

Коллектив экономистов
«СИГМА»

КОАЛИЦИИ ДЛЯ БУДУЩЕГО

Стратегии развития России



Москва, 2007 г.

УДК 338.27 (470)
ББК 65.9 (2РОС)

Под общей редакцией
Председателя Правления РИО-Центра
Юргенса Игоря Юрьевича

Основной коллектив авторов:
Григорьев Леонид Маркович
Аузан Александр Александрович
Афонцев Сергей Александрович
Гонтмахер Евгений Шлемович
Гурвич Евсей Томович
Кузнецов Борис Викторович
Плаксин Сергей Михайлович
Тамбовцев Виталий Леонидович
Шаститко Андрей Евгеньевич

При участии авторов:
Авдашева Светлана Борисовна
Верведа Александра Александровна
Жулин Андрей Борисович
Золотов Антон Владимирович
Малева Татьяна Михайловна
Миллер Алексей Ильич
Овчинников Максим Александрович
Полетаев Андрей Владимирович
Салихов Марсель Робертович
Урожаева Юлия Валерьевна

Коалиции для будущего. Стратегии развития России: Коллектив экономистов «СИГМА». — М.: ООО «Издательство «Промышленник России», 2007. — 112 с.: ил.

Работа посвящена актуальным проблемам развития страны. В исследовании выделено четыре вероятных сценария развития России и предложен новый подход к решению проблемы выбора стратегии развития, опирающийся на анализ воздействия групп интересов на этот выбор. Данная работа является результатом проекта, инициированного РИО-центром, и подготовлена авторским коллективом, объединившимся в процессе работы в группу «СИГМА».

СОДЕРЖАНИЕ

1. ИСТОРИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ — ПРОБЛЕМА ВЫХОДА ИЗ ПОРОЧНОГО КРУГА	4
2. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ	16
2.1 Ожидания основных социальных групп	17
2.2 Общественное согласие по ключевым вопросам развития	23
2.3 Желаемые конечные результаты на период 15—20 лет	28
2.4 Фатальные угрозы критическим параметрам страны	32
2.5 Роль государства в достижении желаемых конечных результатов	37
3. СТАРТОВЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ ВЫБОРА СТРАТЕГИИ	40
3.1 Развитие общества и образ жизни россиян	41
3.2 Развитие бизнеса	48
3.3 Становление государства-реформатора и государства-регулятора	56
3.4 Развитие регионов России	61
4. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ВАРИАНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ	69
4.1 Стратегия «Рантье»	69
4.2 Стратегия «Мобилизация»	71
4.3 Стратегия «Инерция»	74
4.4 Стратегия «Модернизация»	75
4.5 Препятствия для реализации модернизационной стратегии	81
5. КОАЛИЦИИ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ И ВЫБОР СТРАТЕГИИ МОДЕРНИЗАЦИИ	84
5.1 Группы интересов российского общества	85
5.2 Механизмы образования коалиций в российском обществе	94
5.3 Правила проведения реформ: конфликты интересов и компенсационные сделки	101
5.4 Коалиции для модернизации — выводы	105
6. ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ — ШАГИ К МОДЕРНИЗАЦИИ	107

1.

ИСТОРИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ — ПРОБЛЕМА ВЫХОДА ИЗ ПОРОЧНОГО КРУГА

За последние 150 лет в России уже несколько раз складывалась ситуация, когда события развивались по идентичному сценарию:

Либеральные реформы → Бурный подъем экономики → Столкновение групповых интересов по поводу дележа возросшего экономического «пирога» и искушение воспользоваться плодами подъема для реализации геополитических амбиций → Рост социальной напряженности на фоне втягивания в гонку вооружений → Свертывание реформ, внешние и внутренние конфликты → Политическая и социальная катастрофа.

За реформами Витте последовала русско-японская война и революция 1905 г., за реформами Столыпина — Первая мировая война и революция 1917 г. Афганская война, неудачное использование первых «нефтяных денег» 70—80-ых годов, застой и нефтяной крах 1986 г. стали факторами распада СССР. Аналогия, видимо, неполная, но вполне содержательная. Под «застоем» фактически закодировано отсутствие осмысленных и целенаправленных реформ по развитию рынка и демократии в СССР.

Не постигнет ли Россию аналогичная судьба в еще раз, прервав нынешнее движение по пути к процветанию, демократии и стабильности? Перепад возможностей будущего все еще очень широк: от угрозы возобновления кризиса при неудаче трансформации и внешних шоках до масштабной модернизации и вхождение в мировую систему (возможно на то место, которое заняла бы России при нормальном ходе исторического развития без тяжелейших кризисов периода 1914—1990 гг.). Мы сегодня мучительно ищем «свое место» в мировом разделении труда. Если мало кто ожидал распада СССР, то еще одного распада России продолжают ждать. Высокие доходы от экспортных поступлений — это и шанс, и угроза неудачного использования, особенно при внешнем шоке.

Причин срыва превращения России в одного из лидеров мировой экономики несколько, и они также повторяются:

1) Неспособность политических элит обеспечить учет динамически меняющихся интересов ведущих общественных групп в процессе развития экономики и общества и создать долгосрочную стратегию, опирающуюся не на *веру*, а на *сознательное* участие граждан.

2) Постоянные уступки тем группам, которые пытаются удержать свои рентные доходы в ущерб созидательным группам общества.

3) Урезание гражданских свобод (при молчаливом согласии граждан) под предлогом защиты от внешних или иных угроз и последующее иссушение творческой актив-

ности, означающее для общества вползание в «застой», а для политических элит — потерю поддержки, затем — власти, а в конечном итоге — доброго имени в истории.

4) Невнимание к научному и социальному творчеству индивида, ставка на исполнительность вместо активности. Всем нравится идея движения в направлении американского уровня развития, которое базируется не только на ресурсах и пространстве, но и на общедемократических ценностях, поощрении идеи собственного успеