ограничивало свободы граждан по возможности в равной степени, но не сверх того, что необходимо для достижения равного ограничения свобод» [251, 1:109–110].

«Представление о государстве, изложенное здесь, можно назвать «протекционизмом». Термин «протекционизм» зачастую используется для описания тенденций, противоположных свободе. Так, например, экономист понимает под протекционизмом политику ограждения определенных промышленных интересов от конкуренции, а моралист понимает это как требование установления моральной опеки со стороны государственных чиновников над населением. Хотя политическая теория, которую я называю протекционизмом, не связана ни с одной из указанных тенденций, и, несмотря на то, что в своей основе это либеральная теория, я полагаю, что данный термин можно использовать для указания на то, что несмотря на свою либеральность, эта теория не имеет ничего общего с *политикой строгого невмешательства государства* (которую часто, но не совсем верно, называют политикой *laissez-faire*). Либерализм и вмешательство государства не противоречат друг другу. Наоборот, любые свободы совершенно очевидно невозможны, если они не гарантированы государством» (там же, с. 111).

то - определенно меньшая. Отдельной проблемой является создание условий, при которых государство не будет брать на себя неразумных обязательств перед своими гражданами и в то же время никогда не будет отступать от сделанных обещаний.

В последующих главах мы уточним это понятие и рассмотрим различные механизмы стимулирования, которые могут быть использованы для введения элементов нового общественного договора. Первым и важнейшим таким механизмом стимулирования является сама демократическая система. Ее развитие предполагает не только проведение выборов президента и парламента, но и содействие конституционным изменениям, направленным на оптимальное распределение полномочий между исполнительной, законодательной и судебной властями. Не обойтись и без заслуживающих доверия средств массовой информации, независимой судебной власти и развитых политических партий. Далее в этой главе мы вновь подвергнем рассмотрению, как с общей теоретической точки зрения, так и с практической точки зрения процессов преобразований, происходящих в России, стимулы, которые создает система свободных выборов, и постараемся показать, что если достижима мирная и конституционная смена верховной власти, то это уже само по себе является важным прорывом к новому общественному договору.

Однако политическая демократия на национальном уровне является лишь одной из составляющих в структуре стимулов, необходимой для создания благоприятных условий для перехода к новой форме общественного договора. Она должна дополняться содействием децентрализации как власти, так и финансовых ресурсов и строгим соблюдением демократических процедур на региональном и местном уровнях. В частности, Россия будет обречена на нестабильность и недостаточное развитие до тех пор, пока 80% всех денежных ресурсов страны сосредоточены в Москве. Необходимо поощрять местные инициативы и предпринимательство, если мы хотим, чтобы от плодов экономического роста вкусили многочисленные региональные, социальные и этнические группы. Кроме того, самостоятельная ответственность предполагает самостоятельность в организации и самоуправлении, и этот принцип должен быть распространен до самых низов, то есть до самых малых местных населенных пунктов, в то время как задачей федерального правительства будет обеспечение того,

чтобы федеральный закон, единый для всех регионов, действовал как мощная интегрирующая сила. Эти вопросы будут обсуждены в главе 10.

Второй основной элемент нового общественного договора может быть введен вместе с институциональной структурой рыночной экономики. Это означает создание совершенно нового комплекса правил рыночной игры по сравнению с правилами, преобладающими в сегодняшней квазирыночной экономике. Эти новые правила должны означать решительный разрыв с наследием прошлого, когда административная власть стояла над законом. Частные фирмы должны регулироваться законом, а не правительственными чиновниками или местными баронами, которых не всегда легко отличить от главарей гангстерских шаяк. Власть нефтяных и газовых магнатов, которые получают громадные прибыли, используя природные богатства страны, должна быть урезана. Их деятельность должна стать прозрачной, и они должны стать подотчетны общественному контролю.

Для обеспечения возникновения устойчивого среднего класса должна возникнуть открытая рыночная экономика, основанная на частной собственности и конкуренции. Существующая система экономического управления, при которой большинство крупных предприятий управляется инсайдерами, должна быть в корне преобразована. Открытый бухгалтерский учет, соответствующий международным стандартам, является предпосылкой для контроля над коррупцией. Свободная конкуренция должна развиваться путем поощрения создания малых и средних предприятий и путем упразднения бюрократической волокиты и избыточного регулирования, стоящих на их пути.

Несмотря на то, что все задачи, перечисленные выше, занимали важное место практически во всех политических предложениях, поступавших в последние годы как от российских, так и от западных экономистов, новизна нашего подхода, изложенного здесь, состоит в особом внимании, уделяемом нами механизмам стимулирования. Предлагаемые нами меры (см. главу 9) предусматривают создание новых схем раздела власти и создание коммерческих услуг, которые предоставят субъектам экономической деятельности разнообразные возможности испытать собственные альтернативные, исходящие снизу способы организации бизнеса. В результате взаимодействия этих различных видов бизнеса и конкуренции между ними в конечном итоге должна быть создана инсти-

туциональная структура, самостоятельно обеспечивающая соблюдение установленных законов. Многие услуги, предоставляемые в настоящее время государством, должны стать коммерческими, и, таким образом, рыночно конкурентными.

Задача, не являющаяся сама по себе составным элементом общественного договора, но имеющая важнейшее значение для создания более благоприятных условий для сдвига в сторону нового равновесия социальной игры, состоит в том, чтобы приступить к реальному оздоровлению экономики, которое приведет к возобновлению экономического роста, созданию новых рабочих мест и источников доходов. Крайне трудно убедить людей коренным образом изменить свое поведение, особенно когда таким изменениям противостоят крупные монополии, стоящие перед лицом экономического спада и уменьшения размеров социального пирога, который они могут получить. В 2003 году ВВП в России, рассчитанный по среднему рыночному валютному обменному курсу, составил всего лишь чуть более 430 млрд долларов США (около 3 тыс. долларов США в пересчете на душу населения). Даже официальные расчеты паритета покупательной способности, проведенные Госкомстатом, дают цифру ВВП примерно равную 8 000 долларам США на душу населения — невероятно низкий уровень для страны, которая всего лишь пятнадцать лет назад была второй по мощности сверхдержавой в мире. Для того чтобы новый общественный договор приобрел серьезную привлекательность для людей, они должны быть в достаточной степени убеждены в том, что в будущем Россия станет сильной и процветающей страной, а не страной, скатывающейся в слаборазвитый мир.

Поэтому в главе 9, где мы анализируем задачу институциональной реформы, мы также уделим внимание конкретным мерам, направленным на создание условий для экономического и промышленного возрождения, которое приведет к устойчивому экономическому росту, основанному на частной инициативе. Такой рост сыграет очень важную роль в изменении существующей структуры стимулов. Предлагаемые меры предполагают, в частности, отход от безоговорочного согласия с первоначально разработанной политикой макроэкономической стабилизации, до сих пор преследующей российское правительство, особенно от согласия с подходом МВФ к российским реформам. Свободные цены, низкий уровень инфляции и стабильная валюта являются абсолютной необхо-

димостью. В то же время в России эти факторы являются недостаточными для экономического возрождения. То, что мы предлагаем, никоим образом не является «простыми инфляционными мерами». Наши альтернативные предложения направлены на создание нового механизма предоставления финансовых средств для экономического роста, с помощью которого в реальный сектор экономики начнут притекать новые средства для его расширения.

И последнее по очередности, но не по важности: основной проблемой российских преобразований является то, что все необходимые шаги могут быть осуществлены только эффективным и имеющим сильную мотивацию правительством. Российское правительство, по большому счету, является техническим исполнителем политики наиболее крупных олигархических групп влияния, чьи интересы, как мы убедились, не требуют с введения необходимых институциональных и структурных изменений. Вместо того чтобы порицать такое положение, мы склонны включить стимулы для самого правительства в предлагаемые нами схемы политических шагов. Как предупреждал Карл Поппер, «совсем нелегко получить правительство, на чью добродетель и мудрость можно безоговорочно полагаться. Если мы согласны с этим, то возникает вопрос... *Как нам организовать политические институты таким образом, чтобы плохие или некомпетентные руководители не могли нанести слишком много ущерба?*» [251, 1:120–121; курсив автора].

Мы считаем умелую и взвешенную децентрализацию власти и меры по осуществлению самоорганизации (см. главу 10) крайне важной частью нового общественного договора, при котором правительство будет служить народу, а не наоборот. Также, несмотря на то, что процесс демократической смены верховной власти имеет решающее значение для дистанцирования правительства от олигархических групп влияния, для того чтобы дать первоначальный толчок процессу реформ, необходимо одновременно создавать схемы эффективного стимулирования непосредственных исполнителей, государственных служащих, которые в долгосрочной перспективе, увеличат их благосостояние и ограничат масштабы коррупции. Подобные схемы обсуждаются в главе 10.

Из нашего предшествующего анализа очевидно, что осуществление проекта нового общественного договора, в котором государство играет лишь протекционистскую роль в том смысле, который вкладывает в это понятие Карл Поппер, неизбежно встретит сопротивление крупных компаний и монополий. В

частности, группы влияния на национальном и местном уровнях, а также связанные с ними политические лидеры, извлекающие немалые выгоды из существующего эксклюзивного «корпоративного» общественного договора, будут сопротивляться не только демократической смене власти, но и любым попыткам кодифицировать новую конкурентную форму общественного договора. В то же время мы полагаем, что конечный выигрыш в социальной и экономической эффективности, который принесет новый общественный договор, рано или поздно компенсирует даже их потери за счет создания новых источников богатства, которые повысят уровень жизни всех граждан. В конце концов, ни в чьих интересах, и в том числе не в долгосрочных интересах «олигархов», до бесконечности сохранять существующее положение, чреватое, в конечном итоге, столкновением между различными слоями участников социальной игры. У нас есть основания полагать, что многие руководители предприятий, бюрократы и даже политики в России не остаются полностью глухи к голосу разума. Их проблемой, равно как и проблемой большинства простого народа, является то, что в отсутствие эффективной общественной координации любая попытка действовать в соответствии с потенциально более эффективными правилами игры обречена на провал.

Работа на благо своих граждан и конструктивная роль в мировой экономике и политике будут правильным выбором для России. Ее новая экономическая и политическая система, конечно, будет содержать много сугубо специфических черт, но она должна вписываться в общий западный тип рыночной экономики и демократии. Дело не в том, что мы считаем западную систему идеальной. Проблемы Запада многочисленны и хорошо известны. Тем не менее, учитывая современное состояние российского общества, мы будем рады, если проблемы России хотя бы приблизятся по своему характеру к проблемам общества западного типа. Возможно, в течение какого-то времени Россия выживет и без всяких перемен, возможно, она просуществует еще семьдесят пять лет в нынешнем плачевном виде (конечно, существуют проблемы безопасности, хотя их обычно сбрасывают со счетов). Однако автор этой работы не хочет подобной судьбы для своей страны. Мы хотим, чтобы она была гордым членом цивилизованного, экономически и политически развитого международного сообщества, а не просто страной, удовлетворенной тем, что она освободилась от

коммунистической системы. В конце концов, молодое поколение россиян, не помнящее прежней системы, не будет благодарно своим предкам за смену коммунистического правления на новую неэффективную и коррумпированную систему корпоративного олигархического правления.

То, что политика нынешней власти уводит нас все дальше от описанного выше нового общественного договора, нисколько не умаляет справедливости сделанных выводов, а лишь еще раз подчеркивает их насущную необходимость.

8.4. Противоречивые взгляды на издержки и преимущества демократии

Общим мнением экономистов, похоже, является то, что демократия дает лучшие результаты в экономическом и военном соревновании по сравнению с тоталитаризмом (см., например, [250]). И в самом деле, в этом трудно усомниться, если рассматривать это утверждение в долгосрочной перспективе. Не так давно этот тезис был вновь подтвержден крахом коммунистической системы. В то же время из этого утверждения неясно, влечет ли политическая демократия экономический прогресс или наоборот. Существует также влиятельное интеллектуальное течение, утверждающее, что в краткосрочной перспективе взаимодействие между демократией и экономическим развитием более сложно и, в частности, что на ранней стадии экономического развития (или перехода к рыночной экономике) для экономической реструктуризации может быть полезна какая-то форма просвещенной автократии. Согласно этому мнению, которое в последнее время настойчиво проводится, в частности, Стивенем Чунгом [204], в тех случаях, когда права собственности не являются четко сформулированными в рамках конституционного устройства общества (что соответствует действительности в переходных экономиках), демократия является мощным оружием в уничтожении прав частной собственности. Здесь мы рассмотрим обоснованность такого довода в российском случае, а также обсудим некоторые общие вопросы, относящиеся к развитию демократической политической системы в условиях экономики переходного периода.

Содержательный анализ, конечно, должен начинаться с определения того, что мы понимаем под «демократией». В данной главе мы временно дадим определение демократии как всего лишь института периодических, более или менее сво-

бодных и справедливых выборов (мы значительно расширим это определение в главе 10). И впрямь, различные авторы выражают мнение, что единственным существенным суждением о демократическом процессе в целом является, по-видимому, лишь то, что «он дает возможность ограничить официальную тиранию путем замены занимающих свои должности государственных чиновников» (см., например, [233, с. 16]). В знаменитой книге Шумпетера демократия также определяется как «институциональное установление для принятия политических решений, при которых отдельные лица получают власть путем конкурентной борьбы за голоса народа» [256, с. 269]. Все остальные черты, обычно связываемые с демократией, такие как свобода личности, свобода слова и свобода прессы, как правило, могут быть следствием указанной конкуренции за голоса избирателей, но не обязательно следуют из нее в каждом случае. В нашем анализе российской политической системы мы покажем, насколько важно это различие между демократией как конкуренцией за голоса избирателей и ее другими чертами⁴⁹.

В последнее время почти ритуальным в обсуждении связи между демократией и экономическими реформами стало упоминание Китая, где экономические реформы продвигаются более или менее гладко в отсутствие демократии. Этот пример приводят как антитезу российскому варианту. Однако, как мы уже видели, несмотря на попытки нарисовать такую картину, в России невозможно рассматривать ни экономические реформы, ни переход к демократии как сознательный процесс, разработанный правительством реформаторов. Россия, спотыкаясь, вступила в рыночную экономику и демократическую систему в результате сложного развития баланса сил между группами влияния, которые стали доминировать в стране в последние два десятилетия коммуни-

⁴⁹В интересной работе недавнего времени Закария [278] проводит различие между «либеральной» и «нелиберальной» формами демократии, утверждая, что только первую, гарантирующую народу основные конституционные права, можно с основанием считать желательной формой политики. Читателю понятно, что говоря о необходимости создания и развития демократической политической системы в России, мы имеем в виду развитие либеральной демократии. Одной из причин, по которым мы не проводим различие между этими формами так же отчетливо, как Закария, является то, что мы не ограничиваем свою концепцию демократических выборов выборами президента. Из наших предложений, которые мы делаем в этой главе и в главе 10, станет очевидным, что говоря о развитии демократии в России мы имеем в виду усиление политической роли парламента, а также ограничение властных полномочий правительства и поддержку свободных выборов на местном уровне. Какие бы мнения ни существовали относительно политических систем в странах Восточной Азии и Латинской Америки (я не являюсь специалистом в этих вопросах), в российском случае сохранение системы свободных выборов и распространение ее до самых низов является, по-видимому, единственным возможным путем достижения либеральной демократии.

тического правления. В той степени, в какой это утверждение справедливо, теряет смысл задаваться вопросом, был ли «выбор» политической реформы прежде экономической (в отличие от Китая) мудрым выбором или нет, так как с самого начала этот выбор был в очень малой степени сознательным. Кроме того, мы считаем, что уместным сравнением было бы не сравнение России и Китая, а, скорее, сравнение между сегодняшней Россией с существующей в ней (квази)демократической системой, и той Россией, которой она могла стать, если бы экономические реформы осуществлялись без привнесения некоторых элементов демократии.

Во-первых, постановка вопроса о том, могла бы Россия реформировать свою экономику более успешно, не внедряя некоторые элементы политической демократии, представляется неверной. В России состояние экономики и политическая система связаны очень тесно, и ни политическая демократия, ни рыночная экономика никоим образом не были шагами со стороны великодушного правительства. Иными словами, если бы российские власти могли сообразить, как продолжить тоталитарное правление, они бы без сомнения продолжили его (что они в действительности и делают, как только полагают, что у них есть такая возможность).

Во-вторых, в той степени, в какой в России следуют демократическим процедурам, существует очень мало теоретических оснований и эмпирических доказательств, чтобы предположить, что демократия как таковая может отвечать за выбранную в 90-е годы экономическую политику. В этом смысле демократия определенно *не* является злом.

В-третьих, теоретические доводы и некоторые эмпирические свидетельства, накопленные на настоящее время, позволяют предположить, что некоторые элементы демократии, в той мере, в которой они существуют в России, во всяком случае до сегодняшнего дня, помогали направить процессы экономических реформ в сторону большей, а не меньшей, эффективности. Достигнутые результаты были крайне ограничены по своим масштабам (точно так же, как сама демократия в России носит крайне ограниченный характер со всех практических точек зрения), однако, учитывая то, что они вообще заметны, это недвусмысленно свидетельствует о том, что тоталитарные или даже авторитарные формы правления, осуществляемые российской олигархией, а именно она

скоро уже десять лет находится во власти, давно привели бы уже в опасный тупик. Этот вывод остается справедливым вне зависимости от выбора системы ценностей, например от оценки демократии как ценности самой по себе.

Все вышесказанное отнюдь не означает, что мы оцениваем российские политические реформы как успех. Российская демократия все еще очень слаба и непрочна, а ее правительство близко к состоянию полного краха. В то же время из событий, происходивших до последнего времени, можно предположить, что демократия является единственной надеждой для россиян улучшить свой уровень благосостояния. Рассмотрим теперь поочередно три темы, описанные выше, и начнем с анализа некоторых основных черт зарождающейся демократической системы в России.

Политико-экономические модели демократических выборов отличаются друг от друга в самых базовых оценках значения демократии для экономической деятельности. Согласно одному из подходов (Уитман, см. [271]), «множество доводов в пользу того, что экономические рынки эффективны, в равной степени применимы к демократическим политическим рынкам и наоборот ...экономические модели провала политического рынка, зачастую, имеют не больше силы, нежели аналогичные доводы, объясняющие крах рынка экономического» (с. 1396). Демократия дает эффективные экономические результаты, и «за каждой моделью провала политической системы стоит предположение о крайней глупости избирателей, серьезном отсутствии конкуренции или избыточно высоких издержках переговоров и передачи власти» (с. 1421).

Согласно другому мнению (Кич), демократический процесс не столь благодатен: «Политики авантюристичны, а избиратели наивны. Те, кто у власти, меняют свое поведение таким образом, чтобы казаться обманчиво хорошими в период выборов, и, как кандидаты, так и те, кто у власти, дают нереальные и неискренние обещания» [233, с. 3].

Рассмотрим сначала подход Уитмана, чтобы выяснить, может ли демократический политический рынок в России действительно исправить некоторые черты неэффективности, проистекающие из неограниченной конкуренции между группами влияния. Уитман защищает демократию по широкому фронту, но его основной довод можно свести к утверждению, что конкуренция среди политических деятелей, соображения сохранения репутации и система мониторинга

приведут к тому, что у избирателей будет возможность получать информацию с гораздо меньшими издержками, нежели предполагают те, кто думает, что избирателей можно легко одурачить. Таким образом, у избирателей будет возможность сделать правильный и разумный выбор без чрезмерно больших затрат времени и усилий на принятие решения. Точно так же учреждение законодательных органов приведет к значительному уменьшению общественных издержек на переговоры между различными слоями общества и группами влияния, а также к тому, что система извлечения и распределения остающихся рентных доходов будет, по крайней мере, эффективно организована. В частности, говоря о конкуренции между группами влияния, Уитман утверждает, что демократические выборы резко уменьшают зависимость политиков от этих групп и что преимущества таких групп в сборе денег для политических кампаний преувеличены.

Свои доводы Уитман иллюстрирует примером, когда каждый из одного миллиона человек облагается налогом в один доллар, и полученная сумма делится впоследствии между тысячей человек, входящих в группу влияния. Даже в том случае, если сумма в один доллар недостаточна для того, чтобы налогоплательщики приняли решение пойти на издержки и организовать политически для противодействия такому налогу, ее будет достаточно, чтобы вероятность того, что избиратели проголосуют против политика, осуществившего такую схему, уменьшилась на 0,001, что сделает всю систему не стоящей осуществления для корыстного политика, который хочет добиться избрания. Более того, «конкуренция за избрание на политический пост может заставить политического деятеля предоставить нужную информацию. Информацию о том, что «другая сторона является заложником особых интересов» нужно передать всего лишь небольшому кругу избирателей (например, десяти тысячам), чтобы добиться желаемого политического эффекта» [271, с. 1408]. На наш взгляд, этот довод неубедителен, во всяком случае, если под политическим деятелем понимать лицо, которое действительно участвует в предвыборной гонке за избрание на политическую должность, а не пытается просто лишить кого-то победы на выборах в интересах неопределенной третьей стороны.

В частности, на наш взгляд, для политического деятеля в примере, приводимом Уитманом, не будет смысла распространять свою информацию лишь

среди десяти тысяч избирателей, так как поддержка такого количества людей вряд ли обеспечит победу на выборах. Кроме того, дополнительное количество голосов, полученное «другой стороной», не ограничится одной тысячей голосов членов группы влияния. Политические пожертвования, полученные от группы влияния, могут составить большую часть от одного миллиона долларов, собранного для членов группы, и эти деньги могут пойти на политическую кампанию, которая более чем возместит потерю десяти тысяч голосов избирателей, среди которых соперничающий политический деятель распространил порочащую информацию. Например, сторона, которая получила существенное политическое финансирование от группы влияния, может развернуть собственную кампанию, порочащую соперника, причем в значительно больших масштабах. Российские политические деятели быстро обучились технике политического убийства соперников, в результате чего большинство избирателей в стране теперь полагают, что *все* стороны являются заложниками особых интересов и просто не принимают во внимание такую информацию при решении о том, за кого голосовать. Для того чтобы иметь силу, довод Уитмана должен основываться на предположении, что средства массовой информации являются достаточно независимыми и беспристрастными, чтобы противостоять любому давлению со стороны политических деятелей, обладающих большими денежными средствами и стремящихся опубликовать информацию, которая полезна для их политических кампаний. У нас есть серьезные сомнения в том, что такое предположение обосновано даже в странах с прочно установившимися и хорошо развитыми демократическими системами, не говоря уже о России.

Если отвергнуть такое предположение, то потребуются значительные политические фонды для того, чтобы распространить информацию о другой стороне среди круга избирателей, достаточно большого, чтобы обеспечить политическую победу. В терминах сравнения политических и экономических рынков это, несомненно, означает, что для небольших соискателей не будет бесплатного вхождения на политические рынки. Начальные издержки (стоимость вхождения на рынки) чрезмерно велики, а финансовые рынки, где кандидат мог бы занять деньги под будущий успех, неразвиты (во всяком случае, в таких странах, как современная Россия, где демократия находится на начальной стадии). Таким образом точно так же, как в подобных случаях, описанных в экономи-

ческой теории, мы вынуждены сталкиваться с серьезными последствиями с точки зрения эффективности результата⁵⁰. Например, согласно российскому закону о выборах, политик должен представить два миллиона подписей в поддержку своей кандидатуры только для того, чтобы зарегистрироваться в качестве кандидата в президенты. Во время кампании по выборам президента в 1996 году широко освещалось, что каждая подпись стоила кандидату один доллар (в частности, как плата *сборщикам*, т.е. людям, собиравшим подписи), а в 2004 году с учетом сложившихся политических обстоятельств, а также короткого срока и времени — Новый год и православное Рождество — цена подписи дошла до 2 долларов. Таким образом каждый кандидат должен был затратить от двух до четырех миллионов долларов еще *до начала* самой предвыборной кампании. Большинство политически значимых средств массовой информации в России полностью контролируются нынешней властной группировкой. Это является эффективным препятствием для проведения предвыборных кампаний политически и финансово независимыми кандидатами.

Уитман [271] утверждает: «доводы, приводимые в пользу того, что избиратели плохо информированы, подразумевают, что основная стоимость поиска информации ложится на избирателя. Однако для информированного политического деятеля есть выгода в том, чтобы предоставить информацию избирателям... [Также] избирателю не надо много знать о действиях своего конгрессмена для того, чтобы сделать разумный выбор при голосовании. Для избирателя достаточно найти лицо или организацию/организации со схожими предпочтениями и попросить совета о том, как голосовать» [там же, с. 1400]. Вторая часть этих рассуждений превращает выбор рядового избирателя в функцию от выбора группы влияния, оставляя ему единственную «свободу» «свободно» выбрать группу влияния, которая впоследствии будет взимать с него издержки против его воли (вне всякого сомнения, очень часто это является единственно возможным выбором). Что касается стоимости получения информации (первая часть рассуждений Уитмана), то еще более пятидесяти лет назад Шумпетер указывал, что «без инициативы, происходящей из прямой ответственности,

⁵⁰Как указывал Гэри Беккер еще в 1958 году, «Политическая конкуренция уменьшается за счет большого масштаба, необходимого для политических организаций. Кандидаты... должны обладать достаточными ресурсами для того, чтобы донести свои программы до миллионов избирателей» [184, с. 37].

невежество будет сохраняться даже при наличии большого количества информации, какой бы полной и правильной она ни была... Типичный гражданин опускается на более низкий уровень мышления, как только дело касается политики. Он сам бы с готовностью признал свои рассуждения и анализ инфантильными, если бы дело касалось его подлинных интересов» [256, с. 262]. Это особенно справедливо в отношении таких стран, как Россия, где гражданам приходится решать множество неотложных проблем, касающихся их подлинных интересов, но где, однако, абсолютное большинство людей не видит в настоящее время никакой связи между своим выбором и тем, что будет происходить с его жизнью.

В этой связи интересно рассмотреть некоторые общие модели выборной конкуренции, включающие роль групп влияния, а также «информированных» и «неинформированных» избирателей. Такие модели были разработаны в недавние годы (см., например, [208, 180, 181]). Каждая модель основана на собственных исходных посылаках, но базовые их положения схожи. Избранные политики оказывают услуги группам влияния в обмен на пожертвования для предвыборных кампаний, возможно, в определенный ущерб себе, а неинформированные избиратели принимают решения в пользу того или иного кандидата под воздействием предвыборных кампаний, проводимых кандидатами⁵¹. «Таким образом, пожертвования на предвыборные кампании играют продуктивную роль, так как кандидаты борются за голоса неинформированных избирателей, собирая пожертвования с групп влияния и иных лиц» [181, с. 33]. «Информированные» избиратели принимают решение о том, как голосовать, собирая информацию о политических позициях кандидатов. В этом случае «кандидаты стоят перед конкурирующими стимулами, направленными на то, чтобы завоевать голоса как информированных, так и неинформированных избирателей. Предвыборная борьба приводится в действие этими стимулами» (там же).

Если количество информированных избирателей велико, то получаемые результаты близки к теореме о среднем избирателе: кандидаты ведут борьбу за

⁵¹Кстати говоря, пожертвования нужны тем больше, чем больше число неинформированных избирателей. А это в свою очередь является результатом отсутствия независимых СМИ и в политическом смысле свободы слова. В результате политики просто вынуждены искать все больших и больших пожертвований ради того, чтобы хотя бы донести свою позицию до избирателя. Но в результате их зависимость от групп влияния становится, как правило, чрезмерной.

голоса среднего избирателя, и это сближает их позиции, которые сводятся к середине политического спектра, что уменьшает роль групп влияния. Это более или менее соответствует ситуации, описанной Уитманом. В то же время большое количество «неинформированных» избирателей может «заставить кандидатов дистанцировать свои политические программы друг от друга так, чтобы услужить группам влияния и получить от них предвыборные пожертвования, которые могут быть использованы для увеличения количества голосов, поданных за кандидата неинформированными избирателями. Таким образом, наличие неинформированных избирателей и предвыборные пожертвования от групп влияния могут привести к поляризации» (там же).

Последний случай, на наш взгляд, более адекватно описывает положение, существующее в современной российской демократии. Главная задача состоит в том, чтобы дать точный смысл понятиям «информированный» и «неинформированный» избиратель. Сами эти термины не очень удачны, так как они создают впечатление, что «неинформированные» избиратели ведут себя как-то «неразумно» или «глупо» (мысль, подчеркнутая Уитманом). В то же время нет оснований придавать более высокую степень разумности «информированным» избирателям по сравнению с «неинформированными».

Хорошо известный «парадокс избирателя» относится к главному вопросу о том, что мы имеем в виду, когда говорим о «разумном» выборе отдельного избирателя, за кого голосовать (и голосовать ли вообще). Один голос не имеет никакого значения для окончательного итога выборов. В этом смысле «все голоса *всегда* пропадают попусту, если их подают с целью повлиять на исход выборов» [172, с. 378]. В таком случае единственно разумным поведением было бы вообще не голосовать, так как затраты на голосование не равны нулю. Иными словами голосование вообще нельзя рассматривать как разумный акт⁵². Однако, если мы отказываемся от исходной посылки о разумности, то мы должны придать совершенно другое значение акту голосования рядовым избирателем. Выходом из этого затруднительного положения может быть предло-

⁵²Неучастие в голосовании в равной степени нельзя объяснить разумным поведением, что видно из следующего примера: представим, что все избиратели разумно приняли решение не голосовать. В таком случае исход выборов решит один поданный голос и разумным становится этот голос подать, а за ним другой и так далее. Похоже, что в игре о решении избирателя голосовать или нет неприменимо равновесие Нэша.

жение Олдрича [172, с. 386] воспринимать голосование как акт самовыражения и считать, что «принятое решение не является инвестиционным решением. Оно является актом потребления, актом выражения индивидуальных предпочтений». Отсутствие прямой ответственности за исход выборов, как отмечал Шумпетер, часто приводит к некоторому безразличию избирателя к существенным вопросам — большинство электората последовательно (и вполне «разумно») игнорирует любую информацию о конкретной политической позиции, выбранной тем или иным кандидатом, и любые усилия политических деятелей донести до избирателей эту информацию не оказывают влияния на принимаемые ими решения.

Здесь уместно привести удивительный пример, имевший место в ходе президентских выборов в России в 1996 году. В ходе той предвыборной кампании находившийся у власти президент Борис Ельцин публично обещал погасить всю задолженность правительства по выплате заработной платы бюджетникам к 1 июня. Два тура голосования прошли в середине июня и в начале июля. Ельцин победил, а через два месяца, в сентябре, в различных регионах страны прокатилась волна забастовок бюджетников, требовавших от правительства погашения задолженности по выплате заработной платы, накопившейся с *февраля*. Наиболее поучительно здесь то, что забастовки прошли в тех регионах, где Ельцин набрал наибольшее количество голосов. Таким образом, голосуя за Ельцина, избиратели *уже* знали, что он не выполнил своего обещания (иначе вся заработная плата, по крайней мере по май включительно, была бы выплачена к моменту голосования), и тем не менее, эта информация была ими полностью проигнорирована. Примерно так же обстояло дело и на выборах Путина в 2004 году: люди голосовали за «стабильность и порядок», прекрасно уже зная, что произвол и коррупция в последние годы только нарастали. Можем ли мы из этого сделать вывод, что, голосуя за Ельцина, российские избиратели продемонстрировали «крайнюю глупость» или что на выборах было очевидное отсутствие конкуренции, как подразумевается в доводах Уитмана? Ответ — нет. Разница между «информированными» и «неинформированными» избирателями не что иное, как культурный фактор. Это разница в структуре предпочтений, а не в степени разумности избирателей. Как гласит «парадокс избирателя», избиратель, отдающий предпочтение кандидату за его прическу,

настолько же «разумен» (или «неразумен»), как и избиратель, отдающий предпочтение кандидату на основании предложенной им политической платформы. Теория демократии не может сказать, что «информированные» избиратели действуют более «разумно», нежели «неинформированные», точно так же, как теория потребления не может сказать, что потребитель, предпочитающий на ужин бифштекс, более «разумен», нежели тот, кто предпочитает вегетарианское блюдо.

Обладая крайне ограниченным опытом демократических выборов, российский народ проголосовал за Ельцина в 1996 году не потому, что одобрял его политику или верил его обещаниям. Избиратели проголосовали за него потому, что считали, что таким образом они могут наиболее эффективно выразить свое предпочтение продолжению самой демократической системы, которая, по мнению очень многих людей, была бы поставлена под угрозу, если бы победил оппозиционный кандидат от коммунистов. Другие кандидаты из демократического лагеря, пытавшиеся представить серьезные конкретные альтернативы экономической и социальной политике, проводившейся администрацией Ельцина, не смогли убедить избирателей прежде всего потому, что многие избиратели не верили, что один дополнительный голос, поданный за оппозиционного демократического кандидата, может изменить исход выборов. Практически неограниченное политическое финансирование, осуществлявшееся, как мы полагаем, в основном из государственного бюджета, а также использование в полной мере влияния правительства на средства массовой информации, позволило команде Ельцина развернуть предвыборную кампанию, которая по своим масштабам в сотни раз превосходила предвыборные кампании его соперников и которая оказала большое влияние на формирование предпочтений рядовых российских избирателей⁵³. В результате передачи в руки групп влияния средств массовой информации, значительных государственных активов и бюджетных ресурсов в обмен на организационную и идеологическую поддержку в 1996

⁵³Хотя конкретные цифры не публиковались, стоимость Ельцинской президентской предвыборной кампании 1996 года оценивается как минимум в 500 млн долларов. Некоторые специалисты оценивают ее стоимость даже в один млрд долларов. (Для сравнения можно сказать, что стоимость предвыборной кампании Билла Клинтона в первом и во втором турах в том же году составила в целом 113 млн долларов). Официально кандидат в президенты в России имел право потратить только 2,9 млн долларов на свою предвыборную кампанию, однако перерасход средств командой Ельцина не вызвал ни большого возмущения, ни начала судебного разбирательства.

году произошла существенная консолидация олигархической власти, описанной в предыдущей главе, нашедшая свое отражение в так называемой *семибанкирщине*⁵⁴. Что же касается выборов 2004 года, то к этому времени сама процедура выборов превратилась в фарс в связи с отсутствием независимого арбитра на выборах, полного отсутствия независимых СМИ и возможности независимого финансирования оппозиционных кандидатов.

Пока что в нашем анализе демократического института периодических выборов в России мы приходили к весьма печальным выводам. Мы были вынуждены не только отвергнуть представление о том, что свободные выборы способствовали ограничению власти групп влияния и ограничению экономической неэффективности, вызванной этой властью, но и сказать, что выборы и прямое использование государственных средств на широкомасштабную предвыборную кампанию ведут к усилению господства олигархических групп влияния. Мы не можем не сделать такого вывода в свете реального политического процесса, происходящего в современной России. Однако, в долгосрочной перспективе положение может измениться.

Ключевым фактором, определяющим то, как будут развиваться события в будущем, является скорость, с которой демократическая политическая культура будет распространяться среди рядовых российских избирателей. В 1996 году процесс перехода к демократии находился на самой ранней стадии (как и сейчас), и, возможно, естественным было то, что на первых свободных выборах, где ставкой была высшая власть в стране, избиратели уделили мало внимания конкретной информации, представленной различными политическими деятелями, и предпочли проголосовать за саму демократическую систему, которую в понимании избирателей в то время олицетворял действующий президент. В то время мы предполагали, что если в будущем выборы будут проводиться неоднократно и избиратели придут к выводу, что демократическая си-

⁵⁴Семибанкирщиной российские средства массовой информации окрестили коалицию семи возглавлявшихся банками ведущих финансово-промышленных групп, временно объединивших свои усилия для обеспечения переизбрания Ельцина в 1996 году. В то время «олигархи» использовали свое могущество для получения различных рентных доходов от правительства. Наиболее успешным примером является пример Онэксимбанка, который был щедро вознагражден переизбранной администрацией. Наиболее ощутимой наградой был перевод в банк акций Норильскникеля, крупнейшего производителя никеля в Европе, а также издание президентского указа, который первоначально давал новым владельцам налоговые и таможенные льготы на общую стоимость в несколько миллиардов долларов. Кроме того, в первом после выборов правительстве председатель банка был назначен на должность первого заместителя премьер-министра по экономической реформе.

стема пустила прочные корни, то можно ожидать, что их предпочтения станут более разнообразными. Одним из результатов, на которые мы надеялись в случае диверсификации предпочтений избирателей, — это уменьшение значения и влияния дорогостоящих предвыборных кампаний и увеличение количества «информированных» избирателей, делающих свой выбор на основании сравнения политических платформ конкурирующих кандидатов. Хотя от каждого отдельного избирателя и нельзя было ожидать, чтобы он осуществлял процесс принятия решения с точки зрения индивидуальной рациональности, очевидно, что рациональность социальной системы в целом в значительной степени возрастет по мере того, как все большее количество избирателей будут отдавать предпочтение кандидатам на основе конкретных, представленных ими политических предложений. Мы понимали, что первые выборы могут и не повлечь изменений в существующей структуре власти. Однако надеялись на то, что люди извлекают уроки из собственного опыта, особенно когда этот опыт свидетельствует об ухудшении экономического положения большинства населения и о растущем неравенстве в распределении средств и доходов. Оказалось, что отрицательный опыт выборов, после которых не происходит политических изменений, улучшающих благосостояние рядовых граждан, привел в значительной степени к разочарованию в самой демократической системе, что чревато опасностью погружения в политический авторитаризм, ведущий к усилению коррупции и насилию. Для предотвращения развития событий в таком направлении и для поощрения изменений в направлении более предпочтительной политической культуры Россия нуждается в укреплении гражданских и демократических институтов путем различных политических и экономических средств, которые нам предстоит сейчас обсудить. Однако прежде чем обратиться к этим вопросам, необходимо рассмотреть еще несколько проблем, относящихся к взаимосвязи между демократией и стимулами в переходной российской экономике.

8.5. Права собственности в переходный период и демократия в России

Основная причина, из-за которой демократическую систему в России нельзя назвать даже относительно установленной, лежит в осуществлении прав собственности в экономике переходного периода. Обсуждение связи между иерархическими правами собственности и политической системой (см. главу 1) очевидно показало, что осуществление иерархической (или в более широком смысле корпоративной) системы прав собственности несовместимо со свободными и демократическими выборами. Тем не менее, важнейшие права собственности в экономике переходного периода в России продолжают оставаться и осуществляться главным образом в рамках корпоративных правил политической игры, включающей группы влияния (олигархические группы влияния на национальном уровне и местные группы влияния на региональном уровне). Таким образом, по сути дела сохраняется основополагающая несовместимость между современной российской системой осуществления прав собственности и демократией.

Замена положения в иерархии коммунистической партии деньгами для предъявления законных притязаний на владение имуществом сама по себе мало что изменила в принципиальной основе требований на владение собственностью, так как деньги по-прежнему добываются главным образом за счет связей с политической иерархией. Кроме того, как показывают доводы, приводившиеся нами ранее, денежный обмен (и роль денег в утверждении притязаний на владение общественными активами) играет крайне ограниченную роль, так как существует полное слияние бизнеса и власти. Отличительной чертой российской экономики переходного периода является то, что политическое влияние может очень легко быть использовано для существенного изменения структуры владения активами, несмотря на то, что на приобретение этих активов могли быть затрачены большие суммы денег. В той части переходной экономики, которая работает на основе денег, деньги служат мерилем силы притязаний владельца на активы, однако вся система в целом основывается не на конкурентной купле и продаже, а на механизме косвенного инвестирования в политические отношения. До настоящего времени не создана система гарантированной защиты прав собственности без прямого и постоянного участия третьих сторон, будь то правительство или частные охранные группы (очень часто состоящие из бандитов). Эта черта переходной экономики находится в вопию-

щем противоречии с общепринятой практикой конституционных государств, где независимая третья сторона служит только для определения основных правил рыночной игры и гарантирует права частной собственности от размывания.

До настоящего времени в официальной экономике как на национальном, так и на местном уровнях преобладает корпоративный, если не тоталитарный общественный договор. Элементы демократической системы, воплощенные в реальность к настоящему времени, оказались не в состоянии коренным образом изменить природу этой части общественного договора. В частности, условия, при которых успех в деловой активности все еще в значительной степени зависит от политических связей и доступа к лицам, занимающим высокое положение в государственной иерархии (на федеральном и местном уровнях), приводят к созданию привилегированных групп, заинтересованных в сохранении существующего руководства. У них вызывает сильную аллергию сама мысль о том, что высшая власть может быть сменена путем свободных выборов. В принципе не изменившаяся природа этой части общественного договора, смазываемого большими инвестициями со стороны олигархических групп влияния, а также преобладание «неинформированных» избирателей, которые только осваивают азы демократической политической культуры, и стали главными причинами того положения, которое сложилось в стране к 2004 году. Влиянием этого общественного договора мы также можем объяснить многочисленные победы действующих губернаторов на региональных выборах. Олигархическая корпоративная система стремится упрочить свой контроль над политической властью, что представляет опасность разрушительных, непрерывных и неизбежных столкновений между отдельными ее частями и той ее частью, которая является в данный момент правительством, но также и с гражданскими демократическими структурами.

Как мы покажем далее, защита демократии и содействие ее развитию дают все же проблеск надежды на изменение в будущем этого корпоративного государства, где царит тайный сговор между олигархией и правительством. Одним из возможных прорывов в этой ситуации может стать сам факт мирной и конституционной смены высшей власти в результате реальных выборов. Речь, конечно, не идет о передаче власти наследнику, как в 2000 году, либо об отсутствии выборов как таковых в 2004 году и замене их на «всенародное голосование

под управлением администрации президента». Как подразумевается в наших рассуждениях о стимулах, если, несмотря на совместные имущественные права и интересы олигархических групп влияния, такой переход высшей власти станет возможным, то это само по себе нанесет мощный удар по корпоративной системе прав собственности и значительно продвинет вперед осуществление нового общественного договора в стране. Подобное преобразование власти на национальном уровне и новый общественный договор могут затем быть распространены с помощью правительства на каждый регион Российской Федерации. Теоретически мы можем представить себе и обратный путь — от новых общественных договоров на местах (полностью децентрализованная демократия) к новому общественному договору на национальном уровне, но, принимая во внимание природу российских политических традиций и сложность устройства российской системы промышленности, такое развитие событий вряд ли может быть реализовано на практике. В российском случае высшее руководство и рядовые граждане должны объединить усилия для создания новых правил социальной игры. В противном случае укрепившаяся власть корпоративных структур, стоящих между ними, возьмет верх над любой из указанных двух социальных сил, действующих по отдельности.

Главная причина, по которой группы влияния в российской экономике не могут отказаться от корпоративного общественного договора, состоит в том, что они не могут быть уверены в стабильности своих притязаний на активы (и на извлекаемые из них доходы) в случае смены высшей власти. Тем не менее, существуют и другие механизмы, помимо авторитарной диктатуры, которые могут обеспечить стабильность результатов политики, проводимой группами влияния, и постоянное обслуживание их интересов даже при смене руководства. Одним из таких механизмов является принятие антиолигархического пакета законов, состоящего из трех основных частей.

Первое. С тем, чтобы исчерпать возможность спекуляций на документах «смутного времени» середины 90-х, необходимо принять законы об амнистии капитала, налоговой амнистии, вплоть до уголовной, исключая убийства и преступления против личности.

Вторая часть пакета относится к урегулированию отношений бизнеса и власти, и самое главное — отделению их друг от друга. Сегодня финансиру-

ние политических партий непрозрачно, бизнес прилагает немало усилий для коррумпирования различных решений в парламенте в самых прямых и грубых формах. При этом те общественные сферы, которые не имеют за своей спиной финансовых возможностей для такого лоббирования, оказываются в Думе в очень слабом положении. Следовательно, необходимо принять законы о прозрачности финансирования политических партий и транспарентном лоббировании в парламенте. К этой же части пакета законов мы относим и те, что создали бы основу публичного независимого общенационального телевидения, которого сегодня в России нет. Это позволило бы освободить СМИ от постоянного неприкрытого и наглого давления со стороны олигархов и власти. Возможно, было бы полезно также законодательно ограничить возможность участия в политике тех, кто играл активную роль в приватизационных процессах, сроком, например, на 10 лет.

Первое и второе является необходимыми условиями для начала длительной работы по демонаполизации советской, а теперь и российской экономики. Необходимо принять антимонопольные законы и применить жесткое антимонопольное регулирование. Естественно, для проведения этих мер потребуется сильное и независимое правительство.

Другой такой механизм может быть обеспечен независимой судебной властью, которая будет толковать и применять законы в соответствии с первоначальным законодательным пониманием [238].

Еще одним институтом, который может обеспечить стабильность законодательства за пределами срока полномочий любого отдельно взятого политика, является институт политических партий. Наличие стабильных и влиятельных партий дисциплинирует законодательную и исполнительную ветви власти и служит гарантией того, что после отставки политиков сделанные ими обещания не будут тут же забыты. Таким образом, развитая система политических партий является важной предпосылкой для отказа от неэффективного корпоративного общественного договора.

Из всего этого следует, что сложная задача системного преобразования России может быть сформулирована однозначно: либо корпоративные группы влияния на местном и национальном уровне одержат победу в битве с демократией, и права собственности по-прежнему будут разграничиваться и осуществ-

ляться в соответствии с корпоративными правилами игры, что, в частности, закроет путь любому переходу к нормальной конкурентной рыночной экономике, либо демократия одержит победу в битве с группами влияния и создаст новую форму общественного договора, что является единственным путем к экономическому процветанию.

Как указывал Карл Поппер, демократия предоставляет только *возможность* использовать разум в проведении реформ, но не сам разум. Что получится в России в результате первых экспериментов в проведении демократических свободных выборов в значительной мере зависит от того, что Поппер называет «интеллектуальными и моральными стандартами» ее граждан. В свою очередь, эти стандарты будут в значительной степени зависеть от опыта, почерпнутого этими гражданами из жизни при постсоветской системе. Более высокие интеллектуальные и моральные стандарты не могут быть гарантированы лишь временем, в течение которого существует система, считающаяся демократической. Здесь можно представить себе как положительный, так и отрицательный ход событий. В то же время, несомненно, имеет смысл бороться за установление и развитие демократической политической системы в России как крайне необходимого (хотя, возможно, и не достаточного) условия ее существования как суверенной и конкурентноспособной страны в XXI веке. В частности, *нам не следует беспокоиться о том, что демократия якобы ослабляет государственную власть — это не так; вместо этого мы должны быть обеспокоены тем, что отсутствие демократии позволит по-прежнему осуществлять корпоративные права собственности, унаследованные от полукриминальной приватизации середины 90-х годов.* Любое недемократическое решение проблем (подобное тем решениям, которые предлагают «реформаторы», приводящие в пример генерала Пиночета в Чили или генерала Пак Чжон Хи в Южной Корее) может привести в России к дальнейшему разрастанию коррупции, полицейского государства и чревато распадом страны.

8.6. Роль демократии в России в переходный период

В полной мере развитая демократическая система, конечно, подразумевает нечто гораздо большее, нежели просто систему регулярных выборов. Не удивительно, что пока еще такая система крайне неразвита в России. Поэтому создание условий для ее развития на национальном, региональном и местном уровнях должно быть главным предметом заботы при разработке любых проектов нового общественного договора. В то же время можно однозначно утверждать, что те элементы демократической политической системы, которые к настоящему времени уже внедрены в России, способствовали продвижению в сторону рыночной экономики. Наиболее ярким примером является само начало перехода к рыночной экономике. «Воля народа» привела к мирному падению коммунистической системы, а огромная народная поддержка позволила отказаться от плановой экономики и всеобъемлющего государственного контроля над экономической деятельностью. Несмотря на множество ошибок в выборе политики реформ, эта общественная поддержка помогала до сих пор сохранять демократическую Конституцию 1993 года (в которой, конечно, огромное число недостатков, но ее сохранение в нынешних условиях стало вопросом принципиальным). Приверженность (во всяком случае формальная) демократической риторике помогает сдерживать в какой-то мере автократические черты нынешнего правления, неоднократно проявлявшиеся как в подчинении государству средств массовой информации, так и в войне в Чечне и во многих других случаях.

Для того чтобы привести более конкретные примеры, можно взять историю с макроэкономической стабилизацией, которую администрация Ельцина неоднократно объявляла главным успехом своей реформаторской политики. На самом деле, как мы уже показали, это достижение не является бесспорным. Но оставляя этот вопрос в стороне, в контексте взаимодействия экономики и политики важно то, что макроэкономическая стабилизация стала возможной в силу использования демократического механизма принятия решений, а не в силу его игнорирования.

Задача экономической стабилизации была заявлена уже в 1992 году, когда, тем не менее, темп инфляции составил более 2 600% за год. В 1993 году

положение было немногим лучше: темп инфляции составил 840% в год (то есть, по существу инфляция была такой же, как в 1992 году, если из 1992 года исключить первые два месяца после либерализации цен, когда на свободу вырвались цены, подавлявшиеся в течение предшествовавших лет государственного регулирования). Правительство обвиняло старый Верховный Совет в препятствовании политике стабилизации, и Ельцин пошел на откровенно неконституционный шаг, распустив парламент в 1993 году и направив танки для того, чтобы заставить депутатов покинуть помещения Верховного Совета. В результате у правительства оказались развязаны руки для проведения в 1994 году своей макроэкономической политики. Однако это не привело к ощутимым результатам в обуздании инфляционного давления. Хотя темп инфляции снизился до 215% в год, это объясняется, главным образом, возникновением временного спекулятивного бума, поглотившего избыточную ликвидность. Совокупный финансовый дефицит в 1994 году возрос до 12,1% ВВП по сравнению с 9,8% в 1993 году, и страна оставалась так же далека от достижения макроэкономической стабильности, как и раньше.

В нижней палате нового парламента (Государственная Дума), избранной в конце 1993 года, преобладали консервативные силы, настроенные против политики, проводившейся правительством. Тем не менее, настойчивые требования нижней палаты, чтобы правительство, впервые с 1992 года, заранее представило Государственной Думе бюджет на 1995 финансовый год, как того требует конституционная процедура, дали положительные результаты, которых мало кто мог ожидать.

Закон о бюджете на 1995 год был принят после длительной борьбы между правительством и бюджетным комитетом Думы. Однако в противоположность распространенному мнению о такой демократической «торговле», результатом переговоров стало не увеличение, а резкое уменьшение бюджетного дефицита на более чем 60%. Дума также инициировала и приняла закон, регулирующий деятельность Центрального банка, в котором впервые Центральному банку недвусмысленно запрещалось выдавать прямые займы правительству для покрытия бюджетного дефицита. В законе также устанавливались строгие пределы, в которых Центральный банк мог приобретать облигации государственных займов на вторичном рынке. Таким образом важнейшая предпосылка для финансовой стабилизации была создана не авторитарным правительством, пренебрегающим мнени-

ем избранного законодательного органа (как в 1992–1993 годах), но впервые за всю историю в результате того, что правительство следовало конституционной демократической процедуре обсуждения и формального принятия закона о бюджете. С того времени такая практика сохранялась, несмотря на то, что на парламентских выборах, состоявшихся в конце 1995 года, коммунистическая оппозиция еще больше укрепила свои позиции в Думе, и результаты, выразившиеся в снижении инфляции и банковских учетных ставок, являются в равной степени победой демократически избранного парламента и правительства.

В течение последних лет избранный парламент Российской Федерации принял еще ряд законов, которые имели огромное значение для постепенного создания основы для институциональной структуры рыночной экономики. Среди таких законов, помимо упомянутого закона о Центральном банке, следует отметить Гражданский Кодекс, закон о соглашениях о разделе продукции и ряд других. Новые законы не только принимались Государственной Думой, они были инициированы и готовились ее комитетами. Таким образом, несмотря на частые утверждения об обратном, нижняя палата российского парламента достигла определенного прогресса в том, чтобы не стать пустой говорильней, где время от времени вспыхивают кулачные драки.

Многие положительные достижения нельзя отрицать. Российские граждане стали свободнее, чем за всю предшествующую историю. Они могут читать то, что хотят, могут путешествовать, высказывать свое мнение, отправлять религиозные культы и собираться вместе. Российские граждане быстро привыкли к этим свободам. Технический прогресс принес такие достижения как Интернет, телефакс и, особенно, спутниковые мобильные телефоны. Это означает, что путем постоянного контакта с окружающим миром день ото дня Россия может двигаться вперед.

Тем не менее, есть некоторые тревожные тенденции, которые могут принести большие неприятности в будущем. Даже выборная политика стоит на распутье, как и многое другое в России. По мере того, как российские политические консультанты осваивают все больше трюков политических технологий, они объединяются с олигархами у власти и превращают выборы в России всего лишь в ширму для несменяемых олигархических правителей, где исход выборов предрешен заранее.

Демократические институты в России в целом развиты еще в меньшей степени, нежели ее система выборов. Как показывают многие примеры недавнего времени, система сдержек и противовесов неразвита, что делает страну уязвимой перед прихотями капризного руководителя. Законы часто не соблюдаются. Под предлогом осуществления быстрых радикальных реформ создана система, при которой многие законы принимаются путем почти единогласных голосований в искусственно созданном однопартийном парламенте. Президент и его команда практически сами принимают все решения, а Дума лишь штампует их. Это может и впрямь показаться самым легким и быстрым способом принятия новых законодательных актов, однако сама эта легкость и быстрота в значительной степени девальвируют законодательство, если принять во внимание тот факт, что возможность быстрого *принятия* закона подразумевает такую же возможность его быстрой *отмены*. Таким образом, интересы групп влияния оказываются связанными с конкретными политиками, и используются все средства для того, чтобы эти политики как можно дольше удерживались у власти. Это не только оказывает отрицательное влияние на демократию, но и влечет за собой потерю определенной части ценности законодательства для самих групп влияния по сравнению с ценностью законодательства, принятого в ходе пусть более громоздкого, но менее персонализированного парламентского процесса. Тот же довод о стимулах может быть использован для обоснования того, что всем, включая группы влияния, в долгосрочной перспективе будет жить лучше, если судебная ветвь власти будет менее зависима от исполнительной власти, нежели сейчас (см. Ландес и Познер [238] для подробного обоснования этого важного тезиса).

Ни одна успешно действующая демократия не может существовать без того или иного вида системы политических партий, хотя бы даже в силу приводимого раньше довода о стимулах, однако попытки взрастить такую систему в России не принесли ничего, кроме разочарования. Хотя в самой Думе существуют различные политические фракции, утверждающие, что они проводят ту или иную деятельность на региональном уровне, подлинной системе политических партий в России еще только предстоит развиваться. Во-первых, после семидесяти лет правления Коммунистической партии россияне относятся к политическим партиям с понятным скепсисом. Действия президентов после 1991

года также сыграли немалую роль в подрыве развития системы политических партий. Отрицая связь с любой из партий, президент действует так, словно партии и партийное строительство играют второстепенную роль в укреплении демократии. Президент принимает помощь близких ему по духу партий, когда это ему политически выгодно, и отрекается от них, когда связь с ними становится невыгодной. Таким образом, ни одна из партий не является правящей партией, и группы влияния вынуждены сосредотачивать свои усилия по извлечению дотационных прибылей на одной личности. Это может быть очень удобно для сохранения личной власти президента, но приводит к экономической неэффективности, не говоря уже о том, что это опасно для политической системы.

Российские средства массовой информации также вызывают только горькие чувства. Россияне утратили возможность выбора из разнообразных источников получения информации. Не существует политически значимых, т.е. влияющих на людей, оппозиционных газет, журналисты не имеют возможность проводить журналистские расследования и высказывать собственное мнение. Неофициальные политические лидеры очень редко появляются на экранах телевизионных каналов и не могут объяснить народу свои позиции. За последние несколько лет средства массовой информации попали под полный контроль государства. К сожалению, русская служба радио Свободная Европа/Радио Свобода по-прежнему остаются главными поставщиками беспристрастных новостей в России, точно так же, как это было во времена Советского Союза.

Подводя итоги, можно сказать, что перед российской демократией лежит долгий путь. На основе накопленного до настоящего времени опыта мы можем с уверенностью сказать, что нет признаков того, что развитие демократии отрицательно сказалось на скорости и темпах экономических реформ. Наоборот, когда якобы «реформаторское» правительство пыталось проталкивать собственную политику, либо пренебрегая мнением парламента, либо оказывая давление на него, результатом становился откат в переходе к рыночной экономике. Совершенно определенно российская демократия не была повинна в экономическом кризисе. На самом деле она помогла смягчить отрицательные последствия кризиса, которые могли бы иметь гораздо большую силу. Это случилось не только потому, что политические свободы являются своего рода компенсацией экономических трудно-

стей, но и потому, что демократия содействовала (пусть даже и в самой малой степени) решению некоторых практических вопросов.

Современное состояние российской демократии не дает гарантии, что она сегодня или даже в обозримом будущем будет играть роль эффективной противодействующей силы господству групп влияния и тенденции к укоренению периферийного капитализма.

Главная надежда на то, что демократия может сыграть свою роль в экономических реформах в России, основывается на том факте, что только свободные политические дебаты и рост политической культуры рядовых граждан, равно как и развитие других демократических институтов, таких как независимый парламент и независимая судебная власть, политические партии и свободная пресса, гражданский контроль над спецслужбами, справедливые выборы, решительное отделение бизнеса от власти могут изменить нынешний опасный курс экономической политики. Это в интересах всех членов российского общества, включая долгосрочные интересы членов господствующих в настоящее время групп влияния. Таким образом, проблему в целом можно рассматривать как необходимость создания эффективного координационного механизма, а может решить эту проблему только развитие демократической системы со всеми обеспечивающими ее институтами, как это происходит в других промышленно развитых странах. В последующих главах мы более подробно рассмотрим этот вопрос с точки зрения иных аспектов политики реформ.

Глава 9. Экономическая политика: институты, конкуренция и экономический рост

9.1. Сложность задачи

Ранее я обосновал свою позицию, в соответствии с которой только развитие и укрепление демократической политической системы России может сыграть положительную роль в решении задачи перехода к новому общественному договору и к эффективной рыночной экономике. Основной задачей этого перехода является создание — впервые в российской истории — системы, движущей силой которой станет частная инициатива. Главный недостаток в аргументации сторонников институционального подхода к российским реформам до сегодняшнего дня состоял в исходном предположении, что процесс перехода к рыночной экономике может идти в соответствии с идеальной моделью институциональных изменений лишь при том условии, что правительство понимает, что необходимо делать, и имеет для этого необходимую политическую волю. Но, хотя понимание и политическая воля нужны, только их недостаточно. Более серьезная проблема заключается в разработке для частного сектора и самого правительства *системы материального стимулирования*, которая создаст *организованные социальные силы*, заинтересованные в успехе выработанной политики. При решении задачи по созданию системы, основанной на частной инициативе, никакие реформы «сверху», по определению, не могут сколько-нибудь продвинуть страну к этой цели, если они не направлены на создание соответствующей институциональной инфраструктуры. Усердие реформаторов не может заменить частную инициативу, исходящую «снизу». Но что демократическое и заинтересованное в успехе правительство может и должно делать — это внедрять системы материального стимулирования, создающие условия, при которых отдельные лица будут стремиться употребить частную инициативу в направлении прогрессивных преобразований.

В этой главе мы рассмотрим меры, которые, по нашему мнению, могут помочь в достижении этой цели⁵⁵. Некоторые из этих мер могут привести к

⁵⁵Практические предложения, содержащиеся в этой и следующей главе, развивают некоторые идеи, представленные в предвыборных президентских программах Явлинского в 1996 и в 2000 годах, а также в программных документах Российской Демократической Партии «ЯБЛОКО». Од-

серьезным последствиям, и поэтому их следует считать спорными. Вот почему здесь, в начале нашего обсуждения, я хотел бы подчеркнуть, что на начальном этапе подход к этим институциональным мерам должен быть осторожным. Если социальных инженеров сравнить с врачами, лечащими пациента, то необходимо всегда помнить первый принцип клятвы Гиппократова: не навреди. Этот принцип был совершенно забыт теми, кто был у руля на первом этапе российских посткоммунистических преобразований. Наши предложения предусматривают определенный период сосуществования старых и новых институтов. То есть, новые формы правления и новые элементы институциональной инфраструктуры будут вначале введены в порядке эксперимента, без каких-либо попыток заменить существующую систему (как формальную, так и неформальную) путем раз и навсегда принятого правительственного постановления. Окончательной проверкой для наших предложений станет, таким образом, не научная дискуссия, а реальная конкуренция между альтернативными институтами общества и «выживание наиболее приспособленных». Сказав это, я хочу подчеркнуть, что совершенно убежден в правильности предложений, основанных на серьезной теории и глубоком понимании реалий нашей страны⁵⁶.

9.2. Обеспечение прав частной собственности

В анализе, представленном выше, я определил проблему разграничения и обеспечения прав частной собственности (см. в особенности главу 2) как одну из главных проблем перехода к рыночной экономике. По меньшей мере со времен гоббсовского «Левиафана» общим местом стало то, что почти никакая производственная деятельность невозможна без сколько-нибудь определенных прав собственности. Как мы показали, после разрушения механизма планирования российская экономика также нашла замену этому механизму разграничения и обеспечения прав собственности (главным образом в виде

нако в той форме, в которой они представлены в этой работе, они отражают нынешние личные позиции автора и не должны интерпретироваться в каком-либо ином смысле.

⁵⁶Необходимо также подчеркнуть, что я рассматриваю не только меры, удовлетворяющие критерию улучшения по Парето. Как уже отмечалось (см. главу 1), этот критерий слишком слаб, по крайней мере в краткосрочном плане, чтобы сформировать основу для разработки серьезных программ.

обеспечения таких прав, практикуемого в параллельной экономике, как описано в главе 2). Проблема, как мы также видели, состоит в том, что современная организация такой «замены», опирающаяся на частные силовые группировки и/или на систему взяток правоохранительным органам и другим государственным служащим, а иногда также и на организованную преступность, совершенно неэффективна. Однако просто рассчитывать на то, что милиция будет принимать решительные меры против преступности и коррупции, при сложившихся обстоятельствах было бы совершенно бесполезно.

В действительности именно неэффективность такого «параллельного» обеспечения соблюдения прав частной собственности внушает наибольший оптимизм по поводу успеха предлагаемых нами реформ. Если правительство сможет предложить субъектам экономики более надежную и эффективную институциональную систему по защите прав собственности и выполнению условий договоров, можно ожидать, что новая официальная система будет постепенно вытеснять существующую неофициальную в силу самой логики конкуренции. Иными словами, если нельзя силой заставить субъекты экономики отойти от инфраструктуры параллельной экономики, их, вероятно, можно материально к этому простимулировать.

В развитой рыночной экономике систему обеспечения прав собственности и выполнения условий договоров традиционно реализует правительство и судебные органы, и финансируется она за счет налоговых сборов. Однако это не означает, что такая система единственно возможная, и даже если рассматривать ее как наилучшую, немедленное осуществление такого решения в российских условиях невозможно. Как уже отмечалось (см. главу 3), повсеместное уклонение от уплаты налогов лишило правительство доходов, необходимых для выплаты даже тех скудных зарплат, которые оно установило для сотрудников правоохранительных органов (в том числе для милиции, прокуроров и судей). Таким образом, даже в тех делах, которые доходят до суда и других правоохранительных органов, многие судьи и сотрудники милиции берут взятки, и даже у тех, кто не берет их, часто нет иного выхода, чем принимать решения в пользу более сильной стороны (более сильной в смысле финансов или связей со структурами параллельной экономики), по-

скольку в противном случае все равно не будет шансов привести в исполнение решение суда.

Российское правительство неоднократно подчеркивало свою решимость повысить доходы от сбора налогов. Ниже мы более подробно обсудим налоговую реформу, однако нам хотелось бы выделить здесь один основополагающий вопрос. Налоги — это не что иное, как деньги, которые правительство взимает со своих граждан и предприятий за оказываемые услуги. Тот факт, что эти сборы взимаются в принудительном порядке, отличает их от обычной оплаты услуг, производимой добровольно, и вызывает множество перекосов даже в странах с развитыми институтами рыночной экономики. В настоящее время зачаточное состояние таких институтов в России и степень недоверия к правительству, намного превосходящая степень недоверия к правительствам в развитых промышленных странах, не позволяют создать раз и навсегда принятый и немедленно вступающий в силу общественный договор между государством и деловым сектором, по которому предприятия платят налоги, а государство защищает их законные права. Такое положение наступит лишь на более поздних стадиях развития. В краткосрочном плане правительство, вероятно, может извлечь из предприятий большой доход, прибегая к более жестким принудительным мерам. Но в долгосрочной перспективе это приведет (и уже приводит) к взаимному недоверию и порочному кругу, что может закончиться крахом либо правительства, либо свободы предпринимательства, либо и того и другого. Однако с помощью другого, совершенно отличного подхода, можно предложить вполне естественное решение этой проблемы, если отказаться от предубеждений и быть готовыми к приспособлению проводимой политики к реалиям нашей жизни. Говоря более конкретно, договор между деловым сектором и правительством в условиях, создавшихся в российской экономике и российском государстве, должен принять более отчетливую форму, чтобы предприятиям было хорошо известно, за какие услуги они платят, так же, как им это известно, когда они заключают «договоры» с частными силовыми группировками или дают взятки государственным чиновникам.

Таковы предварительные рассуждения, лежащие в основе нашего предложения *коммерциализировать важнейшую экономическую функцию правительства — защиту прав собственности на средства производства.*

Мы предлагаем организовать федеральную службу по защите собственности (ФСЗС), которая будет включать в себя систему арбитражных судов, обеспечивать принудительное исполнение их решений и будет иметь стимулы для эффективной защиты прав частной собственности, а также будет создавать мощные стимулы «внизу» для организации в соответствии с новыми правилами, которые будут лучше согласовываться с традиционной рыночной экономикой. Здесь мы кратко обсудим некоторые ключевые аспекты этой программы с точки зрения стимулирования (см. теоретический анализ Брагинского [200]; Явлинский [163] дает обстоятельное описание практических деталей программы).

9.3. Простая общая модель

Сначала мы еще раз сформулируем суть проблемы обеспечения прав собственности в современной российской экономике переходного периода в терминах простой общей модели. Нашей задачей является яснее показать экономическую логику, мешающую объединению рынка и затрудняющую вступление в рынок новых участников в условиях господства системы частного принуждения в параллельной экономике. Затем мы применим эту логику к предлагаемой программе создания ФСЗС и попытаемся доказать, что это является наилучшим решением проблемы с учетом сегодняшних реалий.

Рисунок 5 представляет собой схематическую иллюстрацию функционирования современной системы принуждения в параллельной экономике. F_1, F_2, F_3 и т.д. обозначают отдельные фирмы; P_1, P_2, P_3 и т. д. обозначают различные частные силовые группировки (вместе с лоббирующими группами влияния), защищающие фирмы; а символы G_1, G_2, G_3 и т. д. употреблены для обозначения сегментов правительства и/или политиков, оказывающих политическую протекцию каждой из частных силовых группировок. Мы также будем пользоваться выражением «мафиозная группировка», кратко обобщающим всю сеть частного принуждения и оказания протекции i , включающую P_i и G_i . Стрелки указывают финансовые потоки: фирмы платят частным силовым структурам (и лоббистам), а затем часть этих денег использует-

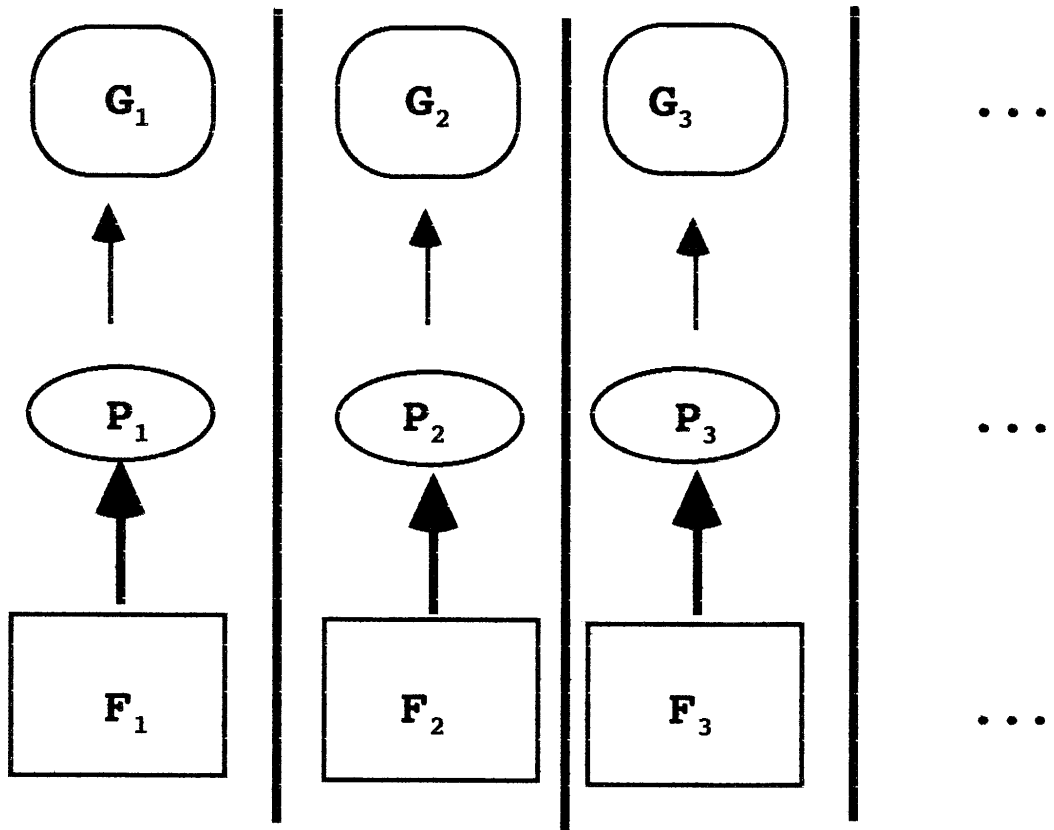


Рисунок 5. Сегментированные рынки и группировки принуждения. $F_i, i = 1, 2, 3, \dots$ – отдельные фирмы; $P_i, i = 1, 2, 3, \dots$ – отдельные группировки частной защиты; $G_i, i = 1, 2, 3, \dots$ – отдельные члены правительства и/или политики, оказывающие протекцию.

ся для платы (взятки) правительственным чиновникам и политикам. Сплошные вертикальные линии показывают разграничение сфер влияния между отдельными мафиозными группировками. Это разграничение подразумевает четкую сегментацию рынка, так что деятельность каждой фирмы F_i ограничена только тем сегментом рынка, который находится под защитой ее P_i и G_i (ниже мы подробно проследим происхождение этой особенности институциональной системы частного принуждения). Заметим, что в каждом сегменте рынка на рисунке действует только одна фирма (местная монополия). Экономическая логика, стоящая за этим положением, будет также разъяснена ниже.

В этой общей модели нам нет необходимости отдельно рассматривать ни кривую спроса, ни кривую предельного дохода для каждой фирмы F_i , и не нужно конкретно определять, каким образом фирма принимает решения относительно объемов производства и цен. Вместо этого мы просто принимаем как факт результаты максимизации прибыли и сосредоточиваем внимание на том, как распределяется прибыль между руководством фирмы и мафиозной группой (в состав которой входят P_i и G_i), защищающей ее и/или покровительствующей ей.

Отбросив на какое-то время индекс i , обозначим через π размер прибыли, извлекаемый фирмой F из сегмента рынка, на котором она действует. Допустим, что правило распределения π отражает относительную силу каждой из сторон в ходе переговоров, а также зависит от стоимости затрат на защиту. Обозначим долю π , передаваемую руководством предприятия своей мафиозной группировке, через α . Таким образом, доля прибыли π , которая остается руководству, составляет $(1 - \alpha)$.

Услуги по защите, оказываемые мафиозной группой, влекут за собой издержки, которые определяются как функция от величины прибыли, требующей защиты. Мы будем предполагать, что эта функция имеет следующие характеристики (которые означают, что удельные издержки защиты убывают и при том менее чем пропорционально размерам прибыли):

$$C = C(\pi), C'(\pi) < 0, C''(\pi) > 0, \quad (9.1)$$

где C — удельные издержки на защиту π (рис. 6).

При сегментации рынка на местные монополии размеры прибыли, разу-

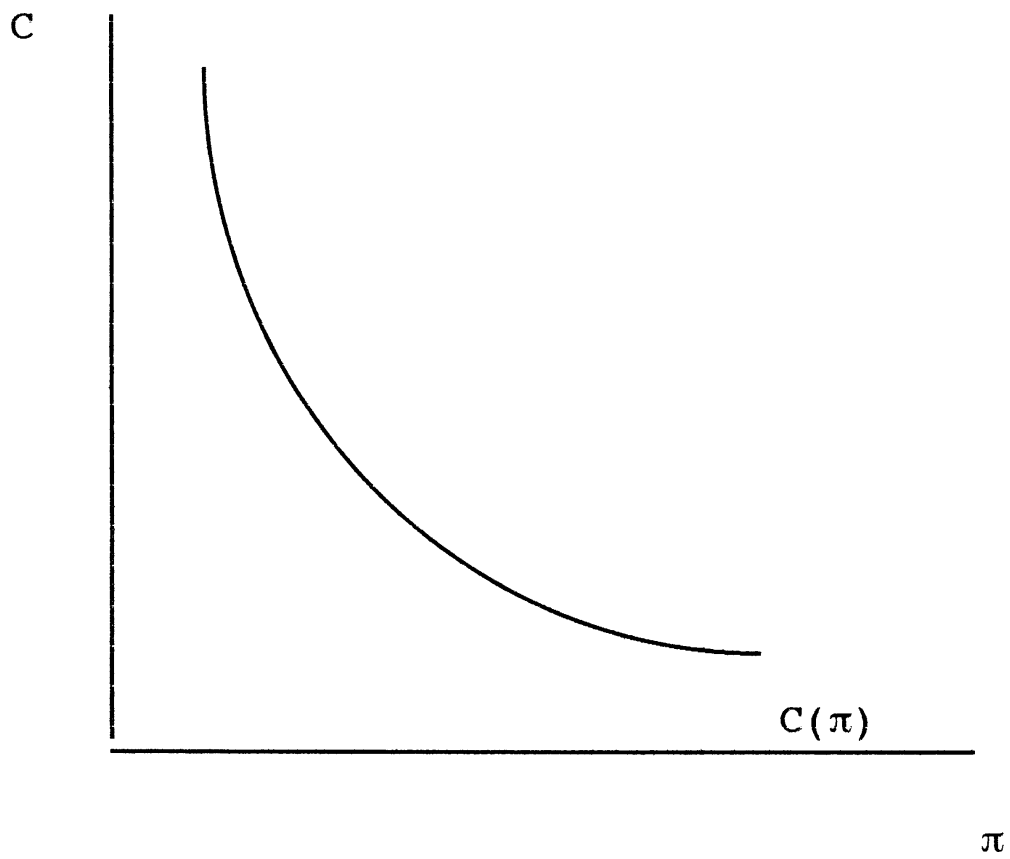


Рисунок 6. Функция издержек на защиту. C – удельные издержки на защиту; π – величина прибыли.

меется, соотносятся с размерами сегмента рынка, на котором действует фирма. Таким образом, предположение, сделанное в нашей модели об убывании величины удельных издержек по мере увеличения прибыли представляет собой не что иное, как предположение о соответствующем увеличении удельной отдачи в индустрии защиты и принуждения к соблюдению прав собственности, что оправданно ввиду больших фиксированных затрат, необходимых для организации группы защиты/покровительства. Это предположение широко используется в работах, посвященных вопросам извлечения рентной прибыли и защиты прав собственности (см., например, Мэрфи, Шлейфер и Вишны [243, 244]; Нехер [247]).

Если распределение доходов между руководством и мафиозной группировкой хотя бы частично зависит от удельных издержек на защиту, доля прибыли π , удерживаемая мафиозной группой (α), будет также представлять собой убывающую функцию от π :

$$\alpha = \alpha(\pi), \alpha'(\pi) < 0. \quad (9.2)$$

Ценность фирмы F_i для ее руководства будет равна $(1 - \alpha_i)\pi_i/\rho_i$, а ценность фирмы для частной силовой группировки, защищающей фирму, составит $\alpha_i\pi_i/\rho_i$, где ρ_i обозначает размеры субъективной дисконтной ставки⁵⁷. Безусловно, чем выше α_i , тем выше заинтересованность мафиозной группировки в сохранении контроля над фирмой для получения определенной доли прибыли π . Наоборот, для руководства в этом случае фирма будет иметь меньшую ценность. Однако при увеличении размеров рынка (увеличении монопольной прибыли π) ценность фирмы возрастает и для мафиозной группировки, и для руководства при любых значениях α_i . И, наконец, уменьшение ρ_i также приведет к увеличению ценности фирмы как для мафиозной группировки, так и для руководства.

Может показаться, что из утверждения, содержащегося в предыдущем

⁵⁷Неясно, каким образом устанавливаются такие субъективные дисконтные ставки в этой среде, лишенной рынков капитала. Субъективные дисконтные ставки необязательно одни и те же даже внутри какой-либо конкретной группировки принуждения. Мы исходим из того, что ρ_i имеет одно и то же значение в F_i , P_i и в G_i , только во избежание чрезмерного количества формул. Заметим также, что ρ_i отражает в целом не только показатель предпочтений по времени, но также и фактор риска, изначально свойственный среде частного принуждения (например, риск того, что какая-либо группировка может в любой момент распасться).

абзаце, следует, что наличие соответственно растущих прибылей в индустрии защиты должно стимулировать фирмы к слиянию и к объединению сегментов рынка, несмотря на то, что они действуют в параллельной экономике. В частности, руководству любой фирмы F будет выгодно переключиться с защиты, которую обеспечивает относительно небольшая мафиозная группировка (с высокими затратами на защиту), на услуги большей группировки, у которой затраты на защиту меньше, но только в том случае, если это уменьшит долю доходов, которую эта фирма должна отдать (иными словами, если условие распределения не изменится в слишком неблагоприятную для нее сторону). Или же другая фирма, принадлежащая к иной группировке защиты и действующая на большем сегменте рынка, может попытаться поглотить фирму, действующую на меньшем рынке, и обеспечить потенциально более эффективное руководство (хотя бы уже потому, что оно меньше тратит на защиту). Однако можно показать, что у института частного принуждения и у параллельной экономики есть очень сильная неотъемлемая способность сопротивляться использованию таких потенциальных экономик крупного масштаба при принуждении, что приводит к вероятному сохранению сегментации рынка и неэффективности.

Ниже я обосную невозможность переуступок права на прибыль между различными мафиозными группировками (группировками частного принуждения). Иными словами, условие распределения прибыли (процесс, по которому определяется α) и доля прибыли фирмы, выплачиваемая мафиозной группировке ($\alpha\pi$), абсолютно индивидуальны для каждой группировки защиты и не могут быть переуступлены в порядке денежной сделки. Основания, приведенные ниже, подтверждают это предположение (см. также Гамбетта [215], где приводится великолепный анализ этой особенности на примере сицилийской мафии).

Во-первых, существует проблема конфиденциальности информации. В то время как величину прибыли $(1 - \alpha)\pi$, которую сохраняет фирма, можно отследить и переуступить⁵⁸, внешний наблюдатель в большинстве случаев не может

⁵⁸Руководство фирмы может, по крайней мере частично, входить в состав мафиозной группировки. В этом случае размер прибыли, удержанный руководством в силу его положения в «мафиозной группировке», необходимо включать в $\alpha\pi$ и считать не подлежащим переуступке в нашей модели.

отследить долю прибыли фирмы, которая достается группировке защиты/покровительства. Необходимость держать в секрете эти отношения приводит к тому, что любой член группировки (в том числе, конечно, и руководство фирмы), который заподозрен в выдаче информации аутсайдерам, подвергается строгому наказанию. Более того, сами правила редко устанавливаются в ясной форме, а оплата редко производится одним прозрачным денежным переводом от одного конкретного экономического субъекта к другому. Поэтому даже самые осведомленные из инсайдеров часто имеют весьма ограниченное представление обо всех существенных подробностях.

Во-вторых, существует проблема потери доходов от защиты в ходе сложного и запутанного процесса их сокрытия. В особенности в случае с крупными промышленными фирмами, которые нас здесь интересуют в первую очередь. При оплате услуг мафиозной группировки возникает сложная и запутанная система перевода средств через множество посреднических и подставных компаний. Великое множество расчетов производится по бартеру и/или путем оказания взаимных услуг в неденежной форме. А если часть руководства входит в состав мафиозной группировки, что часто случается на практике, то значительная часть $\alpha\pi$ теряется для передачи в денежной форме, принимая форму неэффективного потребления (злоупотребления служебным положением). Таким образом, значительную часть $\alpha\pi$ можно рассматривать как активы, индивидуальные для каждого субъекта.

И, наконец, можно предположить, что проблема координации, возникающая при переуступке $\alpha\pi$ фирмы из одной группировки в другую, также невероятно сложна. Даже на нашей общей модели на рис. 5 группировка защиты/покровительства состоит не из одной, а из двух сторон. На самом деле и в P_i , и в G_i бывает задействовано множество сторон, и едва ли можно ожидать, что они легко достигнут взаимопонимания при определении размеров предполагаемой переуступки.

Иначе говоря, при определении условий и составлении «договора» для беспрепятственной переуступки «права на налогообложение» определенной фирмы от одной мафиозной группировки к другой возникают непреодолимые сложности. Практически такие переуступки попросту невозможно осуществить.

Но при отсутствии компенсации мафиозная группировка i будет сопротивляться всеми доступными ей средствами угрозе перехода фирмы под контроль конкурента или угрозе враждебного поглощения. При этом она может затратить вплоть до всей суммы, в которую группировка оценивает «свою» фирму F_i , то есть, суммы, равной $V_i = \alpha_i \pi_i / \rho_i$, где V_i обозначает ценность фирмы для мафиозной группировки. Представим себе простую схему конфликта, в ходе которого часть ресурсов $0 \leq \theta(S) \leq 1$, расходуемых на борьбу, растрачивается в ходе самой этой борьбы, где S — относительные размеры конкурирующей мафиозной группировки j по сравнению с группировкой i и $\theta'(S) > 0$, $\theta(0) = 0$, $\theta(\infty) = 1$.

Тогда можно записать

$$R_i = [1 - \theta(S)] \alpha_i(\pi_i) \pi_i / \rho_i, \quad (9.3)$$

где R_i обозначает степень сопротивления мафиозной группировки i угрозе перехода «ее» фирмы F_i под влияние другой мафиозной группировки (или поглощения ею). Напротив, эффективная сила стимулов для фирмы F_i перейти под влияние другой мафиозной группировки j (или согласиться на поглощение другой фирмой F_j , если может быть устроена компенсационная переуступка прав от фирмы к фирме) будет определяться по формуле

$$\begin{aligned} R_i &= \{[1 - \alpha_i(\pi_i + \pi_j) \pi_i] - [1 - \alpha_i(\pi_i) \pi_i]\} / \rho_i = \\ &= [\alpha_i(\pi_i) - \alpha_i(\pi_i + \pi_j)] \pi_i / \rho_i, \end{aligned} \quad (9.4)$$

где $\alpha_i(\pi_i + \pi_j)$ — доля прибыли, которую фирма обязана отдать мафиозной группировке j ⁵⁹. В целом, можно ожидать, что уравнение (9.4) будет иметь положительный знак ввиду масштабного роста прибылей, однако разность (9.4) и (9.3) равняется

$$N_i = [\theta(S) \alpha_i(\pi_i) \pi_i - \alpha_i(\pi_i + \pi_j) \pi_i] / \rho_i, \quad (9.5)$$

где знак в целом неясен. Очевидно, что при достаточно близких размерах конкурирующих мафиозных группировок значение $\theta(S)$ будет низким, а разность между $\alpha_i(\pi_i)$ и $\alpha_i(\pi_i + \pi_j)$ не будет слишком велика, а потому наиболее вероятно, что знак в равенстве (9.5) будет отрицательным. Таким образом, если

⁵⁹Разумно предположить, что стимул перейти под влияние другой мафиозной группировки возникнет, если группировка j изначально защищает больший рынок; со вступлением фирмы F_i в группировку ее размер еще больше увеличится, а издержки уменьшатся, что отражено в формуле $\alpha_i(\pi_i + \pi_j)$.

мафиозной группировке i угрожает потеря «права налогообложения» фирмы F_i , можно ожидать, что ее сопротивление будет сильнее стимулов к объединению рынка, и в этой ситуации мы действительно получаем полностью сегментированные неэффективные рынки, как изображено на рисунке 5. Отметим для дальнейших ссылок очевидные свойства сравнительной статики в уравнении (9.5): N_i будет больше, чем больше $\theta(S)$ (растрачивание ресурсов в борьбе с более крупным конкурентом) и чем меньше α_i (снижение доли доходов мафиозной группировки, отражающее снижение удельных издержек производства) и меньше ρ_i (более длинный горизонт планирования либо меньший риск).

Наконец, покажем, что для любого данного сегмента рынка защита распространяется только на одну фирму F_i , которая превращается в местную монополию. Это следует из простого наблюдения, что при любой данной процедуре переговоров мафиозная группировка всегда может извлечь более значительную прибыль путем защиты одной монополии, нежели продавая защиту множеству фирм, — просто потому, что допущение сколько-нибудь заметной конкуренции может привести к сокращению доходов монополии обратно пропорционально дополнительной выгоде потребителей.

9.4. Государственная система принуждения, основанная на стимулах

Отсутствие единого рынка, вызванное преобладанием механизма частного принуждения в параллельной экономике, невозможно устранить простым вмешательством со стороны правительства. Как я уже отмечал (см. особенно главу 3), существенная часть самого правительственного аппарата и многие отдельные политики тесно связаны с группировками частного принуждения. Государство практически не принимает участия (в качестве беспристрастного гаранта прав собственности и более или менее общепринятых правил игры) в экономической и политической жизни сегодняшнего российского общества, находящегося на стадии переходного периода.

Поскольку в массовом сознании государство воспринимается как очередной и, вероятно, самый безжалостный кровопийца и уж никак не в качестве беспристрастного арбитра в деловых конфликтах, ни страстные заверения, ни угрозы принятия драконовских мер (которые попросту невозможны,

поскольку у государства нет необходимых ресурсов для их осуществления) не смогут изменить ситуацию со сбором налогов и гарантией прав собственности. Иначе говоря, в настоящий момент вряд ли возможно найти окончательное конституционное решение проблемы соблюдения прав собственности в России. Поэтому мы вынуждены рассмотреть наилучшие из имеющихся вариантов. Суть нашей идеи в том, что, если государство предложит субъектам экономики альтернативную, более надежную и эффективную систему защиты прав собственности и соблюдения условий договоров, оно сможет получить обратно свой «бизнес» принуждения в силу естественных законов конкуренции, на что нельзя питать никаких надежд при использовании каких-либо других методов.

Экономическую логику такого плана можно проследить на рисунке 7, имеющем много общего с рис. 5. Федеральная служба по защите собственности (ФСЗС) вступает на сегментированные рынки, защищаемые раздробленными мафиозными группировками, в качестве своего рода «сверхмафии». Подробности этого плана представлены в следующем разделе, но основной смысл существования ФСЗС в том, что она будет институтом, обладающим юридическими полномочиями осуществлять принудительное обеспечение прав собственности (и соблюдение условий договоров) на предприятиях, которые будут покупать ее услуги.

Заметим, что на рисунке 7 отсутствуют непрерывные вертикальные линии, разделяющие рынок на сегменты. Иначе говоря, вероятно, что ФСЗС объединит рынок и повсюду установит общие правила экономической игры. Как говорилось выше (см. особенно главу 2), в настоящее время это является обязательным условием продолжения экономических реформ в России. Достижение желаемого результата весьма вероятно, поскольку у фирм в таком случае появятся более сильные стимулы для того, чтобы переориентироваться со своих мафиозных группировок на новый федеральный орган, нежели с одной группировки частного принуждения на другую. На самом деле, как показано на рисунке 7, существует вероятность того, что в самих мафиозных группировках произойдет раскол, когда, по меньшей мере, часть правительственного аппарата и политиков, в настоящее время связанных с группировками частного принуждения, тоже сочтет более выгодным переориентироваться на сотрудничество с новой службой.

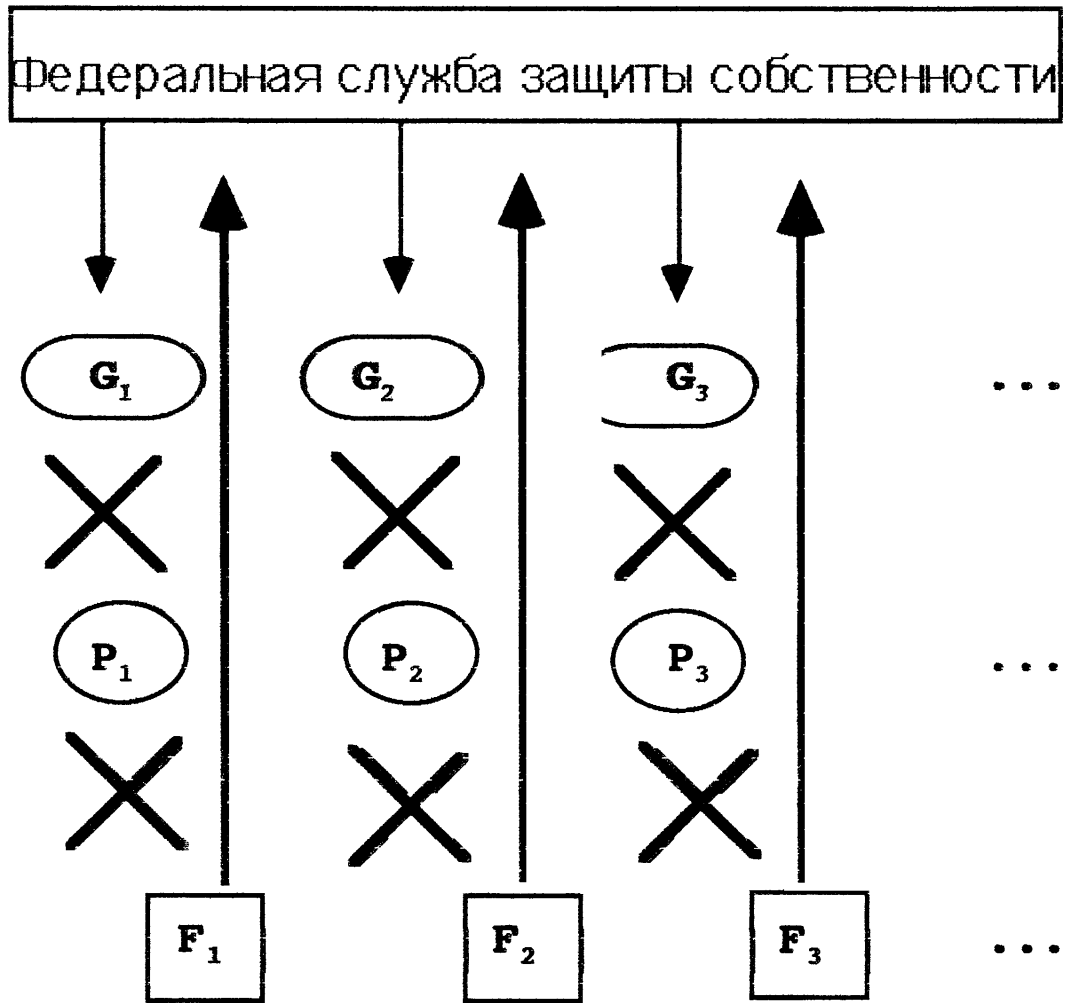


Рисунок 7. Коммерциализованная система государственного принуждения. $F_i, i = 1, 2, 3, \dots$ – отдельные фирмы; $P_i, i = 1, 2, 3, \dots$ – группировки частной защиты; $G_i, i = 1, 2, 3, \dots$ – отдельные члены правительства и/или политики, оказывающие протекцию.

Для создания достаточно сильных стимулов для переориентации фирм сотрудничество с ФСЗС должно иметь очевидное экономическое преимущество по сравнению с группировками частного принуждения. Это означает, что служба должна начать свою деятельность в достаточно большом масштабе. Некоторые условия, при которых этого можно достичь, мы обсудим в следующих двух разделах.

Допустим на минуту, что такие большие масштабы действительно достижимы, тогда можно использовать свойства сравнительной статики уравнения (9.5), чтобы показать достаточно высокую вероятность того, что фирмы переориентируются на ФСЗС, несмотря на то, что вероятность того, что они просто переориентируются с мафиозной группировки i на мафиозную группировку j была очень мала. Говоря конкретно, после заключения договора с ФСЗС фирма приобретет гораздо большую ценность для руководства, чем она имеет в нашей общей модели, поскольку: (1) руководство сможет сохранить гораздо более значительную долю прибыли, чем в настоящее время, и (2) намного снизится ρ_i (субъективная дисконтная ставка, включающая в себя фактор риска, который в данном случае будет распространяться только на руководство фирмы F_i). Первый фактор следует из снижения удельных издержек на защиту и из того, что ФСЗС несравнимо крупнее любой отдельно взятой группировки частной защиты/принуждения, в то время как второй фактор обусловлен тем, что новая «сверхмафия» вследствие своих размеров и связей с государством будет действовать в намного более широких временных горизонтах (с гораздо меньшим риском распада в долгосрочной перспективе). Более того, с точки зрения конкурирующей группировки частной защиты борьба с такой «супермафией» будет сопряжена с очень высокими издержками (значение $\theta(S)$ наверняка будет весьма высоким), так как ФСЗС будет способна мобилизовать значительные силы в масштабах всей страны, в том числе милицию и группы специального назначения, для решения проблем, возникающих в конкретных регионах.

Таким образом, можно ожидать, что новая единая федеральная структура сможет успешно вытеснить раздробленные группировки, по крайней мере из области законного бизнеса, используя естественные преимущества своего крупного масштаба. Стоит отметить, что один этот факт без учета

дальнейших выгод от объединения рынка повлечет неоспоримые улучшения в распределении ресурсов. Действительно, даже если структура рынка не изменится, замена частных мафиозных группировок на ФСЗС снизит издержки на защиту (и степень растрачивания доходов), увеличит ценность фирм для их владельцев (де-юре либо де-факто) и расширит горизонт планирования. Кроме того, увеличение $(1 - \alpha)\pi$ повысит прозрачность денежных потоков в экономике. Уже только эти факторы позволяют серьезно говорить об общественной выгоде от переориентации на принуждение, осуществляемое одной «супермафией», над нынешней ситуацией.

Положительные результаты не ограничатся только теми, что перечислены в предыдущем абзаце. Можно полагать, что важнейший положительный результат учреждения ФСЗС будет состоять в том, что, в противоположность раздробленным мафиозным группировкам, она не будет иметь стимулов сопротивляться поглощению и покупке фирм более эффективными владельцами (руководителями) у менее эффективных. Напротив, вероятно, что она будет способствовать такому поглощению вплоть до достижения оптимальных масштабов производства (с максимальной прибылью). Хотя в течение какого-то времени защита все еще будет предоставляться монополиям (см. следующий раздел), но по крайней мере размер этих монополий не будет больше зависеть от случая (от размеров сегмента рынка, находящегося под контролем группировки, занимающейся частной защитой данной монополии), а будет определяться обычными соображениями максимизации (монопольной) прибыли.

9.5. Некоторые практические аспекты предложения о создании ФСЗС

Наше практическое предложение о создании ФСЗС в России было впервые высказано в 1996 году. Оно предусматривало учреждение ФСЗС специальным законом в качестве государственной корпорации (все акции которой принадлежат правительству), которая наделяется законными полномочиями по сбору с субъектов экономики взаимно согласованной платы за услуги по защите собственности и обеспечению соблюдения условий договоров. ФСЗС

также будет включать в себя систему арбитражных судов и механизм принуждения, необходимый для обеспечения предприятий страны эффективной защитой и для приведения в исполнение решений арбитражных судов. Оплата может производиться в форме годовых или месячных взносов, за которые федеральная служба должна гарантировать предприятиям благоприятную среду для ведения нормальной экономической деятельности (защиту от мафиозного запугивания, незамедлительный арбитраж и эффективное исполнение его решений и т.д.). В свою очередь, ФСЗС должна иметь право заключать договоры с милицией и прочими правоохранительными органами для выполнения своих договорных обязательств.

Практическим проектом определялось, что в целях обеспечения независимых отношений с отдельными предприятиями ФСЗС будет заключать договоры не с отдельными фирмами, а только с организованными федеральными, региональными и местными ассоциациями промышленников, оптовиков, розничных торговцев, банкиров и других бизнесменов. Более того, специальное положение о «неисключительности» в законе об учреждении ФСЗС должно гарантировать право членства как минимум в одной ассоциации, заключающей контракты с ФСЗС, любому зарегистрированному предприятию, тем самым обеспечивая свободное вхождение в рынок и конкуренцию.

Однако хотя такие положения, несомненно, желательны, они могут создать сложности для финансирования ФСЗС, особенно на начальном этапе, делая ее менее привлекательной по сравнению с группировками частного принуждения. В частности, авторитетной и мощной местной монополии все же может быть выгоднее платить больше частной мафиозной группировке, которая сможет гарантировать ей защиту от конкуренции, нежели платить меньше ФСЗС, рискуя в то же время подорвать свое монопольное положение. В этом случае мы можем быть отброшены на исходные позиции - при недостатке «клиентов» новая коммерческая система государственного принуждения может оказаться почти столь же беспомощной, как и существующая, основанная на налогообложении.

Следовательно, разумнее допустить, что ФСЗС, по крайней мере сначала, будет испытывать сильное искушение предоставлять свои услуги по защите монополиям. Однако из этого необязательно следует, что такая система

не будет иметь никаких преимуществ по сравнению с тем, что мы имеем сегодня. Как упоминалось выше, размер монополий, нуждающихся в защите, по крайней мере, больше не будет определяться произвольной сегментацией рынка. Несмотря на то, что это не является наилучшим решением проблемы, более объединенный рынок, где монополии действуют в оптимальных масштабах, скорее всего, будет шагом вперед по сравнению с настоящим положением дел, когда между двумя любыми мелкими сегментами возводится стена без всякого учета эффективности.

Эту мысль можно проиллюстрировать на простом примере. Каждый регион Российской Федерации в настоящее время сохраняет то, что можно точнее всего назвать региональной водочной монополией. Во многих случаях интересы этих монополий представляют региональные администрации, а защищают неформальные группировки принуждения, в том числе криминальные. При существующей системе федеральные органы бессильны в борьбе с такими монополиями, вследствие чего во многих регионах сохраняются высокие цены и малоэффективное производство, даже если смежные регионы предлагают более высококачественную и дешевую продукцию. С учреждением ФСЗС федеральные органы решительно займут сторону более эффективных производителей и/или предприятий розничной торговли и получат возможность для защиты их интересов. Таким образом, более производительные предприятия смогут гарантировать себе возможность конкурировать на более крупных рынках, вытесняя менее эффективные монополии. Тот же принцип можно применить к проблеме конфликтов между инсайдерами и внешними инвесторами в их борьбе за контроль над крупными промышленными предприятиями. Здесь та же ситуация: тот, кто предложит больше (уже не стоя перед необходимостью платить мафиозным группировкам), вероятно, будет иметь больше средств, чтобы реструктурировать бизнес и повысить его эффективность.

Есть и другие причины считать, что при ФСЗС обеспечение прав местных хищнических монополий пойдет на спад. Во-первых, весь процесс принудительного обеспечения прав будет извлечен из темных недр параллельной экономики и станет прерогативой государства. Будучи в ведении государства, принуждение может контролироваться федеральными, региональными и местными

выборными органами, свободной прессой и другими формами общественного контроля. Случаи явного фаворитизма в работе ФСЗС станут достоянием общественности. При этом общественное внимание будет сосредоточено на одном определенном институте, а не на большом количестве малозаметных группировок частного принуждения, что намного облегчит общественный контроль. Как при существующих обстоятельствах, так и при наличии нового института ФСЗС вопрос о коррупции может стать темой для предвыборных кампаний, но при наличии ФСЗС можно легко определить, какие меры должны быть приняты против коррупции, и осуществить их (произвести кадровые замены и т. п.), в то время как при существующей системе этого определить практически невозможно, и вся борьба с коррупцией превращается в простое сотрясение воздуха.

Во-вторых, при условии, что можно обеспечить необходимое финансирование (подробнее об этом ниже), задуманная правовая система ФСЗС может предусматривать стимулы для рядовых сотрудников, создающие мотивацию к распространению защиты на как можно большее число конкурентов и к отказу от предложений со стороны укоренившихся монополий. Например, премии сотрудников можно поставить в зависимость не только от общей величины доходов, но также и от количества контрактов, которые они заключают, и применять строгие взыскания в тех случаях, когда на территории, где работает служба, заключено всего один или два контракта, даже если это и высокоприбыльные контракты. Фактически ФСЗС можно однозначно наделить функцией *содействия вхождению в рынок*, в частности, для мелкого бизнеса и поддержки открытия кредитных линий. Для этого внутри службы можно создать специальный отдел, занимающийся оказанием услуг по регистрации нового бизнеса и содействием вступлению новых предприятий в одну из деловых ассоциаций, с которыми ФСЗС заключила договоры. Другой отдел ФСЗС может оказывать посреднические услуги для осуществления бухгалтерского учета, аудиторских проверок и юридического консультирования, особенно для новых малых предприятий. Силовые подразделения службы, разумеется, будут эффективно защищать эти предприятия от возможных угроз, разрушая один из самых главных барьеров для конкуренции, который препятствует развитию современной российской экономики.

Последний и, возможно, важнейший момент состоит в том, что ФСЗС в значительной степени устранил главный источник власти укоренившихся региональных монополий в современной российской экономике — сам феномен сегментированных рынков. Эффективная система дублирования юрисдикции в сочетании с системой сдержек и противовесов в различных функциональных отделах и региональных органах службы уменьшат вероятность занятия жесткой односторонней позиции ФСЗС в тех случаях, когда сталкиваются интересы различных сторон, с которыми она заключила договоры. Со временем ФСЗС может превратиться в действенный механизм по разрешению конфликтов в четко определенных общих рамках, не слишком отличный от механизмов лоббирования, оказания взаимных услуг и других форм извлечения рентной прибыли, обычно применяемых в таких случаях даже в самых законопослушных странах с традиционной системой принудительного обеспечения прав собственности, основанной на налогообложении. В конце концов, практически неразрешимыми такие конфликты становятся не из-за неизбежных противоречий интересов, а из-за самой природы частного принуждения, на которой и лежит полная ответственность за наличие укоренившихся местных монополий и сегментированных рынков в России.

Наделение ФСЗС монопольными правами на защиту собственности может привести (и почти непременно приведет) к тому, что с экономических субъектов сначала будут взиматься завышенные ставки в противоположность тому, как функционируют подобные учреждения в традиционных рыночных экономиках. В сочетании с вероятным перекосом в сторону защиты монополий, о чем говорилось выше, это может вызвать озабоченность, поскольку возможны опасения относительно того, что сверхвысокая эффективность ФСЗС может принести обществу больше вреда, нежели пользы, в частности еще больше укрепить монополизированную структуру рынка, которую будет очень сложно искоренить в будущем. Конституционный механизм принуждения, основанный на налогообложении, и четко определенная и отлаженная правовая система в гораздо меньшей степени подвержены этим проблемам.

Однако нельзя забывать, что отправной точкой нашего анализа является не некое идеальное государство, а реальность настоящего времени. В этой реальности система принуждения и структура рынка, существующие в насто-

ящее время в России, почти безнадежно неэффективны. Справедливость утверждения о превосходстве ФСЗС над нынешней ситуацией, когда правительственные чиновники по существу бесконтрольно продают свои услуги различным мафиозным группировкам, основана на большей подотчетности обществу и лучших возможностях контроля, особенно со стороны предприятий-клиентов. Проще говоря, в нынешней ситуации, если сотрудники милиции берут взятки у мафии, то исключительно сложно призвать к ответу как самих сотрудников, так и их начальство, потому что не существует прямой связи между уплаченными налогами и качеством принудительного обеспечения прав собственности. При режиме ФСЗС, поскольку основным принципом будет заключение добровольных договоров с деловыми ассоциациями, ФСЗС сможет выживать, только обеспечивая конкурентоспособное сочетание цены и качества оказываемых услуг.

Следовательно, во всяком случае с теоретической точки зрения, вероятная монопольная рента, получаемая ФСЗС, не должна превышать денежного эквивалента дополнительной стоимости оказываемых услуг или же денежного эквивалента снижения общественных издержек, достигнутого в результате ее деятельности. Иначе говоря, если ФСЗС будет получать сколько-нибудь больше тех сумм, которые в настоящее время предприятия отдают своим группировкам частного принуждения, этот излишек, вероятно, будет представлять собой действительное снижение общественных издержек. Тогда часть этой монопольной ренты можно взимать в виде налога и направлять в доход государства. Если согласиться с тем, что увеличившиеся доходы государства в ситуации, существующей в российской экономике, можно использовать более эффективно, нежели просто растрачивать средства в несогласованных попытках частным образом защитить права собственности (например, правительство может использовать дополнительные доходы для помощи малоимущим или для проведения какой-либо стратегической промышленной политики), то новая система позволит не только деловому сектору российской экономики, но также и потребителям пусть пока не оптимизировать, но все же улучшить общественную ситуацию. Дополнительную страховку может обеспечить придание ФСЗС статуса временного института переходного периода, а затем его замена в четко установленные сроки на раз-

личные независимые органы, в большей степени соответствующие традиционному механизму принуждения, основанному на налогообложении.

Важный вопрос, ответ на который проливает свет на основное значение учреждения института ФСЗС, состоит в следующем: что произойдет, если предприятие, приобретающее услуги ФСЗС, вступит в конфликт с предприятием, которое не приобретает услуги ФСЗС. Ответ прост: у первого предприятия будет неоспоримое право обратиться в ФСЗС за помощью. Такой «фаворитизм» ФСЗС по отношению к своим клиентам не составит никакой проблемы, поскольку цель проекта в том и заключается, чтобы склонить все предприятия к заключению договоров с ФСЗС и по возможности быстрее. ФСЗС вводится, чтобы установить некие общие правила игры вместо нынешнего хаоса. Предприятия, отказавшиеся подчиняться этим правилам, будут подвергаться дискриминации в таком же смысле, в каком таксисты Нью-Йорка, не имеющие лицензий, подвергаются «дискриминации» со стороны полиции.

На самом деле главной целью такой «дискриминации» является не только унификация правил игры в экономике переходного периода и создание более стабильной институциональной среды, но и, что очень важно, установление в деловой жизни России культуры уплаты налогов. Причиной жесткого отношения нью-йоркской полиции к таксистам, не имеющим лицензий (в отличие от московской милиции, которая относится к таковым настолько снисходительно, что дешевые и эффективные нелегализованные такси почти полностью вытеснили с рынка перевозок лицензированные машины), является различное отношение к проблеме сбора налогов. Создание ФСЗС — это один из первых практических шагов по установлению культуры уплаты налогов в российском хаосе, опираясь на начальном этапе на экономическое стимулирование. В тот момент, когда все предприятия (или большинство) переориентируются на договоры с ФСЗС, а мафия настолько потеряет свое значение, что не будет опасности возврата к частному принуждению (по крайней мере в основных отраслях производства и на важнейших рынках), ФСЗС может быть постепенно трансформирована в более традиционный механизм всеобщего государственного принуждения, основанный на налогообложении (то есть договорная оплата услуг будет заменена на обязательную уплату

налогов, а ФСЗС возьмет налоговое ведомство под свою юрисдикцию или сольется с ним).

Успех предложенной схемы в решающей степени будет зависеть от подбора кадров для нового учреждения и надзора за его деятельностью со стороны правительства. В этом смысле сохранение и развитие демократической политической системы, в том числе свободной и независимой прессы и независимой судебной власти, являются решающей предпосылкой для создания ФСЗС (и для принятия всех прочих мер, предлагаемых ниже). Еще более важно понимать, что ни одно из наших предложений не может быть успешно осуществлено в отдельности при сохранении в целом неизменного существующего положения дел. Только при сочетании всех, в крайнем случае большинства, предлагаемых мер у нас может появиться разумная уверенность, что изменения достигнут «критической массы», которая подтолкнет общество к новому социальному договору.

9.6. Контроль со стороны инсайдеров и профсоюзы

При прежней тоталитарной системе Коммунистическая партия обеспечивала институциональный механизм для надзора за деятельностью руководителей государственных предприятий. Развал этого контроля и отсутствие альтернативных средств для контроля за деятельностью инсайдеров являются важнейшей проблемой для экономики переходного периода. Как мы упоминали выше, надежды на то, что коммерческие банки и финансово-промышленные группы смогут обеспечить эффективное корпоративное управление, до сих пор не осуществились. Одним из институтов, который может помочь в восстановлении некоторого контроля над руководителями-инсайдерами в современных условиях, является институт профсоюзов.

На большинстве российских постгосударственных предприятий профсоюзы в настоящее время практически отсутствуют, возможно, за исключением профсоюза шахтеров. Это и неудивительно, учитывая, что неоспоримый контроль со стороны инсайдеров⁶⁰ лишает большинство промышленных рабочих возможности зарабатывать на жизнь тем, что они производят на

⁶⁰Как отмечается в главе 3, наше деление субъектов на «инсайдеров» и «аутсайдеров» не зависит от того, работают ли они формально на предприятии. Например, торговцы и гангстеры параллель-

своем предприятии, и часто принуждает их заниматься каким-либо побочным частным бизнесом, не имеющим отношения к их предполагаемому основному занятию на предприятии, где они формально числятся (см. главы 2—5). Здесь, как и в случае с принудительным обеспечением прав частной собственности, мы снова сталкиваемся, по сути, с проблемой координации. Если бы рабочие могли контролировать то, что делают инсайдеры, они, вероятно, смогли бы вернуться на свои рабочие места (по крайней мере в некоторых известных нам случаях), что, в свою очередь, имело бы положительный эффект для реструктуризации в виде ограничения злоупотреблений и опоры на параллельную экономику.

Создание сильного профсоюзного движения может породить еще одну мотивированную общественную силу, заинтересованную в установлении нормальных правил рыночной игры. В частности, для руководителей постгосударственных предприятий профсоюзный контроль сильно затруднит сокрытие злоупотреблений (хотя контролировать извлечение рентной прибыли может оказаться сложнее). Например, на одной московской фабрике, которую мы достаточно подробно изучили, именно профсоюзный лидер взял на себя инициативу в успешной (что пока очень необычно) кампании по смещению коррумпированного руководителя предприятия и его приятелей из различных структур параллельной экономики. Новое руководство, назначенное со стороны, выразило озабоченность возможным столкновением «классовых интересов» с сильным профсоюзом, но с энтузиазмом приветствовало роль профсоюза в спасении предприятия от полного развала.

Можно также рассчитывать на то, что профсоюзы будут активно препятствовать мафиозному запугиванию. Действительно, сочетание бдительности рабочих, входящих в профсоюзы, с учреждением ФСЗС создало бы вероятную перспективу довольно быстрого ухода мафии в ее естественное «прибежище» азартных игр и проституции.

Кто-то может высказать сомнения в целесообразности поддержки деятельности профсоюзов из-за опасений, что профсоюзы могут стать еще одной

ной экономики, у которых есть возможность извлекать прибыль, воруя активы, по нашей классификации являются «инсайдерами», хотя они и не значатся в списках сотрудников. В то же время обыкновенные рабочие, месяцами не получающие зарплату и не имеющие права голоса в управлении фирмой, являются «аутсайдерами», хотя они и работают на предприятии.

общественной силой, интересы которой противоречат столь необходимой реструктуризации российских промышленных предприятий. Однако мы считаем эти опасения малообоснованными. Как и в случае с обсуждавшейся в предыдущей главе демократической политической системой и вышеописанной схемой ФСЗС, важнейшая задача, стоящая сейчас перед российским обществом, состоит в том, чтобы институционализировать процесс проведения переговоров и оказания взаимных услуг. Когда бы мы ни «выудили» этот процесс из недр параллельной экономики и когда бы он ни начал идти открыто, согласно общепринятым правилам заключения договоров, это, вероятнее всего, повлечет за собой увеличение, а не уменьшение производительности и будет шагом вперед в направлении нового общественного договора. Иначе говоря, в нынешней общественной среде переходного периода в России главная угроза эффективности и долгосрочным перспективам роста исходит от авторитарных тенденций и заключения инсайдерами закулисных сделок.

Говоря конкретнее, главная проблема российских постгосударственных предприятий — в низкой мотивации их руководителей-инсайдеров к деятельности, максимизирующей долгосрочную ценность их фирм. Простые рабочие, у которых нет доступа к счетам в иностранных банках или к счетам фиктивных компаний, управляемых инсайдерами, скорее будут заинтересованы в будущем процветании своих предприятий, а необходимость выполнять требования этих рабочих послужит для руководства дисциплинирующим фактором. Подобный долгосрочный эффект наблюдался во время послевоенного восстановления экономики Японии, где поддержка профсоюзного движения была одним из основных средств политики, проводившейся американскими оккупационными силами, пытавшимися изменить структуру японской экономики. Новые российские профсоюзы также могут воспользоваться «японским» принципом «пофирменных профсоюзов» — то есть, опытом организации профсоюзов по предприятиям, а не по отраслям промышленности, с тем, чтобы смягчить возможные негативные последствия для реструктуризации.

Есть еще одна причина для поддержки профсоюзов в современных российских условиях. Необязательно верить в социал-демократические ценнос-

ти, чтобы сознавать, что в тех случаях, когда уровень жизни рабочего класса слишком низок, деятельность профсоюзов представляет собой «попытку достичь условий жизни, соответствующих истинному самоуважению и широким общественным интересам, а не только борьбу за более высокие зарплаты» [240, с. 585]. В России накопился довольно хороший человеческий капитал промышленных рабочих и инженеров, особенно в течение последних, относительно мирных десятилетий социализма. Сейчас этот капитал растрачивается, потому что бедственный уровень жизни и вынужденное (большой частью) занятие различным побочным бизнесом ослабляют мотивацию и резко снижают производительность труда. Это может нанести гораздо больший вред экономической эффективности, чем любые временные трудности, с которыми может столкнуться процесс реструктуризации перед лицом сильного профсоюзного движения.

9.7. Важность экономического роста

Как было показано, экономический рост крайне необходим для успеха экономической реструктуризации, потому что только рост в масштабах всей экономики может создать достаточные стимулы. Например, мы можем ожидать решительного прорыва в направлении рыночной экономики в России только тогда, когда инвесторы будут убеждены, что они могут ожидать высоких доходов от производства при работе на конкурентных рынках. Они не смогут ожидать этого, если продлится экономический рост, основанный почти исключительно на конъюнктуре такого ограниченного сектора, как природные ресурсы. Кроме того, обстановка реального, диверсифицированного, т.е. наполненного, экономического роста уменьшит мотивацию к деятельности по извлечению рентной прибыли, повышая альтернативные издержки ресурсов, необходимых для такой деятельности. Возобновление реального экономического роста в России также является важной предпосылкой для создания конкурентных рынков капитала и столь необходимого чувства социальной стабильности и повышения реальных доходов.

Российская экономика с 1992 года страдает от экономического развала,

совокупные последствия которого оказались намного тяжелее последствий Великой Депрессии 1929-1933 годов в США. До сих пор этот развал не повлек за собой слишком большой открытой безработицы. Частично это объясняется достаточными возможностями для должностных злоупотреблений и извлечения рентных доходов: потраченная внутри страны часть доходов, полученных «новыми русскими», которые имеют доступ к ресурсам страны и капитальным активам, создала новые рабочие места в сфере обслуживания и розничной торговли, что обеспечило занятость (и доход) тем, кто был вынужден уйти с работы в промышленном производстве или на государственной службе.

Таким образом, в течение ближайших нескольких лет жизненно необходимо возобновить инвестирование и рост производства в высокотехнологичных отраслях, что является единственной возможностью создать новые постоянные современные рабочие места и адекватные источники доходов, хотя бы для того, чтобы предупредить массовую нищету и социальные взрывы. При современной структуре стимулов необходим начальный толчок со стороны правительства, чтобы запустить процесс, то есть сдвинуть экономику, основанную на извлечении рентной прибыли, с точки «неудовлетворительного равновесия» (см. [244, с. 412]). В печальных результатах, которые российские реформы имели до сих пор, можно в значительной степени винить реформаторов, не усвоивших эту фундаментальную мысль.

Сторонники «шоковой терапии» доказывали, что макроэкономическая стабилизация и другие меры, предусмотренные в парадигме их политики реформ, сами по себе создадут основу роста, и рассматривали (и часто все еще продолжают рассматривать) падение и/или стагнацию собственно производства как относительно небольшую проблему. Верно, конечно, что стимуляция экономического роста была бы бессмысленна и даже, возможно, пагубна для процесса перехода к рыночной экономике, если бы она проводилась без необходимых структурных изменений. Но здесь появляется порочный круг: значительный рост невозможен при старой системе, но отсутствие всякого роста ведет к дальнейшему укреплению этой старой системы (главным образом в виде параллельной экономики). Легкого выхода нет. Однако я считаю, что порочный круг экономического застоя и дальнейшего укрепле-

ния старой системы можно сначала разорвать за счет экономического роста. С этой целью мы предлагаем несколько правительственных программ, призванных содействовать вложению инвестиций и росту в нескольких отдельных приоритетных отраслях. Эти программы можно осуществить относительно независимо от состояния всего экономического пространства (при том, что само правительство будет действовать честно и у него будет сильная мотивация, — условие, которое мы подробнее рассмотрим в следующей главе). Успех этих программ даст мощный толчок процессу системных изменений, увеличивая перспективы для успеха других мер, которые предполагает наш проект реформирования.

Исключительно важным моментом, который необходимо учитывать при разработке правительственных программ по стимуляции экономического роста в России, является известная опасность перестараться. Одна из фундаментальных причин провала всех программ экономического роста, осуществлявшихся до сих пор, состоит в том, что центральные власти пытались принимать участие практически во всех аспектах, которые они считали важными для экономического роста. Несколько лет подряд правительство упрямо включало почти все общественно значимые сферы в директивы по инвестиционной политике и в бюджет. Результатом было то, что каждый отдельный проект мог в действительности финансироваться всего лишь на 20—30% от первоначально запланированного бюджета. Таким образом, большей частью эти деньги растрачивались без какого-либо экономического эффекта. Однако такая «политика стимулирования экономического роста» была исключительно «эффективна» для обогащения некоторых правительственных чиновников, а также банкиров и других «капитанов» российской экономики. Наш подход радикально отличается от этой практики. Правительство должно точно оценивать свои ограниченные ресурсы и сосредоточивать свою работу только на решении самых важных стратегических вопросов. Более того, даже эти вопросы должны в основном финансироваться не через существующую налоговую систему (которая и без того несет достаточно тяжелое бремя), а через привлечение новых средств в форме прямых иностранных инвестиций и обеспечение экономики новыми «деньгами для роста» из источников внутри страны, как описано ниже. Правительство должно также убедиться, что его самые заин-

тересованные члены с доказанной репутацией честных людей осуществляют контроль и надзор за выполнением каждого отдельного проекта, по крайней мере в течение первых нескольких лет. Другие проекты следует начинать только тогда, когда успех предыдущих принесет правительству новые доходы и расширит возможности эффективного контроля.

9.8. Промышленная политика и частные стимулы

Экономический рост должен стимулироваться посредством стратегической промышленной политики, в которой правительство должно выделить приоритетные отрасли и обеспечить им помощь и, самое главное, доступ на более широкие рынки. Первоначальный выбор приоритетов должен определяться возможностью относительно легкого доступа к неинфляционному финансированию (особенно к прямым иностранным инвестициям). Не менее важен выбор отраслей с точки зрения технологического мультипликационного эффекта и создания новых рабочих мест (подробный план пятиэтапной стратегической промышленной программы приведен в программе Явлинского [163]). С течением времени список приоритетных отраслей претерпит естественные изменения, что приведет к существенному пересмотру более ранних проектов. В этом разделе мы сосредоточим внимание на соотношении между промышленной политикой и задачей по изменению стимулов экономических субъектов в российской экономике переходного периода.

В центре внимания промышленной политики в России, по крайней мере на ее начальной стадии, может находиться нефтяная и газовая промышленность, которая стоит на первом месте отраслей с наивысшей степенью потенциальной экспортной конкурентоспособности. Однако это не нужно понимать как всего лишь разработку нефтяных и газовых месторождений для увеличения добычи, экспорта и доходов правительства. Невзирая на какие-либо ценовые тенденции, очевидно, что только добыча полезных ископаемых не может поддерживать российскую экономику и ее положение в течение долгого времени. Правительственная политика в отношении нефтегазовой отрасли должна гарантировать, что инвестиции в разработку новых мес-

торождений нефти и газа не только расширяют саму энергетическую отрасль, но и стимулируют реконструкцию и рост производства, а также создание новых рабочих мест в смежных отраслях, таких как металлургия, машиностроение и строительство.

Ключевым моментом в этой стратегической промышленной политике является полное соблюдение закона о соглашениях по разделу продукции (СРП), вступившего в силу в 1996 году. Основным новым стимулом, установленным этим законом по сравнению с предыдущим законодательством, заключается в том, что нефте- и газодобывающие компании должны платить налоги в основном в натуральной форме как согласованную долю продукции и могут распоряжаться оставшейся долей по своему усмотрению. В частности, они освобождаются от обременительных налогов, что часто усугубляется, как это сейчас происходит в России, плохо скрываемым стремлением к извлечению рентной прибыли со стороны различных правительственных органов⁶¹.

Если в развитие российской нефтегазовой промышленности в результате исполнения закона об СРП⁶² привлечь достаточно прямых инвестиций, результаты этого будут ощущаться далеко за пределами энергетического сек-

⁶¹Предыдущее законодательство, как это видно на примере закона о недрах, принятого еще в 1992 году, требовало от любого потенциального разработчика сначала приобрести специальную лицензию, выдававшуюся правительством. Кроме платы за получение лицензии, разработчик должен был выплачивать различные сборы (например, специальный целевой налог для финансирования геологических изысканий и разведки, налоги на «сверхприбыль», плату за аренду акваторий, налоги за пользование землей, различные акцизные сборы и т.д.). Закон также строго ограничивал право передачи лицензии другой компании.

Согласно закону об СРП инвестору не нужна лицензия для получения права на разведку и добычу минеральных ресурсов. Лицензию заменяет соглашение о разделе продукции — контракт, по которому за плату Российская Федерация наделяет инвестора на установленный промежуток времени исключительными правами на изыскания, разведку и добычу минеральных ресурсов.

Эти добытые минеральные ресурсы распределяются между государством и инвестором в соответствии с соглашением, в котором оговорены условия и процедуры индивидуально для каждого соглашения. В частности, «компенсационная добыча» и доля инвестора от «прибыльной добычи» находятся в собственности инвестора на основе прав собственности. Согласно СРП доля инвестора может экспортироваться из России без каких-либо ограничений или пошлин. Также гарантируется право инвестора на доступ к магистральным трубопроводам. За исключением налога на прибыль и платы за использование недр инвестор освобождается от налогов, пошлин и сборов на срок действия соглашения, в том числе от таможенных и акцизных сборов и других обязательных платежей. Инвестор также имеет право (хотя только с письменного разрешения правительства Российской Федерации) полностью или частично передавать свои права и обязанности дочерней компании или какому-либо иному юридическому лицу.

Закон об СРП широко трактуется как первый закон в России, действительно способствующий привлечению инвестиций, и как закон, способный сыграть важную роль в привлечении столь необходимого потока прямых иностранных инвестиций.

⁶²В докладе, подготовленном компанией «Salomon Brothers», которая активно занимается привлечением инвестиций в российскую нефтяную и газовую промышленность, говорится, что в эту отрасль может быть вложено около 50 миллиардов долларов западных инвестиций, как только

тора. Закон об СРП также предписывает проведение конкурентных торгов на контракты по поставке оборудования и выполнению строительных работ. Некоторые российские исследователи утверждают, что у российских поставщиков, в том числе у бывших военных заводов в регионах, особенно пострадавших от экономического спада, могут быть хорошие шансы выигрывать эти контракты (Конопляник и Субботин [57]). Если бы это было осуществлено, инвестиции в развитие нефтегазовой промышленности, принося выгоду энергетикам, также обеспечили бы возможность «большого толчка», необходимого, чтобы остановить происходящую в настоящий момент относительную стагнацию в реальном несырьевом сегменте экономики. Можно ожидать, что российская металлургия, машиностроение и строительная промышленность больше всего выиграют от разработки новых нефтяных и газовых месторождений и строительства новых трубопроводов.

С точки зрения стимулов долгосрочные результаты такого толчка могут быть еще значительнее. В частности, когда начнет осуществляться ряд проектов СРП, появится новая схема заключения контрактов с участием нефте- и газодобывающих компаний, промышленных и строительных фирм, а также правительства, которая разорвет существующий порочный круг, когда предприятия обманывают правительство, используя дорогостоящую систему задолженностей, а правительство пытается компенсировать свои потери, выжимая из фирм практически все доходы, которые ему удастся выявить. В проектах, подпадающих под действие закона об СРП, определена натуральная форма налогов, поэтому все финансовые сделки могут стать прозрачными. Конечно, важно, чтобы российские поставщики, обеспечивающие проекты СРП оборудованием и услугами по строительству, также имели возможность выбрать налоговую систему типа СРП. Тогда у всех сторон, задействованных в сделках, осуществляемых в рамках СРП, не будет стимулов к сокрытию своих доходов, и это может привести к ликвидации задолженностей и замене бартера денежными операциями — в частности, при оплате поставок энергии и топлива, а также при уплате налогов. Разумная политика прави-

будет принято соответствующее законодательство [252, с. 44], или 7–8 млрд долл. в год [57, с. 91]. Это утроило бы объем прямых иностранных инвестиций в российскую экономику по сравнению с 1997 годом.

тельства в этом контексте должна состоять в том, чтобы освободить фирмы, которые смогли стать конкурентоспособными поставщиками для нефтегазовых фирм на мировой арене, от накопившихся долгов по налогам прошлого времени и тем самым поддержать переход к надлежащей системе расчетов и обеспечить себе в будущем стабильное поступление налогов.

Проекты СРП также покажут другим постгосударственным предприятиям, что новая система предлагает лучшие и более дешевые возможности для достижения их целей, чем существующая дорогая система сокрытия доходов путем сделок по бартеру и использования системы задолженностей. Сила конкуренции начнет подталкивать все большее число постгосударственных предприятий к применению подобных схем раздела продукции во взаимоотношениях с правительством. Порочный круг будет заменен на круг взаимной выгоды.

Заметим, что описанная здесь схема соответствует общей установке, которой мы пользуемся для предложения новых моделей экономической политики. Новая система не должна вводиться в качестве обязательной замены старой. Скорее различные формы отношений между правительством и нефте- и газодобывающими компаниями будут некоторое время сосуществовать, и сила конкуренции определит, какие из них, в конце концов, станут доминировать. Процесс переговоров между правительством и каждой индивидуальной фирмой, который предполагается в случае налогообложения по принципу раздела продукции, может выглядеть не особенно привлекательным с традиционной точки зрения. Однако мы должны здесь снова подчеркнуть, что такой тип заключения договоров уже глубоко укоренился в российской экономике (фактически он укоренился, как минимум, за последние десятилетия плановой экономики). Наше предложение заключается в том, чтобы сделать процесс заключения сделок явным, допуская открытые эксперименты с различными его формами. Очень важно при этом, что результаты каждого эксперимента и с точки зрения экономической эффективности, и с точки зрения величины доходов правительства станут достоянием общественности.

К сожалению, результаты начальной фазы осуществления первых крупных проектов, подпадающих под сферу действия закона СРП, оказались неоднозначны, по крайней мере, с точки зрения нашего исследования. Поставки оборудования ведут в основном по-прежнему иностранные фирмы.

Более того, часто приглашаются даже иностранные строители. Похоже, что доходы российской экономики до сих пор ограничиваются получением единовременных выплат федеральному и региональным правительствам, используемых для финансирования текущих затрат, таких как выплата пенсий и зарплат государственным служащим.

Такая плачевная ситуация лишний раз свидетельствует о том, как трудно заставить работать даже хороший закон в условиях российской экономики, все еще в целом враждебно настроенной к конкурентоспособной производственной деятельности и все еще ориентированной на получение рентных доходов. Как мы уже неоднократно подчеркивали, только более или менее согласованное принятие всего комплекса мер, нацеленных на изменение стимулов на различных уровнях российской экономики, может привести к благоприятным результатам в каждой отдельной области. А когда вся экономическая среда начнет изменяться, федеральному правительству, возможно, потребуются занять позицию более активного вмешательства, в том числе в отношении поставок на местах (с указанием доли отечественных фирм в поставке инструментов, оборудования и т.д.) по соглашениям о разделе продукции, а также использовать свои собственные модели развития, которые мы обсудим чуть ниже, для содействия реконструкции и технологическому обновлению тех российских производственных предприятий, которые могут обеспечить такие поставки. В любом случае важно, чтобы Россия не распродавала свои минеральные богатства, просто чтобы покрыть дефицит бюджета, как это сейчас происходит на практике. Средства, полученные от нефти и газа, должны использоваться для содействия созданию новых производственных предприятий с высокой конкурентоспособностью на международном рынке и для формирования основы для развития новых отраслей в российской обрабатывающей промышленности.

В числе других отраслей, которые могут сыграть важную роль на начальном этапе промышленной политики, мы выделили строительную, текстильную, деревообрабатывающую промышленность и мебельное производство, а также (в долгосрочном плане) автомобильную и авиационную промышленность. Естественно, этот список будет подлежать тщательному пересмотру по мере изменения условий внутри и вне российской экономики. Важно,

однако, что правительство может сделать больше, даже при современных ограниченных средствах, для создания стимулов для реорганизации и промышленного роста.

9.9. Система налогообложения и ожидаемые результаты

Мы придаем особое значение применению СРП в энергетике, потому что считаем, что с некоторыми изменениями схема налогообложения по принципу раздела продукции может быть использована в намного более широком контексте, вплоть до взимания налогов с местных предприятий местными органами власти. Ключевой момент применительно к стимулам состоит в том, что фирмы, с которых взимаются налоги согласно этой схеме, получают полное право распоряжаться всей прибылью, остающейся после того, как они исполнили все свои обязательства по СРП, и могут не беспокоиться о необходимости скрывать свои продажи и прибыли. Игра в прятки между предприятиями и государственными органами, происходящая в настоящее время, является главной причиной не только проблем с бюджетом, но также очень высоких затрат на осуществление сделок и сегментации рынка. Изменение метода налогообложения с взимания налогов с потоков чистой прибыли на налогообложение по принципу раздела продукции (которое можно еще больше упростить до единовременного налога в виде разового платежа) намного упростит правила игры как для налоговых органов, так и для предприятий, что приведет к повышению собираемости налогов, а также к снижению издержек на осуществление сделок и уменьшению возможностей параллельной экономики. Конкуренция между местными и региональными органами за привлечение новых инвестиций должна ограничить долю, причитающуюся государственному сектору, до разумного и взаимно допустимого уровня (подробнее об этом см. в главе 10).

В духе нашего общего подхода налогообложение по принципу СРП не следует вводить как обязательную единовременную реформу. Существующую систему налогов на прибыль и налогов с продаж можно оставить без изменений и только дополнить необязательной системой фиксированных рентных платежей (за лицензию на деятельность). Фирмы, желающие перейти

на новую систему, будут вести переговоры с властями о величине своих налогов, взяв за основу, например, средний размер налогов, действительно уплаченных в течение последних лет. Естественно, правительство должно быть в состоянии настоять при этих переговорах на своих условиях, если оно посчитает недостаточной сумму, предложенную фирмой (либо в том случае, если фирма несколько лет не платила налогов). Если не будет достигнуто согласия, стороны расходятся, и существующая система уплаты налогов остается в силе. Если согласие достигается, руководство фирмы получит абсолютное право свободно распоряжаться любыми доходами, в то время как правительство будет иметь гарантированный приток средств в бюджет (согласие может включать в себя положение о том, что плата за лицензию на деятельность будет увеличиваться каждый год на несколько процентов сверх уровня инфляции, что снимет необходимость пересматривать условия каждый год).

Ключевая особенность такой схемы в том, что она должна быть более привлекательной, чем существующая система налогообложения, как для правительства, так и для предприятий. Предлагаемая новая схема имеет только внешнее сходство с современной системой избирательного преференциального режима, используемого российским правительством, который сводится к произвольному предоставлению налоговых и таможенных льгот, а также иных льгот отдельным фирмам и организациям, в то время как сама система налогообложения остается прежней. Результатом этого стала повсеместная коррупция и расточительство ресурсов для поиска рентной прибыли без всяких положительных результатов, которые предполагает наша модель. Причина этого в том, что освобождение от налогов и таможенных пошлин происходит по формальным основаниям, таким как «тяжелое финансовое положение», «особо большая социальная роль» и т.д. На практике фирмы, на которые распространяется такой предпочтительный режим, могут не иметь никаких финансовых затруднений, но, конечно, не могут придать огласке свое материальное благополучие из-за боязни общественного протеста. Поэтому соглашения заключаются путем закулисных переговоров между инсайдерами и правительством.

В нашей модели, наоборот, установление фиксированной платы за лицензию на деятельность совершенно не связано с (официальным) финансо-

вым положением фирмы, поэтому у тех фирм, которые приходят к соглашению с правительством по поводу величины фиксированных сумм к оплате, не будет стимула скрывать свои доходы, применять сложные методы перевода средств через подставные компании и прибегать к другим подобным мерам, что, весьма вероятно, в итоге приведет к снижению частных, а также общественных затрат на осуществление сделок и, наконец, к повышению доходов правительственного бюджета. Верно, что даже в этом случае процесс переговоров повлечет растрату некоторой части ресурсов на получение рентной прибыли, но можно ожидать, что полезность для общества в целом будет больше⁶³. Возможное дробление и/или слияние фирм в процессе реструктуризации не создаст сложностей, поскольку можно легко установить условие, что компании-преемники должны вносить фиксированную плату за лицензию на деятельность пропорционально разделу основных средств прекратившего свое существование постгосударственного предприятия, либо что холдинговая компания, приобретающая постгосударственное предприятие, также принимает на себя обязательства по оплате лицензии на его деятельность. Кроме того, поскольку созданные новые фирмы будут иметь возможность выбора между различными системами налогообложения, можно уделить особое внимание стимулированию вложения капитала в оборудование, чтобы достигнуть конкурентоспособности на международном рынке.

Как показано в предшествующем анализе, не только текущие доходы, но также и субъективные ожидания на будущее играют существенную роль в принятии решения посткоммунистическими производителями о сроках переориентации с параллельной экономики на конкурентные рынки. Принимая это во внимание, нельзя пренебрегать ни одной мерой, способной укрепить уверенность в будущем, как бы ни были малы немедленные результаты.

Правительство должно принять на себя обязательство проводить реалистичную и заслуживающую доверия долгосрочную политику, в которой каждая отрасль будет знать свое место в списке приоритетов. Уменьшение неопределенности само по себе будет содействовать реструктуризации, уменьшая влияние опционных издержек.

⁶³Интересное обсуждение случаев, когда рассеивание ренты в (несомненной) деятельности по извлечению рентной прибыли не приводит к общественным убыткам, см. в работе Бенсона [191].

Правительство должно также прилагать усилия к началу открытого и публичного диалога с предпринимателями; в частности, оно должно создать производственные советы с участием ведущих бизнесменов, представителей правительства и известных ученых, которые должны добиваться взаимного согласия по решениям, впоследствии осуществляемым в экономической политике.

9.10. Финансирование долгосрочного роста

Как мы видели (см. главы 2 и 3), современная российская банковская система и финансовые рынки не выполняют ту функцию, которую они обычно выполняют в рыночной экономике, — функцию направления личных сбережений граждан на реальные инвестиции. Российские рынки капитала столь же сегментированы и ориентированы на инсайдеров, как и вся экономическая структура в целом. Поэтому они не могут дать экономике эффективный механизм распределения рисков. Каждый инвестор вынужден идти на значительный риск при участии в ограниченном числе проектов, неизбежным следствием чего является реализация только краткосрочных проектов, перспективность которых можно сравнительно легко оценить. Такие проекты в большинстве случаев сводятся к операциям с государственными долгосрочными облигациями или к финансированию внешней торговли и операций по обмену иностранной валюты. На протяжении всего периода перехода к рыночной экономике долгосрочные кредиты нефинансовому сектору едва составляли 3–4% от всех кредитов, предоставленных коммерческими банками.

Предлагаемые нами меры по проведению финансовой политики не требуют каких-либо немедленных изменений в существующем банковском секторе и на рынках капитала. В частности, они не предполагают какого-либо ограничения финансовых операций, в настоящее время производимых российскими банками и/или финансовыми спекулянтами. Вместо этого они нацелены на создание потоков новых денежных средств через новообразованные конкурирующие финансовые институты. Эти институты будут направлять деньги на долгосрочные инвестиционные проекты, в достаточной степени защищенные от рисков и рентабельные в долгосрочном плане. Если новые

инвестиционные проекты окажутся достаточно выгодными, существующие денежные потоки будут также привлечены в новую систему и отвлечены от неэффективных краткосрочных операций⁶⁴.

Наше главное предложение состоит из двух частей. Первая часть позволит создать новые накопления почти полностью «из воздуха». Вторая часть предусматривает инвестирование этих новых накоплений в долгосрочное развитие и защиту экономики от возможных последствий инфляции.

В первой части (которая описана в следующей главе) мы предлагаем организовать новый государственный страховой фонд (ГСФ), в который вначале будут вкладывать деньги не сами субъекты экономики, а государство в интересах и от имени тех своих служащих, которые подпадают под специальную схему стимулирования для повышения их заинтересованности. Деньги будут занимать в Центральном банке в соответствии со специальным законодательством и замораживаться на счетах фонда, по меньшей мере, на десять лет (таким образом, рост требований Центрального банка к правительству не приведет к немедленным инфляционным последствиям).

Активы ГСФ будут преимущественно состоять из долгосрочного кредита другому новому финансовому учреждению, которое будет содержаться за счет государства, — государственному банку развития (ГБР). Этот новый банк, по крайней мере, первоначально на сто процентов принадлежащий правительству, будет выполнять в качестве единственной функции задачу инвестирования в долгосрочное развитие российской обрабатывающей промышленности. Инвестиционные планы будут ежегодно обновляться вместе с изменением приоритетов правительства в промышленной политике. Например, если первоначальным приоритетом в промышленной политике будет переоснащение предприятий, поставляющих оборудование зарубежным инвесторам в соответствии с соглашениями о разделе продукции, это переоснащение должно стать приоритетным направлением для кредитов, выдаваемых банком развития под различные проекты.

Важно, чтобы начальный инвестиционный капитал финансировался за счет новых денежных потоков, чтобы банку развития не приходилось конку-

⁶⁴Одним из очевидных поводов для опасений относительно создания новых денежных потоков является опасность высвобождения инфляционных сил. Удобнее рассмотреть эти опасения после того, как будет дано описание самой модели.

рировать с другими сберегательными учреждениями и с самого начала платить исключительно высокие процентные ставки. В идеале банк развития, по крайней мере первоначально, вообще не должен зависеть от величины краткосрочных процентных ставок на российском финансовом рынке.

Основное различие между этой схемой и прямым финансированием из государственного бюджета (или предоставлением государственных субсидий на реструктуризацию) состоит в независимости банка развития. Когда финансирование предположительного проекта реструктуризации осуществляется непосредственно из государственного бюджета, критерии, определяющие выбор проектов, часто неоднозначны, и на практике многое определяется лоббистской деятельностью. Кроме того, не существует правительственного органа, который мог бы осуществлять эффективный последующий надзор и контроль за тем, как расходуются выделенные средства, вследствие чего деньги часто идут не на финансирование реструктуризации, а расходуются на совершенно другие цели. Когда ведущую роль играет государственный банк развития, эти критерии будут унифицированы, и качество контроля намного повысится. Конечно, чтобы этого достичь, для наблюдения за выполнением каждого проекта, осуществляемого банком, необходимо подобрать группу высококвалифицированных и честных профессионалов, особенно имеющих опыт работы в подобных правительственных и квазиправительственных учреждениях, причем, возможно, не только в качестве консультантов, но также и в качестве исполнительных должностных лиц. Возглавлять банк должен один из самых талантливых профессионалов, и его положение должно быть гарантировано не ниже, чем положение председателя Центрального банка. Учетная политика должна с самого начала соответствовать не российским, а международным стандартам, а для аудиторских проверок следует привлекать аудиторов с хорошей репутацией.

Опять-таки, рассматривая банк развития не как отдельную меру, а в сочетании с другими предлагаемыми изменениями в экономической политике, мы считаем, что он может сыграть чрезвычайно важную роль в начале и в продолжении реструктуризации промышленности. Более того, с успехом каждого проекта положение ГБР на финансовом рынке будет усиливаться, что позволит осуществить различные смешанные инвестиционные проекты, в

которых одна часть средств поступит из ГБР, а другая – из частных финансовых институтов. Поэтому можно ожидать, что ГБР ускорит переориентацию частной банковской системы в России с ее нынешней роли источника краткосрочного инвестирования на ее естественную роль финансирования промышленного развития и экономического роста.

Глава 10. Долгосрочная стратегия модернизации страны: децентрализация власти и стимулы для исполнителей

Хотя лишь немногие могут предложить политику, все мы сможем судить о ней.
(Перикл)

10.1. Введение

Все перечисленные нами меры по осуществлению политики реформ, основанной на стимулах, отвечают трем главным условиям. Во-первых, все они, от свободных выборов до коммерциализированной службы защиты собственности, направлены на создание условий, способствующих развитию конкуренции среди различных институтов и форм правления (будь то формальных или неформальных).

Во-вторых, все они требуют большей подотчетности общественности. Это очевидно для выборов, но и предлагаемая Федеральная служба защиты собственности в гораздо большей степени подотчетна (тем предприятиям, которые ей платят), нежели существующий государственный аппарат. И даже введение новой системы налогообложения, предусматривающей открытые и гласные переговоры о ставках налогообложения для отдельных предприятий будет более подотчетно общественности, нежели существующая система предоставления льгот за закрытыми дверями.

Наконец, и это самое главное, все предлагаемые меры предусматривают самоорганизацию частных субъектов экономики. Государство будет только предоставлять возможность выбора институционального устройства. Это уже само по себе немало, так как в настоящее время такая возможность либо полностью отсутствует, либо сделана крайне затруднительной в силу «неправильного равновесия» в социальной игре. В то же время вопрос о том, воспользуются ли субъекты экономики этой возможностью, будет зависеть от их собственного выбора.

Вероятность того, что люди воспользуются новой возможностью, может быть значительно увеличена за счет введения нового вида конкуренции, которая может оказаться очень полезной для содействия осуществлению даль-

нейших политических и экономических реформ в России, а именно, конкуренции между регионами на обширной территории страны. Вначале мы рассмотрим вопрос о децентрализации власти в отношениях между федеральным центром и региональными властями. Затем рассмотрим опасность сосредоточения слишком большой власти в регионах и меры противодействия такой опасности, которые состоят в дальнейшей передаче полномочий органам местного самоуправления с одновременным строгим соблюдением федеральных законов на всей территории страны. И, наконец, мы рассмотрим вопрос о схемах стимулирования правительственных служащих, которые могут смягчить проблему коррупции.

10.2. Новая федеральная схема раздела полномочий

Поддержка развитию политической и экономической демократии в России должна решающим образом основываться на отходе от централизованной модели, которая характерна для политической структуры страны еще со времен царизма. Как мы уже говорили ранее, будучи неэффективной в проведении содержательных реформ сверху, такая структура мешает развитию частной инициативы снизу и является в настоящее время одним из главных препятствий в процессе преобразований.

Одной из очевидных причин необходимости передачи значительного объема экономической власти из Кремля региональным и местным властям является чисто географическая причина. Азиатский регион Российской Федерации настолько удален от европейской части, что одни только гигантские транспортные издержки являются серьезным препятствием для эффективного управления из Москвы. Процесс географического сближения управляющих центров, производственных мощностей и рынков уже быстро идет снизу во многих регионах.

Однако существует и иная, гораздо более важная причина для такой реформы. Эта причина основывается на приведенных нами главных доводах в пользу создания стимулов. Передача полномочий от центральной и региональной бюрократии на места в сочетании с частыми местными выборами и общественным контролем, которому местные власти подвержены в значи-

тельно большей степени, нежели президент и центральное правительство, даст мощный толчок созданию конкурентной среды и послужит противодействующей силой существующему сегодня сосредоточению собственности и власти в руках общероссийских и региональных олигархий. Новая схема разделения полномочий таким образом даст гораздо более сильные стимулы для создания обстановки чисто экономической конкуренции по сравнению с конкуренцией в извлечении рентных доходов, характерной для существующего разделения полномочий, при котором большую роль играют группы влияния.

Немедленным практическим шагом к децентрализации процесса принятия бюджетных и экономических решений, который соответствовал бы нашему принципу «не навреди», могло бы стать изменение существующего порядка перевода денежных средств из федерального в региональные бюджеты и дальнейшего перевода средств из региональных в местные бюджеты. В настоящее время эти вопросы решаются соответственно федеральным и региональными правительствами. Переговоры протекают за закрытыми дверями со всеми вытекающими отрицательными последствиями в виде погони за рентными доходами, «особых отношений» и давления вышестоящих властей на нижестоящие. Величина трансфертов, получаемых каждым регионом из федерального бюджета, существенно колебалась в течение прошедших четырех лет без всяких видимых экономических причин. То же самое происходило с региональными трансфертами в местные бюджеты. Гораздо более приемлемым решением было бы решение правительства о том, что регионам будет выделяться определенное количество денег (скажем десять процентов от общих расходов бюджета, что в общем соответствует средней сумме всех трансфертов в последние годы), которое будет распределяться не по решению Министерства финансов, а по коллективному решению Совета Федерации (верхней палаты парламента, куда входят представители от всех регионов). Аналогичную систему можно было бы ввести в каждом регионе, где выделяемые деньги распределялись бы по решению собраний представителей местных органов власти.

На региональном уровне следует ввести новую систему расчетов и взаимной помощи для содействия развитию конкуренции в целях осуществления инвестиций и реструктуризации долгов. В частности, каждому региону следует разрешить создание резервной системы, привязанной к вновь созда-

ваемому Банку межрегиональных взаимных расчетов (БМВР). Регионы будут вкладывать в БМВР часть сумм, ежегодно получаемых из федерального бюджета, и эти деньги составят основу средств, которые они смогут изымать из банка. Центральный банк также сможет вкладывать деньги в БМВР, в результате чего ЦБ получит долю во всей системе. БМВР может служить орудием взаимных расчетов не только между региональными правительствами, но и между предприятиями, что в значительной степени увеличит их доступ к более крупным рынкам.

Затем региональные правительства получили бы право выпускать региональные ценные бумаги, обеспеченные их вкладами в БМВР. Некоторые из этих ценных бумаг могли бы быть гарантированы и центральным правительством на взаимно согласованных условиях. Следует создать и другой банк, Межрегиональный банк содействия развитию (МБСР) для направления средств на содействие развитию, которые один регион переводит другому, и для частных инвестиций в местные проекты.

Новая схема разделения полномочий должна включать в качестве одного из важнейших компонентов значительную степень свободы региональных властей в регулировании экономической деятельности на своей территории. Федеральному правительству следует ограничить прямое вмешательство в эти вопросы выработкой стратегической промышленной политики и политики в области разработки полезных ископаемых в рамках соглашений о разделе продукции. В частности, при необходимости сохранения потолка налогообложения и регулирования деловой активности, единых на всей территории России, региональным правительствам могли бы быть предоставлены полномочия самостоятельно вводить налоговые льготы, а также принимать другие меры для улучшения инвестиционного климата на их территориях для всех или для приоритетных отраслей промышленности при условии понимания с их стороны, что в случае возникновения бюджетного дефицита в результате их политики покрывать этот дефицит они также будут самостоятельно. Решение некоторых противоречивых вопросов внутренней экономической политики также могло бы быть передано на региональный уровень, например, противоречивый кодекс законов о земле. Региональные власти могли бы испробовать различные варианты решения земельного вопроса, которые они

считают наиболее оптимальными в их условиях, а конкуренция среди инвесторов вскоре показала бы, какой из вариантов оказался наилучшим.

В целом, ожидаемые результаты предоставления больших полномочий региональным властям в принятии экономических решений можно вкратце сформулировать следующим образом. Как только региональные правительства получают полномочия в значительной степени самостоятельно определять инвестиционный климат, инвесторы (российские и иностранные), естественно, заберут свои деньги из регионов, где инвестиционный климат менее благоприятен, и станут вкладывать их в предприятия в тех регионах, где инвестиционный климат лучше. БМВР и МБСР, в частности, создадут инфраструктуру, необходимую для беспрепятственного перевода инвестиционных средств (как государственных, так и частных) из одного региона в другой. Решить жарко обсуждаемые вопросы экономической политики чисто академическим путем почти невозможно, конкуренция среди инвесторов очень быстро покажет, какая политика (или набор политических мер) является наилучшей⁶⁵. Таким образом, успех или неудача региональных и местных правительств в конкуренции за инвестиционные средства будет оказывать прямое воздействие на благосостояние граждан, проживающих на соответствующей территории, и при демократической системе местных выборов даст мощный толчок к проведению разумной политики и к ограничению влияния мафиозных кланов.

Возможность привлечения лучших экспертов на частной основе вместо того, чтобы просить центральные власти об оказании технической помощи, окажет сильное конкурентное влияние на само центральное правительство, которое будет поставлено перед необходимостью резкого улучшения качества своих услуг. В свою очередь центральное правительство будет иметь возможность приглашать органы местного самоуправления и промышленников для участия в тендерах на размещение новых инвестиционных проектов (новых заводов и т.п.), тем самым получая дополнительные доходы. Такая взаимно стимулирующая конкуренция между самими регионами и между региональными

⁶⁵Набор теоретических и эмпирических работ, посвященных вопросу аналогичных результатов конкуренции между отдельными штатами в США производит большое впечатление. Для ознакомления с ранними исследованиями см. Тибут [264], а для ознакомления с работами последнего времени рекомендуем Хайнс [221], Холмс [225] и Нечиба [246].

проектами и проектами, спонсируемыми центральным правительством, может значительно улучшить функционирование российской экономики в целом.

Возражением против такой схемы может быть то, что российские регионы слишком неравномерно наделены природными ресурсами, составляющими сегодня основу их благосостояния. В то же время мы уже говорили, что природные ресурсы являются крайне ненадежной базой экономического процветания и что те страны, у которых нет больших запасов минеральных ресурсов, достигли наибольшего экономического прогресса. В российском случае, в частности, регионы, не имеющие особых природных ресурсов, имеют значительную емкость капитала и ресурсы рабочей силы. Положение, в котором они находятся сейчас, — продолжительная стагнация и попытки удовлетворения насущных потребностей жителей этих регионов за счет дотационных вливаний, полученных от экспорта природных ресурсов другими регионами, — не открывает перед ними никакой долгосрочной перспективы. Когда эти промышленные регионы освободятся от чрезмерного централизованного контроля и окажутся в ситуации конкуренции, они быстро научатся тому, как наилучшим образом использовать свои человеческие резервы и капитальные ресурсы. Некоторые из регионов, которые не привлекательны для инвесторов ни в каком смысле, могут выжить, став своего рода «налоговым раем» для компаний, действующих в других частях России.

Конечно, мы должны учитывать, что при современном состоянии российской экономики некоторые регионы (или, скорее, части некоторых регионов) физически не смогут выжить при предложенной схеме. Те регионы, которые действительно находятся в бедственном положении (в результате каких-то экологических катастроф или совершенно безнадежных затрат на переустройство), должны быть обозначены как «регионы экономического бедствия» и получить специальный статус в парламенте. Этот статус позволит таким регионам получать прямые субсидии из федерального бюджета, но он также будет предусматривать строгие ограничения на самоуправление в течение всего периода действия такого статуса. В частности, правительство назначит специальную управленческую группу, состоящую из профессиональных экономистов и менеджеров, у которой будет право отменять решения местного самоуправления. В задачу группы будет входить либо

осуществление реалистичной программы переустройства, либо программы переселения.

Еще одной ловушкой на пути передачи власти от федерального правительства региональным может стать возможная угроза усиления власти региональных правительств и мафиозных кланов, которые уже сейчас играют заметную роль. Главным механизмом противостояния этой угрозе является еще большая передача власти органам местного самоуправления в сочетании с принудительным исполнением федеральных законов. В то же время следует заметить, что, если децентрализация будет проводиться в соответствии с нашими предложениями, которые предусматривают многоуровневую конкуренцию между центром и регионами, а также между самими регионами, то эта конкуренция должна служить предотвращению укоренения местных мафиозных кланов. Мы проиллюстрируем эту мысль, соотнеся ее с нашим предложением о создании Федеральной службы защиты собственности (ФСЗС) (см. главу 9).

10.3. Передача полномочий и вновь о ФСЗС

Успешное создание в России государственного механизма принудительного исполнения, основанного на стимулах (ФСЗС), подразумевает, чтобы с самого начала эта организация стала действовать в широком масштабе и чтобы она завоевала достаточное доверие предприятий. Величина первоначального капитала, необходимого для того, чтобы ФСЗС сразу стала действовать в общенациональном масштабе, может оказаться непомерно велика для нынешнего состояния российского бюджета. Возможно, более целесообразно начать работу в региональном масштабе⁶⁶. Обсудим вкратце, каким образом передача власти может оказаться полезной для новой государственной организации в ее деятельности по объединению рынка и увеличению экономической эффективности, а также некоторые другие эффекты такой передачи власти от центра к регионам.

⁶⁶Эта идея была высказана автору Рональдом Коузом в частной беседе.

Положение, в котором сейчас находятся российские регионы, в значительной степени является зеркальным отражением положения центра. Региональные правительства и региональная бюрократия во многих случаях точно так же являются заложниками особых интересов (фирм и частных структур принудительного исполнения), действующих на их территории, как и их коллеги из федерального центра. В то же время, хотя практически невозможно измерить эмпирическим путем степень зависимости от особых интересов, простой экономический довод заставляет думать, что в противоположность широко распространенному мнению региональные власти *в меньшей степени* зависимы от таких интересов, чем федеральный центр. При прочих равных условиях особые интересы оказывают наибольшее влияние там, где они представляют большую часть общего дохода, производимого в пределах территории. Принимая во внимание российскую специфику, состоящую в том, что наибольшие интересы сосредоточены во внешней торговле природными ресурсами, российский капитал, в котором сосредоточены основные деньги, используемые в такой торговле (80% по последним подсчетам), является той областью, в которой особые интересы сильнее всего (и их влияние захватывает как федеральное, так и московское правительство). Помимо Москвы, зависимость от особых интересов может быть велика в обедневших, но богатых природными ресурсами регионах, имеющих прямой выход на внешние рынки (печально известным примером является Приморье). Можно в целом предполагать, что во внутренних промышленных регионах влияние таких особых интересов меньше, а неэффективность частных структур принудительного исполнения сказывается больше. Таким образом, эти регионы являются естественными кандидатами для начальной стадии учреждения новой государственной системы принудительного исполнения.

Как уже говорилось выше, наиболее пагубным аспектом использования частных структур принуждения является то, что такая практика создает местные монополии, хищнические повадки которых закрепляются в качестве системных элементов сегментацией рынков и отсутствием ресурсов (включая ограниченность возможности принудительного исполнения и доступа к заемному капиталу), позволяющих проникнуть на более широкие рынки. Если бы такие возможности и средства могли быть каким-то образом добыты, то

только регионы с уникальным характером производства (такие, как регионы, добывающие природные ископаемые) могли бы выдержать неэффективность существующих структур в течение продолжительного времени. В более «рядовых» регионах частные структуры столкнулись бы с серьезной угрозой. Более того, с достаточной уверенностью можно надеяться, что такая конкуренция смогла бы повернуть вспять тенденцию к деиндустриализации в преимущественно промышленных регионах, что позволило бы им обогнать регионы, богатые природными ископаемыми, в темпах роста доходов и уровня жизни населения и тем самым создать положительный внешний эффект во всей переходной экономике и политической системе. К примеру, наличие такого местного явления, как сицилийская мафия, не помешало промышленному развитию северной части Италии, служащей основой претензий страны на роль современной экономической державы.

Положительно настроенное правительство могло бы взяться за задачу создания ФСЗС вместе с одним или несколькими заинтересованными регионами в промышленно развитой части страны. Если в проекте будут участвовать два или более региона, то необязательно, чтобы они соседствовали территориально, но важно, чтобы транспортные издержки связи между ними не были чрезмерно велики (важный фактор для России с ее громадными пространствами). Правительство могло бы взять на себя рекламу создаваемой организации и пригласить регионы (в некоторых из которых собираемость налогов выше, чем у федерального правительства) принять участие в тендере на создание первой региональной организации ФСЗС. Это могло бы помочь в сборе денег для первоначального организационного фонда. Правительство могло бы также выстроить первоначальную схему в виде своего рода схемы страхования, согласно которой регионы платят согласованные страховые взносы, а правительство обязуется выплатить им компенсацию, если ФСЗС не сможет выполнить свои задачи.

10.4. Органы местного самоуправления и федеральный центр

Передача полномочий от федерального центра регионам должна проходить наряду с аналогичной передачей полномочий от регионов органам местного самоуправления и, конечно, в сочетании со строгим соблюдением федеральных законов. В конечном итоге, существующую крайне неэффективную ситуацию можно побороть только путем самоорганизации и самоуправления народа. Именно содействие такому процессу должно быть одним из срочных приоритетов заинтересованного правительства⁶⁷.

Существующее положение органов местного самоуправления по отношению к региональным властям еще хуже, чем положение региональных властей по отношению к федеральному центру. Из местных бюджетов в настоящее время покрывается более половины всех государственных затрат на жилищные и коммунальные услуги. В то же время у органов местного самоуправления практически нет возможностей налогообложения и независимых источников доходов. Они вынуждены рассчитывать только на трансферты из федеральных налогов, передаваемые им через региональные бюджеты, причем доля каждого конкретного района произвольно определяется могущественной региональной элитой. Вплоть до самого недавнего времени местные органы власти не имели возможности увеличивать собственные налоговые поступления и были вынуждены в значительной степени заниматься извлечением рентных доходов. В то же время уровень предоставления общественных услуг продолжал падать⁶⁸.

Важнейшей частью законов о самоуправлении⁶⁹ является та часть, в которой говорится о формировании местных бюджетов и о принципе подотчетности местных властей избирателям. Закон установил правила определения доли федеральных и региональных налогов, остающихся в распоряжении местного бюджета, из общей суммы налогов, выплачиваемых частными ли-

⁶⁷Возможно, важным признаком изменения мнений западных экономистов является то, что некоторые из них повторили наши предложения относительно повышения роли органов местного самоуправления (см., например, Шлейфер, [258]).

⁶⁸«В результате у России нет того, на что делают большой упор в растущих экономиках от Китая до Польши: местных правительств, заинтересованных в расширении налогооблагаемой базы и в содействии местному росту» (Шлейфер, [258, с. 234]).

⁶⁹Основные законы представлены Законом об основных принципах местного самоуправления (принятым Думой в 1995 году) и Законом о местных бюджетах (принятым в 1996 году).

цами и фирмами, действующими на их территории. Это положение должно значительно увеличить как независимость, так и заинтересованность местных правительств. Можно предположить, что это будет содействовать и повышению собираемости налогов. Сбирать региональные налоги легче, чем федеральные, так как налогоплательщики имеют больше доступа к услугам, предоставляемым региональными властями. Можно ожидать, что когда часть налогов будет передаваться нижестоящим органам местного самоуправления, а схема использования фиксированной платы за лицензии на право ведения экономической деятельности, предложенная нами в предыдущей главе, станет использоваться шире, то конкуренция за привлечение капиталов вместе с ясным пониманием того, как выплачиваемые налоги будут использоваться для блага всех жителей местного района, в значительной степени изменят нынешнюю ситуацию взаимного недоверия между налогоплательщиком и правительством.

В то же время сделанного до сих пор определено недостаточно. Местным властям должно быть в значительной степени передано право налогообложения, чтобы на этом уровне также происходила конкуренция за привлечение бизнеса. Вероятно и здесь предложенная нами схема коммерциализованной государственной службы по защите собственности (ФСЗС) могла бы сыграть важную роль, так как местные власти могли бы помочь предприятиям в сфере их юрисдикции организоваться в ассоциации, заключающие договоры с ФСЗС. Надежное обязательство поддерживать район свободным от мафии может привлечь больше инвесторов и новых компаний, чем открытие нового нефтяного месторождения в сегодняшней хаотической ситуации в России.

Законодательство о местном самоуправлении содержит также важные предпосылки для большей подотчетности органов местного самоуправления общественности. В отличие от региональных губернаторов и депутатов региональных законодательных собраний местные избранные чиновники и депутаты могут быть освобождены от занимаемых должностей, если их деятельность противоречит федеральным или региональным законам. Прежде всего в малых районах конкретные решения местных властей могут приниматься на референдумах (методом прямой демократии), что безусловно повысит степень приемлемости этих решений для местного населения и будет стимулиро-

вать их самоорганизацию. Мы неоднократно подчеркивали, что именно самоорганизация является ключом к успеху заключения нового общественного договора в целом.

В децентрализации власти и в формировании низового уровня российской демократии сделаны только первые шаги. Пока еще, как видно из нашего предшествующего анализа, страна не смогла найти оптимального баланса между централизацией и децентрализацией. Неподатливая федеральная структура обладает большой властью, но не может эффективно использовать ее и сгибается под собственным весом. То же самое можно сказать о многих региональных губернаторах, пытающихся создать собственные маленькие удельные княжества, где они бы имели неограниченную власть. Тем не менее, взаимозависимая природа регионов и нулевой (если не отрицательный) результат их игр с Москвой несомненно приведут к провалу всех таких попыток. Более важным является то, что очевидное господство централизованного принятия решений не ведет к объединению рынков и к унификации правил социальной игры. Наоборот, это в значительной степени усиливает произвол, коррупцию и сегментацию экономики. В этих обстоятельствах единственным решением представляется передача по возможности больших полномочий нижним эшелонам власти, которые в большей степени будут подотчетны общественности и которые будут конкурировать между собой. Экономистам очень хорошо известно, что большее разнообразие в конкурентных условиях скорее приведет к выработке универсальных правил игры, направляемой «невидимой рукой», нежели попытки направляемой сверху унификации поведения при отсутствии конкуренции. Федеральному правительству следует сосредоточивать свои ограниченные возможности на оказании помощи в создании и поддержании таких универсальных правил.

Соответственно, часто выражаемые опасения, что увеличение полномочий местных властей в отношениях с региональными и региональных властей в отношениях с федеральными приведет к хаосу и полному исчезновению всякой власти, являются заблуждением (или продиктованы группами влияния). Учитывая промышленную структуру российской экономики, предприятия, которые нуждаются в централизованном управлении в силу самой природы их деятельности (например, атомные электростанции, нефтяные и

газовые магистральные трубопроводы), настолько многочисленны, что никакое разрушение власти невозможно, что хорошо понимает общественность, включая местных руководителей. Федеральное правительство также сохранит собственные источники доходов, поступающих как от оказания коммерческих услуг, таких как ФСЗС, так и из других источников, таких как централизованный экспорт нефти и газа, доходы от различных проектов, остающихся под контролем правительства (например, проектов, осуществляемых в рамках соглашений о разделе продукции) и так далее. Федеральному правительству, возможно, следует сохранить исключительное право на один-два простых налога, таких, например, как налог на добавленную стоимость и на бензин, а также сохранить исключительное право на доходы, поступающие от пошлин на импортируемые товары. Только совместные усилия компактного и гибкого федерального правительства наверху пирамиды и самоуправляемых граждан в ее основе могут сломать существующую сегодня структуру власти корпоративного типа и привести Россию к новому общественному договору.

Осуществление предложенной новой парадигмы может означать резкий разрыв с многовековой традицией тоталитаризма и поэтому может иметь значение, выходящее далеко за пределы чисто экономических вопросов (см. Явлинский и др. [277], где широко обсуждаются связанные с этой темой национальные и культурные вопросы).

10.5. Схемы стимулирования исполнителей

Во многих исследованиях, посвященных переходному периоду в России, высказывается пессимизм в отношении качества российского правительства. Наиболее активно эта точка зрения отражена в работах Андрея Шлейфера (см., например, [258]), где он описывает российское правительство как «грабительское»⁷⁰. Единственное, на что мы можем надеяться, имея грабительское государство, так это на то, что оно будет как можно меньше вмешиваться в экономику и повседневную жизнь своих граждан.

⁷⁰«Беда российского государства состоит в том... что оно слишком активно, и эта активность в своей основе грабительская, дезорганизующая и враждебная росту» [258, с. 228].

Трудно не согласиться с этой точкой зрения, если речь идет о существующем режиме, управляющем Россией. Более того, мы видим в этом главную причину неудачи, постигшей реформу. В то же время, как мы видели, новый общественный договор, потенциально представляя собой самообеспечивающееся соглашение, нуждается на своем начальном этапе в финансировании и в помощи от заинтересованного правительства, а также в большой координирующей роли политического руководства. Таким образом, создается впечатление, что мы снова попали в порочный круг: плохое правительство препятствует осуществлению нового общественного договора, в то время как отсутствие такого договора еще больше ухудшает правительства. Одним очевидным выводом из этого является необходимость содействия демократическому способу смены правительства на федеральном, региональном и местном уровнях, и мы уделили этому аспекту реформы много внимания в этой работе⁷¹. Однако одной политической демократии, которая потенциально приведет к власти более заинтересованное политическое руководство, недостаточно. Качество правления лишь частично зависит от качества политических руководителей. Иногда бывает важнее качество бюрократов, особенно в таких странах, как Россия с ее давними традициями бюрократического управления. Несомненно верно замечание, что «единственно жизнеспособными схемами общественного договора являются *самореализующиеся схемы*» [194, с. 30]. Однако в большом обществе, где всегда присутствует опасность того, что какие-то его члены попытаются воспользоваться возможностью получить от общества больше, чем они ему отдают, в игру должно быть включено правительство, судебная власть и полиция. И качество этих исполнителей конкретного общественного договора может в значительной степени стать решающим обстоятельством в том, какое равновесие из многих возможных в жизненной игре будет выбрано в действительности. Хорошим примером в этом смысле является Япония, где успех после-

⁷¹В то же время у нас есть определенные сомнения относительно того, в полной ли мере понимают многие западные экономисты и политики значение своих собственных высказываний о грабительской сущности государства. Во всяком случае, некоторые из них продолжают говорить о «мужественных реформаторах», борющихся с темными силами коммунизма — детская сказка на потребу общественному мнению Запада, в которую в России уже не верит и пятилетний ребенок. Означает ли это, что и на Западе «интересы» превалируют над честностью анализа? Если Запад хочет быть честным, ему пора перестать выбирать себе фаворитов среди «реформаторов», и вместо этого действительно поддержать принципы демократии, даже если решения, принимаемые российскими гражданами, и приводят его порой в смятение.

военной экономической политики был в значительной степени обусловлен в высшей степени заинтересованным и эффективным бюрократическим аппаратом, а не политиками. В этом разделе мы рассмотрим некоторые меры стимулирования, которые могли бы сделать деятельность по присвоению рентных доходов более дорогостоящей и которые могли бы способствовать тому, чтобы реформы, проводимые политическим руководством, соответствовали интересам рядовых бюрократов. Мы, конечно, исходим из того, что демократическая система будет сохранена и что вопрос о политическом руководстве будет решаться на свободных и справедливых демократических выборах.

Во-первых, ряд политических предложений, уже представленных в этой работе (особенно, передача властных полномочий в регионы и на места), направлен на улучшение качества правительства. Создание условий, благоприятствующих конкуренции среди различных государственных органов и регионов, а также коммерциализация некоторых государственных услуг может произвести желаемый эффект и освободить центральное (федеральное) правительство для сосредоточения всех имеющихся ресурсов на остающихся задачах. В то же время крайне важно, чтобы чиновники, работающие в федеральном правительстве, были заинтересованы в эффективном выполнении функций, остающихся в их сфере деятельности.

Заинтересованность исполнителей и контролеров нового общественного договора в конечном итоге будет определяться тем, как хорошо они вознаграждаются за выполнение своих социальных функций и как сурово они наказываются за злоупотребления. В этой простой идее нет ничего нового. В своей современной форме она была сформулирована еще двадцать лет назад представителями Чикагской экономической школы. Однако эта идея не была понята российскими реформаторами.

В основополагающей работе Беккера и Стиглера [188] подчеркивается, что «честность исполнителей будет зависеть не только от запаса честности у населения, но также и от усилий, потраченных на проверку того, честен данный человек или нет... Единственной возможностью является поднять заработную плату исполнителей до такого уровня, которого им не получить ни в одном другом месте... Разница в заработной плате составляет цену увольнения. Эта цена есть разница между количеством денег, которые можно за-

работать, оставаясь на службе, и количеством денег, которые можно заработать в других местах. Цену эту можно сделать куда более высокой, чем выгода, полученная от злоупотреблений» [с. 3, 6].

Надлежащая структура оплаты, предложенная Беккером и Стиглером, состоит из трех частей:

«Первоначальный взнос», равный денежному выражению искушения (потенциального дохода) от злоупотреблений, премия в виде зарплаты за каждый год работы, равная доходу, получаемому от первоначального взноса, и пенсия, по стоимости также равная денежному выражению искушения. Механизм, таким образом, представляет собой размещение исполнителями заемной облигации, по стоимости равной или превосходящей выгоду от возможных злоупотреблений, получение дохода по этой облигации в течение своей государственной службы и, наконец, ее окончательное погашение при выходе на пенсию (при условии честной службы). В случае же увольнения за злоупотребления облигация утрачивается (там же, с. 9–10).

Наше предложение в предыдущей главе о создании Государственного страхового фонда (ГСФ) было сделано в контексте создания новых источников сбережения и инвестирования в обрабатывающую промышленность внутри страны. Однако другой целью этой политики является создание именно того механизма, о котором говорят здесь Беккер и Стиглер, для обеспечения надлежащей заинтересованности государственных чиновников. Единственное изменение, которое мы сочли необходимым внести, состоит в том, что при существующем уровне доходов российских государственных служащих первоначальный взнос должно делать правительство, по крайней мере на начальном этапе. Очевидно, что это изменение не влияет на стимулы, которые обеспечивают в перспективе получение крупного выходного пособия, а не (уже в любом случае внесенного) первоначального взноса.

В то время как количество федеральных государственных служащих, охваченных этой схемой, и количество денег, вложенных в ГСФ государством от их имени, должно определяться на основе точных расчетов, сделанных на время вступления в силу такой схемы (подробнее о таких расчетах, основанных на условиях, существовавших в 1996 году, см. Явлинский [163]), сам вклад должен быть достаточно большим, чтобы представлять существен-

ный убыток в случае его потери. При выборе профессий, подпадающих под данную схему, предпочтение следует отдавать тем должностям, где “искушение” заняться злоупотреблениями самое большое (руководящие должности в федеральной полиции, должности в ФСЗС, в таможенной службе, прокурорские и судебские должности, руководящие должности на военных предприятиях, в военных арсеналах и так далее). Создание сильных стимулов для высокопоставленных бюрократов и для управленческого персонала среднего звена в этих отраслях породит много людей, имеющих достаточную заинтересованность и достаточные полномочия для того, чтобы вмешаться и разорвать цепь коррупции. У чиновников нижнего звена также появится заинтересованность работать лучше, чтобы получить продвижение по службе и получить большее вознаграждение. Всю структуру государственного аппарата следует обезопасить от неожиданных изменений и перетасовок таким образом, чтобы смена правительства означала всего лишь смену политического руководства. Эти меры будут способствовать восстановлению стимулов работать на государственной службе, где нижестоящие госслужащие лояльно выполняют свои обязанности в соответствии с негласным договором и знают, что этот договор будет выполняться как их вышестоящими начальниками, так и политиками.

Мы говорили о том, что первоначально возможность единовременного изъятия страхового вклада (именной облигации) должна быть заморожена, как минимум, на десять лет, чтобы избежать потенциальных инфляционных процессов. Однако через несколько лет станет возможным выплачивать годовые проценты в виде премиальных. Более того, служащим, охваченным такой схемой, может быть предложена возможность использовать часть капитализированной стоимости вклада (облигации) в качестве залога при приобретении квартир или домов. Сегодня это особенно важно для российских государственных служащих, учитывая, что жилищные условия у многих очень плохи и не имеют шансов на улучшение. Единственной возможностью является приобретение жилья на свободном рынке по стоимости, которой никогда не заработать на госслужбе. Если государственного служащего увольняют по причине некомпетентности или по причине участия в злоупотреблениях, он теряет не только вклад, но и собственность, приобретенную под залог

этого вклада. Специальное положение должно гарантировать, что в случае смерти государственного служащего в период его работы, его семья немедленно получит всю капитализированную стоимость его пенсии. Есть основания полагать, что реализация подобного рода мер приведет к коренному улучшению дисциплины и честности среди государственных служащих.

Аналогичная схема может быть использована на региональном и местном уровнях. Страховые фонды на этих уровнях могут быть гарантированы облигациями региональных и местных правительств. В этом случае доверие к региональному или местному правительству будет прямо влиять на ценность депозитов служащих. Таким образом, результаты межрегиональной конкуренции за наилучший инвестиционный климат и за успех экономической деятельности будут прямо отражаться на благосостоянии чиновников, дополняя и усиливая эффект уже обсуждавшихся стимулов, полученных в результате децентрализации власти.

Можно также рассмотреть возможность использования еще одного механизма стимулирования, который улучшит качество государственного управления и не потребует дополнительных затрат хотя бы на уровне пилотного проекта. Так, например, государство могло бы привлекать на государственную службу на ограниченный период времени служащих частных компаний, причем заработную плату этим служащим по-прежнему будут платить их фирмы. Такие меняющиеся служащие будут выполнять рядовую работу, не предусматривающую принятия решений, которые могут повлиять на интересы их фирм. Таким образом, государство приобретет высококвалифицированный персонал, досконально знакомый с положением дел, и одновременно сэкономит на бюджетных затратах (это будет своего рода «налог на персонал», взимаемый в натуральной форме). Для самих фирм это тоже будет представлять интерес, так как их люди в конечном итоге вернутся в фирмы с более широким видением проблем и завязав новые знакомства. Страхи, что такой вариант может привести к росту коррупции, следует считать безосновательными, если принять во внимание уже достигнутый масштаб коррупции в современной России.

Таким образом, главная политическая задача в создании заинтересованности у правительства в проведении реформ более эффективно и честно со-

стоит в том, чтобы значительно увеличить вознаграждение (как текущее, так и отсроченное) честным государственным служащим. Хотя такая политика может вызвать в краткосрочной перспективе некоторое напряжение государственного бюджета, это будет более чем возмещено экономическим прогрессом, полученным от осуществления нового общественного договора.

В завершение хотелось бы сказать, что российское правительство и его западные доброжелатели в лице даже самых наилучших его представителей, имеющих самые благие намерения, напоминают нам кролика, гипнотизируемого змеей. Все понимают природу проблем, описанных нами в этой главе. Появляется общее согласие в том, что надо что-то делать, или с течением времени проблемы будет решать только труднее, а не легче. В то же время страх подорвать «достижения», равно как и страх критики со стороны МВФ, Запада и собственных российских олигархических групп эффективно парализовал политическую волю. Между тем, олигархи и бюрократия продолжают вести собственную игру, равновесие которой медленно, но верно склоняет развитие России в сторону непреодолимого отставания от развитых стран, которого они, возможно, не видят, да и не могут предвидеть. Время поджигает. Пора начать двигаться, и двигаться как можно быстрее.

Выводы

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы и заключения.

1. В результате экономических и политических изменений, произошедших в России за последние 13 лет, вместо демократического по своей сути эффективного рыночного хозяйства сформировалась экономическая система, в которой капитализм существует в *искаженном виде*. Не работают механизмы эффективной конкуренции, рыночной концентрации и накопления капитала у наиболее производительных фирм; отсутствуют стимулы для эффективного производительного использования ресурсов; нет прозрачных и соблюдаемых всеми правил экономического поведения. Не сформировался в стране и институт полноценной частной собственности: право собственности является условным, производным и зависимым от политической власти; фактически отсутствуют правовые гарантии и механизмы судебной защиты собственности. Концептуальный анализ и попытка теоретического определения российского капитализма на его современном этапе в контексте современных тенденций национальных экономик и мирохозяйственных связей показал, что российский капитализм в его нынешнем виде *лишен институционально-правового стержня*, составляющего главную отличительную характеристику современных развитых стран, институтов и механизмов гражданского общества.

В результате для хозяйственной системы в России оказались характерными такие существенные изъяны, как *гипертрофированная и большей частью негативная роль различного рода неформальных отношений в экономике; особая роль административной власти в хозяйственных отношениях; системный дефицит доверия и сужение хозяйственных горизонтов*. Все это вместе взятое обуславливает также *затрудненность формирования единых конкурентных рынков* в общенациональном масштабе. Теоретически единый национальный рынок фактически распадается на многочисленные территориальные и отраслевые сегменты с сильными элементами монопольного контроля со стороны наиболее сильного (в том числе в административно-политическом плане) субъекта. *Сегментация рынков* сопровождается

высоким уровнем транзакционных издержек и резким снижением эффективности.

С точки зрения причинно-следственных связей формирование в России вышеописанной системы отчасти может быть увязано с ее природным и историческим наследием (наличие крупных запасов минерального сырья и топлива, обуславливающее легкость концентрации огромной части доходов в стране в руках узкой группы чиновничьей и бизнес-олигархии; отсутствие исторической традиции гражданского общества, слабость всех его основных институтов; огромная территория и высокая степень неоднородности общества; общая экономическая отсталость и др.). Однако не меньшую роль сыграли и субъективные факторы: ошибки так называемых «реформаторских» правительств. Подробный анализ возможностей и ограничений, присущих тому типу капитализма, который утвердился в России на базе созданной в течение 70 лет советской плановой системы хозяйствования, показал, что игнорирование институциональной преемственности было серьезным просчетом в стратегии и тактике реформ.

2. Следствием ущербности российского капитализма как хозяйственной системы в сочетании со структурным перекосом экономики в пользу экспортно-ориентированных сырьедобывающих отраслей является его так называемый «олигархический» характер — *концентрация непропорционально большой доли финансовых и управленческих ресурсов в руках нескольких бизнес-групп*, контролирующих основную часть производства, экспорта и первичной переработки топливно-сырьевых ресурсов.

Определяя место современной социально-экономической системы России на мировой шкале развития путем применения исторически-эволюционного подхода в системе координат «центр — периферия», мы установили, что сегодняшний российский капитализм не является закрытой, изолированной системой — он *включен в мировую капиталистическую экономику, но в качестве подчиненной, периферийной его части*. Его развитие практически всецело зависит от взаимоотношений с ядром мирового хозяйства — развитыми экономиками Запада; механизм устойчивого самоподдерживающего роста на собственной основе в российской экономике сегодня отсутствует.

Все это вместе взятое позволяет определить сложившуюся на сегодняшний день в России систему как **периферийный капитализм**.

3. Система периферийного капитализма обладает внутренней устойчивостью, она способна не только к самовоспроизводству, но и к определенному прогрессу. Она не только допускает рост экономики (относительные успехи в экономической области в последние три-четыре года могут служить тому свидетельством), но и способна к определенному саморазвитию, ликвидации «узких мест» и наведению порядка в некоторых критически важных сферах и областях.

Через формирование значительного слоя влиятельных людей и групп, тем или иным образом извлекающих из нее немалую личную выгоду, система получила собственную и притом весьма надежную социальную опору.

Однако эта система в принципе не способна сократить отставание страны от группы мировых лидеров с точки зрения эффективности экономики и благосостояния населения, а также обеспечить внутреннюю стабильность. В результате Россия встает на тупиковый путь, ведущий к закреплению за нею ее нынешнего положения бедной и лишенной возможности «догоняющего» роста мировой экономической периферии. Более того, реализующийся сегодня сценарий делает практически неизбежной утрату государством возможности мобилизовывать минимально необходимое количество экономических и властных ресурсов, позволяющее сохранять единство страны и контроль за ее регионами.

4. Теоретический анализ органической непрерывности задач хозяйственной и политико-культурной модернизации, направленной на принципиальное преодоление опасно негативных тенденций развития, позволил сформулировать основные черты необходимой стране хозяйственной системы:

- безусловное уважение к правам и свободам, включая право собственности;
- предоставление равных стартовых возможностей всем гражданам страны, т.е. вовлечение в процесс развития и модернизации страны всего общества, а не только одного социального слоя или отдельных территорий, мегаполисов;
- диверсифицированное использование широкого спектра производительных ресурсов общества, в первую очередь человеческих;
- способность динамичного саморазвития.

Доказано, что целью является не просто «рыночная» или экономика с «удвоенным ВВП», а экономика социально эффективная, то есть способная обеспечить глубокую модернизацию и прогресс общества.

5. Исходя из трактовки модернизации в качестве цели экономической и социальной политики предлагается:

- реформирование институтов, определяющих условия функционирования экономики, начиная с судебной системы и заканчивая финансовым сектором;

- принятие осмысленной **государственной стратегии** экономического развития, включая набор приоритетов (в том числе и в виде **промышленной политики**) и разработку системы стимулов, необходимых для их реализации;

- **подведение черты под криминальной приватизацией 1990-х годов** на основе ясного, публичного, оформленного законом компромисса между гражданами, властью и бизнесом;

- осуществление такой текущей экономической политики (**макроэкономическое регулирование**), которая обеспечивала бы нормальные условия для деятельности хозяйствующих субъектов, отсутствие кризисных ситуаций, связанных с дестабилизацией тех или иных рынков (товарных, финансовых, ресурсных).

Речь идет о создании системы современных государственных и общественных институтов, которые бы, с одной стороны, защищали законные интересы всех участников хозяйственных отношений, а с другой – регулировали бы экономическую активность в обществе, направляя ее в сторону эффективного производительного использования имеющихся ресурсов.

Приоритеты как общего, так и селективного характера, в том числе отраслевые («промышленная политика») должны отражать стратегию экономического развития, позволяющую сконцентрировать имеющиеся ограниченные хозяйственные ресурсы, в первую очередь инвестиционные, для повышения национальной конкурентоспособности (эффект масштаба, прямая экономия издержек, институциональная поддержка и проч.).

6. Применение методологии институционально-эволюционной теории к исследованию реально сложившейся в современной России хозяйственно-экономической системы позволило сформулировать критериальные направ-

ления и содержание реформирования тех составляющих системы, которые в ряду ее родовых черт относятся к числу переменных, т.е. поддающихся существенной модернизации. Предлагаются ключевые принципы реорганизации деятельности так называемых естественных монополий, жилищно-коммунального хозяйства, налоговой, таможенной и финансовой систем, включая валютное регулирование.

Устанавливается взаимосвязь институциональных реформ и макроэкономической политики. Формулируется и обосновывается тезис о приоритете институциональных реформ как средства обеспечения в стране устойчивого роста, а также основное содержание необходимого макроэкономического регулирования. Предлагается, в частности, нацеливать текущую экономическую политику не на точные целевые ориентиры (роста денежной массы, инфляции, сальдо торгового и текущего баланса, относительных параметров бюджетной системы и т.д.), а на предотвращение резких колебаний и критических ситуаций, способных привести к всплеску негативных ожиданий. Особое значение придается при этом социальным факторам и ограничениям.

7. Российскому обществу, чтобы вырваться из порочного круга, в котором оно оказалось в ходе перехода к рыночной экономике, необходим *новый общественный договор*.

В течение веков общественный договор в России носил строго патерналистский характер. С точки зрения экономической теории для нас важно достижение с помощью нового общественного договора состояния координации и динамического равновесия в обществе, вытекающего из общей концепции эволюционно-стабильной стратегии в теории игр.

Основной чертой общественного договора в современных российских условиях рыночной экономики должно стать то, что граждане принимают на себя ответственность за собственное благосостояние и за благосостояние своих семей, в то время как руководство ограничивает себя «протекционистской» деятельностью, означающей, что любые права и свободы, как гражданские, так и экономические, должны быть гарантированы государством.

Вступление в силу нового общественного договора является необходимой предпосылкой модернизационного пути развития российского капитализма в целях сохранения российской государственности и страны в ее нынешних границах в XXI веке.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абалкин Л. Логика экономического роста. — М.: ИЭ РАН, 2003.
2. Абалкин Л. Экономические реалии и абстрактные схемы (о концептуальных основах монетаристской программы финансовой стабилизации) // Вопросы экономики, 1996, № 12.
3. Абалкин Л. Экономическая стратегия для России: проблема выбора. — М.: ИЭ РАН, 1997.
4. Абалкин Л. Качественные изменения структуры финансового рынка и бегство капитала из России // Вопросы экономики, 2000, № 2.
5. Автономов В. «Рыночное поведение»: рациональный и этический аспекты // МэиМО, 1997, № 12.
6. Амосов А.И. Экономическая и социальная эволюция России. — М.: ИЭ РАН, 2003.
7. Андрюшин С. Банковская система России: особенности эволюции и концепция развития. — М., 1998
8. Аникин А. Финансовые кризисы в России, Азии, Латинской Америке // МэиМО, 2000, № 12.
9. Аникин А. История финансовых потрясений (российский кризис в свете мирового опыта). — М.: Олимп Бизнес, 2002.
10. Антипина О., Иноземцев В. Диалектика стоимости в постиндустриальном обществе // МэиМО, 1997, № 12.
11. Аукуционек С. Модель бартерного производства // Вопросы экономики, 2000, № 9.
12. Аукуционек С., Батяева А. Российские предприятия в рыночной экономике: ожидания и действительность. — М.: Наука, 2000.
13. Белкин В., Стороженко В. Бюджет развития — незадействованный механизм инвестиционной активности // Экономическая наука современной России, 2000, № 4.
14. Болотин Б. Международные сравнения: 1990 — 1997 гг. // МэиМО, № 10, 1998.
15. Брагинский С. Монетаризм как экономическая доктрина // Деньги и кредит, 1993, № 1.

16. Бруно М. Глубокие кризисы и реформа // Вопросы экономики, 1997, № 2.
17. Булатов А. Вывоз капитала из России: вопросы регулирования // Вопросы экономики, 1998, № 3.
18. Булгаков С. Философия хозяйства. — М.: Наука, 1990.
19. Бурлачков В. Современные проблемы теории валютного курса // Вопросы экономики, 2002, № 3.
20. Бурлачков В. Денежная теория и динамичная экономика: выводы для России. — М.: УРСС, 2003.
21. Бурлачков В. Спрос на деньги: теория и практика оценки // Вопросы экономики, 2002, № 12.
22. Валентей С., Нестеров Л. Россия в меняющемся мире: внешние и внутренние вызовы // Вопросы экономики, 2002, № 3.
23. Волконский В. Драма духовной истории. Внеэкономические основания экономического кризиса. — М.: Наука, 2002.
24. Волконский В., Кузовкин А. Вопросы межстрановых сопоставлений энергоёмкости ВВП и цен на энергоносители // Проблемы прогнозирования, 2001, № 5.
25. Воейков М. Споры о социализме: о чем пишет русская интеллигенция. — М.: Экономическая демократия, 1999.
26. Гайдар Е. Аномалии экономического роста? // Вопросы экономики, 1996, № 12.
27. Гейтс Б. Бизнес со скоростью мысли. — М.: ЭКСМО-Пресс, 2001.
28. Гладков И. История социалистической экономики в СССР. В 7-ми томах. — М.: Наука, 1977 — 1980.
29. Гогохия Д. Назначение денег. — М.: ИЭ РАН, 2003.
30. Делягин М. Экономика неплатежей: как и почему мы будем жить завтра. — М., 1997.
31. Денежные и финансовые проблемы переходного периода в России // Под ред. В.Ивантера, Ж. Сапиро. — М.: Наука, 1995.
32. Дерябин А. Биржи в инфраструктуре рынка // Экономист, 1992, № 3.
33. Дерябин А. Фондовый рынок — это философия бизнеса // Деловой мир, 1992, № 1.

34. Дзарасов С. В тупике нерыночного капитализма (ограниченность монетаристских методов экономической стабилизации) // Вопросы экономики, 1997, № 8.
35. Дзарасов С. Российские «реформы» и экономическая теория // Вопросы экономики, 2002, № 7.
36. Дынкин А., Миловидова В. (ред.). Институциональные основы экономического роста. — М.: ИНФРА-М, 2002.
37. Евстигнеев В. Портфельные инвестиции в мире и в России: выбор стратегии. — М.: Эдиториал УРСС, 2002.
38. Ершов М. О финансовых механизмах экономического роста // Вопросы экономики, 2002, № 12.
39. Зарубина М. Без протестантской этики: проблема социокультурной легитимизации предпринимательства в модернизирующихся обществах // Вопросы философии, 2001, № 10.
40. Златкис Б., Подвинская Е. Управление государственным внутренним долгом. В кн.: История Министерства финансов в России. Т. 4 (1986 — 2002 гг.). — М.: ИНФРА-М, 2002.
41. Золотухина Т. К вопросу об определении уровня достаточности официальных золотовалютных резервов // Вопросы экономики, 2002, № 3.
42. Ивантер В., Узяков М., Широков А., Капицын В., Герасименко О., Андропова Л. Количественный анализ экономических исследований вступления России в ВТО // Проблемы прогнозирования, 2002, № 5.
43. Илларионов А. Реальный валютный курс и экономический рост // Вопросы экономики, 2002, № 2.
44. Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики, 2002, № 9.
45. Иноземцев В. Собственность в постиндустриальном обществе и исторической ретроспективе // Вопросы философии, 2000, № 12.
46. Инфляция и антиинфляционная политика в России / Под ред. Л. Красавиной. — М.: Финансы и статистика, 2000.
47. История экономических учений / Под ред. В. Автономова, О. Ананьина, Н. Макашовой. — М., 2000.

48. Капелюшников Р. Современная буржуазная концепция формирования рабочей силы (критический анализ). — М.: Наука, 1981.
49. Караваева И. Залоговое кредитование: зарубежный опыт и российская действительность // Вопросы экономики, 1995, № 11.
50. Кассель Г. Инфляция и валютный курс. — М.: Эльф пресс, 1995.
51. Кац А. Динамический экономический оптимум. — М.: Экономика, 1970.
52. Кашин Ю. К вопросу модификации функций денег // деньги и кредит, 2002, № 2.
53. Клейнер Г. Эволюция институциональных систем. — М.: Наука, 2004.
54. Клейнер Г., Тамбовцев В., Качалов Р. Предприятие в нестабильной экономической среде: риски, стратегии, безопасность. — М.: Экономика, 1997.
55. Клепач А., Смирнов С., Пухов С., Ибрагимова Д. Экономический рост России: амбиции и реальные перспективы // Вопросы экономики, 2002, № 8.
56. Коломиец А. Финансовые реформы русских царей. — М.: Вопросы экономики, 2001.
57. Конопляник А., Субботин М. Государство и инвестор: об искусстве договариваться. Ч. 2. — Харьков: Фолио, 1996.
58. Кронрод Я. Деньги в социалистическом обществе. Очерки теории. — М.: Госфиниздат, 1960.
59. Козлов Н. Монетарная политика после монетаризма // Деньги и кредит, 1997, № 1.
60. Козлова К., Энтов Р. Теория цены. — М.: Мысль, 1972.
61. Корнаи Я. Устойчивый рост как важнейший приоритет // Вопросы экономики, 1996, № 10.
62. Корнаи Я. Системная парадигма // Вопросы экономики, 2002, № 4.
63. Коммерческие банки на фондовом рынке. — М.: ДеКа, 1995.
64. Коробков П., Борисов С. Проблемы привлечения иностранного капитала на российский рынок государственных ценных бумаг // Деньги и кредит, 1996, № 3.

65. Косой А. Денежная эмиссия: сущность, свойства и оптимальность // Деньги и кредит, 2001, № 5.
66. Кузнецов М. Рынок ценных бумаг как фактор воспроизводственного процесса // Деньги и кредит, 1995, № 11.
67. Кузнецов Ю. Инвестиционный кризис в России с позиций австрийской школы // Вопросы экономики, 1998, № 12.
68. Кулишер И. Денежное обращение в прошлом и настоящем. — Полярная звезда, 1922.
69. Кулишер И. История экономического быта Западной Европы. — Полярная звезда, 1922.
70. Курс переходной экономики / Под ред. Л. Абалкина. — М.: Финстатинформ, 1997.
71. Лауфер М. Глобализация финансовых рынков на рубеже тысячелетий // Финансы и кредит, 2000, № 6.
72. Лист Ф. Национальная система политической экономии. — СПб.: Изд-во А.Э. Мертенс, 1891
73. Локшин А. Организация управления промышленности в СССР. — М.: Госфиниздат, 1933.
74. Львин Б. Об устройстве банковской и денежной системы // Вопросы экономики, 1998, № 10.
75. Львов Д. Экономический манифест — будущее российской экономики. — М.: Экономика, 2000.
76. Лясо А. Особенности бартерных обменов в переходной экономике // Вопросы экономики, 2000, № 6.
77. Лясо А. Эффективен ли бартер в экономических обменах? // Вопросы экономики, 2001, № 3.
78. Маевский В. Макроэкономические аспекты теории эволюционной экономики (Эволюционный подход и проблемы переходной экономики). — М., 1995.
79. Маевский В. Эволюционная теория и макроэкономика // Вопросы экономики, 1997, № 3.
80. Маевский В. Эволюционная теория и технологический прогресс // Вопросы экономики, 2001, № 11.

81. Макаров В. Эволюционный подход в понимании нового общества. Эволюционная экономика на пороге XXI века. — М., 1997.
82. Макаров В. О применении метода эволюционной экономики // Вопросы экономики, 1997, № 3.
83. Макаров В., Клейнер Г. Бартер в России: институциональный этап // Вопросы экономики, 1999, № 4.
84. Малахов С. Трансакционные издержки в российской экономике // Вопросы экономики, 1997, № 7.
85. Малахов С. Деньги и экономическая психология // Деньги и кредит, 1992, № 1.
86. Маневич В. Развитие теории денежного обращения в советской экономической литературе. — М.: Наука, 1986.
87. Маневич В. Проблемы переходного периода в советской экономической литературе 1920 г. // Экономическая жизнь, 1988, № 5.
88. Марцинкевич В. США: человеческий фактор и эффективность экономики. — М.: Наука, 1991.
89. Матлин А. Деньги и экономические решения. — М.: Дело, 2001.
90. Мау В. Российские экономические реформы глазами западных критиков // Вопросы экономики, 1999, № 11.
91. Мау В. Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики, 2002, № 7.
92. Меньшикова М. Кончина века // Вопросы экономики, 2000, № 12.
93. Мизес Л. Человеческая деятельность. Трактат по экономической теории. — М.: Экономика, 2000.
94. Мизес Л. Либерализм. — М.: Экономика, 2001.
95. Мильнер Б. Реформы и управление реформами. — М., 1994.
96. Миркин Я. Анализ и прогноз финансового положения России // Финансы, 1999, № 3.
97. Миркин Я. Значение европейского рынка капиталов для России // Финансы и кредит, 2000, № 4.
98. Моисеев С. Политэкономика финансовой репрессии // Вопросы экономики, 2002, № 12.
99. Мусатов В. Фондовый рынок: инструменты и механизмы. — М.: Международные отношения, 1991.

100. Некипелов А. Снова о выборе экономического курса России // Российский экономический журнал, 2000, № 5-6.
101. Нестеренко А. Переходный период закончился. Что дальше? // Вопросы экономики, 2000, № 6.
102. Нигматулин Р. Об оптимальной доле государственных расходов в ВВП и темпах экономического роста // Вопросы экономики, 2003, № 3.
103. Никитин С., Глазова Е., Никитин А. Прибыль: теоретический и практический подход // МэиМО, 2002, № 5.
104. Новицкий Н. Ориентиры инвестиционной и инновационной политики // Экономист, 1999, № 3.
105. Ольсевич Ю. Монетаризм и Россия: проблемы современности // Вопросы экономики, 1997, № 8.
106. Ольсевич Ю. «Неортодоксальный взгляд» У. Баумоля на достижения экономической науки в XX веке и ее задачи // Вопросы экономики, 2001, № 11.
107. Осадчая И. Консерватизм против реформизма. — М.: Мысль, 1984.
108. Осадчая И. Бюджетная политика государства на переломных этапах: опыт индустриального развития стран // МэиМО, 1995, № 8.
109. Отмахов П. Рационализм в экономической науке: теория и практика // Вопросы экономики, 1999, № 2.
110. Отмахов П. Эмпиризм в экономической науке: теория и практика // Вопросы экономики, 1999, № 4.
111. Павленко Ю. Корпоративная экономика в институциональном контексте. — М.: ИЭ РАН, 2002.
112. Паршев А. Почему Россия не Америка. — Астрель, 1999.
113. Петраков Н. Антиинфляционная инвестиционная политика. Стратегия экономического развития России // Рынок ценных бумаг, 1999, № 21.
114. Петров Ю., Жуков М. Платежный баланс России в 1993 — 2001 гг. Трансграничное движение капитала и перемещение стоимости // Российский экономический журнал, 2002, № 4.
115. Печерских Н. Проблема субъекта эволюционной экономики // Вопросы экономики, 2002, № 2.

116. Полтерович В. Институциональные ловушки и экономические реформы. — М.: Российская энциклопедическая школа, 1998.
117. Попов В. Уроки валютного и биржевого кризиса в странах Юго-Восточной Азии // Вопросы экономики, 1997, № 12.
118. Попов В. Уроки валютного кризиса в России и других странах // Вопросы экономики, 1999, № 7.
119. Потемкин А. Виртуальная экономика. — М.: ИНФРА-М, 2000.
120. Потемкин А. Элитная экономика. — М.: ИНФРА-М, 2001.
121. Пребиш Р. Периферийный капитализм: есть ли ему альтернатива? — М.: Ин-т Латинской Америки РАН, 1992.
122. Пороховский А. Вектор экономического развития. — М.: Теис, 2002.
123. Разрушение системы неплатежей в России: создание условий для устойчивого экономического роста. Доклад Всемирного банка // Вопросы экономики, 2000, №3.
124. Рекомендации V-го Международного банковского конгресса // Деньги и кредит, 1996, № 7.
125. Рогова О., Мастепанова Д. Денежное обращение: ориентиры и итоги // Экономист, 1996, № 8.
126. Рогова О. Сбалансированность финансово-банковской системы и активизация кредитования реального сектора экономики // Деньги и кредит, 1997, № 2.
127. Российский экономический ежегодник. — М.: Госкомиздат, 1997.
128. Рудько-Силиванов В. Финансовый и реальный секторы: поиск взаимодействия // Вопросы экономики, 1998, № 5.
129. Сахонько Е. К вопросу о стоимости рабочей силы при капитализме. — М.: Слово, 2000.
130. Сенчагов В. Экономическая безопасность: геополитика, глобализация, самосохранение и развитие. Книга четвертая. — М.: Финстатинформ, 2002.
131. Сенчагов В. Стратегия государственной денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики России // Вопросы экономики, 1997, № 6.
132. Сенчагов В. Денежная масса и факторы ее формирования // Вопросы экономики, 1997, № 7.
133. Сенчагов В., Губин Б. Бегство капитала // Экономист, 1997, № 7.

134. Сенчагов В. Экономическая безопасность как основа обеспечения национальной безопасности России // Вопросы экономики, 2001, № 8.
135. Симановский А. О взаимодействии реального и финансового секторов экономики // Вопросы экономики, 1999, № 4.
136. Сокольников Г. Новая финансовая политика: на пути к твердой валюте. — М.: Наука, 1995.
137. Сорокин Д. Российская политико-экономическая мысль: основные черты и традиции // Вопросы экономики, 2001, № 2.
138. Сорокин Д. Вызовы нового века и стратегический ответ России // Вопросы экономики, 2001, № 11.
139. Сраффа П. Производство товаров посредством товаров. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999.
140. СССР — страна социализма. — М.: Политиздат, 1935.
141. СССР в цифрах. — М.: Политиздат, 1935.
142. СССР и зарубежные страны после Великой Октябрьской социалистической революции. — М.: Политиздат, 1970.
143. Стиглиц Дж. Многообразные инструменты, шире цели: движение к пост-Вашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики, 1998, № 7.
144. Стиглиц Дж. Куда ведут реформы. К десятилетию начала переходных процессов // Вопросы экономики, 1999, № 7.
145. Сэй Ж-Б. Трактат по политической экономии. — М.: Дело, 2000.
146. Теория хозяйственного порядка. «Фрайбургская школа» и немецкий неолиберализм. — М.: Экономика, 2002.
147. Усоскин В. Теории денег. — М.: Мысль, 1946.
148. Усоскин В. Базельские стандарты адекватности банковского капитала: эволюция подходов // Деньги и кредит, 2000, № 3.
149. Федоренко Н. Россия на рубеже веков. — М., 2003.
150. Федоренко Н., Шагалов Г. Эффективность включения России в международное разделение труда (методологические вопросы) // Вопросы экономики, 2002, № 7.
151. Шкаратан О. Государственная социальная политика и стратегия выживания домохозяйств. — М.: ГУВШЭ, 2003.

152. Явлинский Г. Актуальные вопросы хозяйственной самостоятельности предприятий. — М.: ЦЭМИ, 1984.
153. Явлинский Г. и др. Переход к рынку. Концепция программы. Части I и II. Экономическая программа «500 дней». — М., 1990.
154. Явлинский Г. и др. Договор об экономическом сообществе и пакет проектов соглашений. — М., 1991.
155. Явлинский Г. и др. Нижегородский пролог. Экономика и политика в России. — М: ЭПИцентр, 1992.
156. Явлинский Г. Уроки экономической реформы. — М: ЭПИцентр, 1993.
157. Кризис в России: конец системы? Начало пути? — М.: ЭПИцентр, 1998.
158. Явлинский Г. О российской политике. — М.: ЭПИцентр, 1999.
159. Явлинский Г. О российской экономике. — М.: ЭПИцентр, 1999.
160. Явлинский Г. Десять лет. — М.: ЭПИцентр, 1999.
161. Явлинский Г. Демодернизация. — М.: ЭПИцентр, 2002.
162. Явлинский Г. Всё впереди. — М.: ЭПИцентр, 2003.
163. Явлинский Г. Я выбираю свободу: Избирательная программа президентских выборов 1996 г. — М.: ЭПИцентр, 1996.
164. Явлинский Г. и др. Диагноз. — М.: ЭПИцентр, 1992.
165. Яковец Ю. Циклы. Кризисы. Прогнозы. — М.: Наука, 1999.
166. Ясин Е. Поражение или отступление? (российские реформы и финансовый кризис) // Вопросы экономики, 1999, № 2.
167. Ясин Е. Новая эпоха, старые тревоги (взгляд либерала на развитие России) // Вопросы экономики, 2001, № 1.
168. Ясин Е. Экономический рост как цель и как средство // Вопросы экономики, 2001, № 9.
169. Abel A., Dixit A., Eberlay J. and Pindyck R. Options, the Value of Capital, and Investment // Quarterly Journal of Economics. 1996. Vol. 11. no. 3: 753-778.
170. Alchian A. Uncertainty, Evolution, and Economic Theory // Journal of Political Economy. 1950. Vol.58. no. 3: 211-221.
171. Alchian A. and Demsetz H. Production, Information Costs, and Economic Organization // American Economic Review. 1972. Vol.62: 777-795.

172. Aldrich J. When It Is Rational to Vote? Chapter 17 in *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, ed. Mueller D. Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

173. Allison G., Yavlinsky G. *The Grand Bargain*. Pantheon Books, New York, 1991.

174. Amsden A., Kochanowicz J., Taylor L. *The Market Meets Its Match*. Harvard University Press, Cambridge, 1994.

175. Aoki M., Kim H. *Corporate Governance in Transitional Economies*. World Bank, Washington, D.C., 1995.

176. Arrow K. *The Limits of Organization*. Norton, New York, 1974.

177. Arrow K. *Economic Transition: Speed and Scope*. Unpublished, 1996 (Эрроу К. Экономическая трансформация: темпы и масштабы // Реформы глазами американских и российских ученых. — М.: Российский экономический журнал, Фонд «За экономическую грамотность», 1996. С. 75–86).

178. Aukutsionek S., Ivanova L., Zhuravskaya E. *Privatization in Theory and Practice: Analysis Based on Russian Industrial Enterprises Surveys*. Unpublished, 1996.

179. Barberis N. et al. How Does Privatization Works? Evidence from the Russian Shops // *Journal of Political Economy*. 1996. Vol.104. no. 4: 764-790.

180. Baron D. Service-Induced Campaign Contributions and the Electoral Equilibrium // *Quarterly Journal of Economics*. 1989. Vol. 104. no. 1: 45-72.

181. Baron D. Electoral Competition with Informed and Uninformed Voters // *American Political Science Review*. 1994. Vol. 88. no. 1: 33-47.

182. Baumol W. Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive // *Journal of Political Economy*. 1990. Vol. 98. no. 3 pt. 1: 893-921.

183. Becker G. Crime and Punishment: An Economic Approach // *Journal of Political Economy*. 1968. Vol.76. no. 2: 169-217.

184. Becker G. *The Economic Approach to Human Behavior*. University of Chicago Press, Chicago, 1976.

185. Becker G. A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence // *Quarterly Journal of Economics*. 1983. Vol. 98. no. 3: 371-400.

186. Becker G. Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs // *Journal of Public Economics*. 1985. Vol. 28. no. 3: 329-347.
187. Becker G., Mulligan C. Deadweight Costs and the Size of the Government. Working Paper no. 144, University of Chicago, 1998.
188. Becker G., Stigler G. Law Enforcement, Malfeasance and Compensation of Enforcers // *Journal of Legal Studies*. 1974. Vol. 3. no. 1: 1-18.
189. Belyanova Y. How Long Will the Economic Crisis Last? // *Russian Economic Barometer*. 1994. Vol. 3, no. 4: 3-13.
190. Belyanova Y. Changes in Managers' Motivations in Transition Economies. Unpublished, 1995.
191. Benson B. Rent Seeking from a Property Rights Perspective // *Southern Economic Journal*. 1984. Vol. 51. no. 2: 388-400.
192. Berliner J. *Factory and Manager in the USSR*. Harvard University Press, Cambridge, 1957.
193. Bhagwati J. Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities // *Journal of Political Economy*. 1982. Vol. 90, no. 5: 988-1002.
194. Binmore K. *Game Theory and the Social Contract. Vol. 1, Playing Fair*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1994.
195. Boyko M., Shleifer A., Vishny R. *Privatizing Russia*. MIT Press, Cambridge, 1995.
196. Braguinsky S. Corruption and Schumpeterian Growth in Different Institutional Environments // *Contemporary Economic Policy*. 1996. Vol. 14, no. 3: 14-25.
197. Braguinsky S. Producer's Behavior in Transition Economy – Theoretical and Empirical Analysis with Special Application to the Russian Economy // *Economic Systems*. 1997. Vol. 21, no 3: 265-295.
198. Braguinsky S. Democracy and Economic Reform: Theory and Some Evidence from the Russian Case // *Contemporary Economic Policy*. 1998. Vol. 16, no. 2: 227-240.
199. Braguinsky S. Les Facteurs structurels et la politique industrielle de l'économie russe. In *L'Avenir de l'économie russe en question*, ed. Jacques Fontanel. Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1998.
200. Braguinsky S. Enforcement of Property Rights in the Transition to a

Market Economy in Russia: Problems and Some Approaches to a New Liberal Solution // *Journal of Legal Studies*. 1999, no 28: 257-286.

201. Buchanan J., Tollison R., Tullock G., eds. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. Texas A & M University Press, College Station, 1980.

202. Bush W., Mayer L. Some Implications of Anarchy for the Distribution of Property // *Journal of Economic Theory*. 1974, Vol. 8: 401-412.

203. Cheung S. Deng Xiaoping's Great Transformation // *Contemporary Economic Policy*. 1998. Vol. 16, no. 2: 125-135.

204. Cheung S. The Curse of Democracy as an Instrument of Reform in Collapsed Communist Economies // *Contemporary Economic Policy*. 1998. Vol. 16, no. 2: 247-249.

205. Coase R. *The Firm, the Market, and the Law*. University of Chicago Press, Chicago, 1988.

206. Dawkins R. *The Selfish Gene*. 2nd ed. Oxford University Press, New York, 1989.

207. Demsetz H. *The Economics of the Business Firm*. Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

208. Denzau A., Munger M. Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented // *American Political Science Review*. 1986. Vol. 80, no. 1: 89-106.

209. Dixit A. Entry and Exit Decisions under Uncertainty // *Journal of Political Economy*. 1989. Vol. 97, no. 3: 620-638.

210. Dixit A., Londregan J. Redistributive Politics and Economic Efficiency // *American Political Science Review*. 1995. Vol. 89, no. 4: 856-866.

211. Dixit A, Pindyck R. *Investment under Uncertainty*. Princeton University Press. Princeton, N.J., 1994.

212. Dixit A, Rob R. Switching Costs and Sectoral Adjustments in General Equilibrium with Uninsured Risk // *Journal of Economic Theory*. 1994, vol. 62, no.1: 48-69.

213. Fischer S. Prospects for Russian Stabilization in the Summer of 1993. Chapter 1 in *The Economic Transformation in Russia*, ed. Aslund A. St. Martin's Press, New York, 1994.

214. Galbraith J. *The New Industrial State*. 3d ed Houghton Mifflin, Boston, 1978.
215. Gambetta D. *The Sicilian Mafia: The Industry of Private Protection*. Harvard University Press, Cambridge, 1993.
216. Grossman G., Helpman E. *Innovation and Growth in the Global Economy*. MIT Press, Cambridge, 1991.
217. Grossman S., Hart O. *Corporate Financial Structure and Managerial Incentives*. In *The Economics of Information and Uncertainty*, ed. McCall J. University of Chicago Press, Chicago, 1982.
218. Grossman S., Hart O. *The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration* // *Journal of Political Economy*. 1986. Vol. 94, no. 4: 691-719.
219. Hart O., Moore J. *Property Rights and the Nature of the Firm* // *Journal of Political Economy*. 1990. Vol. 98, no. 6: 1119-1158.
220. Hewett A. *Reforming the Soviet Economy*. Brookings Institution, Washington, D.C., 1988.
221. Hines J. *Altered States: Taxes and the Location of Foreign Direct Investment in America* // *American Economic Review*. 1996. Vol. 86, no. 5: 1076-1094.
222. Hirschleifer J. *Anarchy and Its Breakdown* // *Journal of Political Economy*. 1995. Vol. 103, no. 1: 29-52.
223. Hobbes T. *Leviathan, or The Matter, Forme, & Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civill*. Reprint, Clarendon Press, Oxford, (1651) 1909.
224. Hofstede G. *Cultures and Organizations: Software of the Mind – Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*. McGraw-Hill, New York, 1991.
225. Holmes T. *The Effect of State Policies on the Location of Manufacturing: Evidence from State Borders* // *Journal of Political Economy*, 1998. Vol. 106, no. 4: 667-705.
226. Intriligator M. *Reform of the Russian Economy: The Role of Institutions*. // *Contention*, 1994, Vol. 3, no. 2: 153-170.
227. Intriligator M. *A New Economic Policy for Russia*. // *Economics of Transition*, 1994, Vol. 5, no. 1: 225-227.

228. Intriligator M. Democracy in Reforming Collapsed Communist Economies: Blessing or Curse? // Contemporary Economic Policy, 1998, Vol. 16, no. 2: 241-246.

229. Jefferson G., Rawski T. How Industrial Reform Worked in China: The Role of Innovation, Competition and Property Rights. In the World Bank Annual Bank Conference on Development Economics. World Bank, Washington, D.C., 1994.

230. Johnson J. Russian Emerging Financial-Industrial Groups // Post-Soviet Affairs. 1997/ Vol. 13, no. 4: 333–365.

231. Josephson M. The Robber Barons: The Great American Capitalists, 1861-1901. Harcourt Brace & World, New York, 1962.

232. Katz A. The Politics of Economic Reform in the Soviet Union. Praeger, New York, 1972.

233. Keech W. Economic Politics: The Cost of Democracy. Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

234. Kornai J. The Economics of Shortage. North-Holland, New York, 1980.

235. Kornai J. Transformation Recession: A General Phenomenon Examined through the Example of Hungary's Development // Economic Applications, 1993. Vol. 46, no. 2:181-228.

236. Kreps D. A Course in Microeconomic Theory. Princeton University Press, Princeton, N.J., 1990.

237. Krueger A. The Political Economy of the Rent-Seeking Society // American Economic Review. 1974. Vol. 64, no. 3: 291-303.

238. Landes W., Posner R. The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective // Journal of Law and Economics, 1975. Vol. 18: 875-901.

239. Lavigne M. The Economics of Transition. Macmillan, London, 1995.

240. Marshall A. The Principles of Economics. Macmillan, London, 1949 (Маршалл А. Принципы экономической науки. — М.: Издательская группа «Прогресс», 1993).

241. McNutt P. The Economics of Public Choice. Edward Edgar Publishing Co., London, 1996.

242. Mitchell W., Munger M. Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey // American Journal of Political Science. 1991. Vol.35, no. 2: 512-546.

243. Murphy K., Shleifer A., Vishny R. The Allocation of Talent: Implications for Growth // Quarterly Journal of Economics. 1991. Vol. 56: 503-530.

244. Murphy K., Shleifer A., Vishny R. Why Is the Rent-Seeking So Costly to Growth? // American Economic Review. 1993. Vol. 83, no. 2: 409-414.

245. Neary H. Equilibrium Structure in Economic Models of Conflict // Economic Inquiry. 1997. Vol. 35, no. 3: 480-495.

246. Nechyba T. Local Property and State Income Taxes: The Role of Interjurisdictional Competition and Collusion // Journal of Political Economy, 1997. Vol. 105, no. 2:351-384.

247. Neher Ph. The Pure Theory of the Maggery // American Economic Review. 1978. Vol. 68, no. 3: 437-445.

248. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge, 1990 (Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М.: Начала-Фонд, 1997).

249. Olson M. The Rise and Decline of Nations. Yale University Press, New Haven, Conn., 1982 (Олсон М. Возвышение и упадок народов. — Новосибирск: ЭКО, 1998).

250. Olson M. Dictatorship, Democracy, and Development // American Political Science Review. 1993. Vol. 87, no. 3: 567-576

251. Popper K. The Open Society and Its Enemies. Routledge. London, 1966 (Поппер К. Открытое общество и его враги. — М.: Феникс, 1992).

252. Russian Oil — Prospects for Progress. Vol. 4, Industry Background and Status. Solomon Brothers, New York, 1996.

253. Schumpeter J. The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle. Harvard University Press, Cambridge, 1934 (Шумпетер Й. Теория экономического развития. — М.: Прогресс, 1982).

254. Schumpeter J. Business Cycles. McGraw-Hill, New York, 1939.

255. Schumpeter J. History of Economic Analysis. Allen and Unwin, London, 1954 (Шумпетер Й. История экономического анализа. — М.: Издательство Высшей школы экономики, 2001).

256. Schumpeter J. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Unwin, London, 1987 (Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. — М.: Экономика, 1995).
257. Sen A. *Collective Choice and Social Welfare*. North-Holland, Amsterdam, 1970.
258. Shleifer A. *Agenda for Russian Reformers // Economics of Transition*. 1997. Vol. 5, no. 1: 227-232.
259. Shleifer A., Vishny R. *Corruption // Quarterly Journal of Economics*. 1993. Vol. 108, no. 3: 599-617.
260. Shleifer A., Vishny R. *Politicians and Firms // Quarterly Journal of Economics*. 1995. Vol. 60: 995-1025.
261. Skaperdas S. *Cooperation, Conflict, and Power in the Absence of Property Rights // American Economic Review*. 1992. Vol. 82, no 4: 720-739.
262. Smith J. *Evolution and the Theory of Games*. Cambridge University Press, Cambridge, 1982.
263. Thompson E., Roger F. *A Pure Theory of Strategic Behavior and Social Institutions // American Economic Review*. 1981. Vol. 71, no. 2: 366-380.
264. Tiebout C.M. *A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64, no 2: 416-424.
265. Tirole J. *Industrial Organization*. MIT Press, Cambridge, 1988.
266. Tullock G. *The Backward Society: Static Inefficiency, Rent Seeking, and the Rule of Law*. In *The Theory of Public Choice*. Vol. 2, ed. Buchanan J. and Tollison R. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1984.
267. Tullock G. *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*. Kluwer, Boston, 1989.
268. Wieser F. *Natural Value*. Macmillan, London, 1893.
269. Williamson O. *Markets and Hierarchies*. Free Press, New York, 1975.
270. Wintrobe R. *The Tinpot and the Totalitarian: An Economic Theory of Dictatorship // American Political Science Review*. 1990. Vol. 84, no. 3: 849-872.
271. Wittman D. *Why Democracies Produce Efficient Results // Journal of Political Economy*. 1989. Vol. 97, no. 6: 1395-1424.
272. Yamada A., Braguinsky S. *Implications of Corruption and Rent*

Protection for Efficiency in Privatization: A Second Best Solution through Institutional Comparative Advantage. Unpublished, 1999.

273. Yavlinsky G. Laissez-Faire versus Policy-Led Transformation: Lessons of the Economic Reforms in Russia. EPIcenter, Moscow, 1994.

274. Yavlinsky G. Russia's Phony Capitalism // Foreign Affairs. 1998. Vol. 77, no. 3:67-79.

275. Yavlinsky G., Braguinsky S. The Inefficiency of Laissez-Faire in Russia: Hysteresis Effects and the Need for Policy-Led Transformation // Journal of Comparative Economics. 1994. Vol. 19: 88-116.

276. Yavlinsky G., et al. 500 Days: Transition to the Market. St. Martin's Press, New York, 1991.

277. Yavlinsky G., et al. Reforms from Below: Russia's Future. EPIcenter, Moscow, 1994.

278. Zakaria F. The Rise of Illiberal Democracy // Foreign Affairs. 1997. Vol. 76, no. 6: 22-43.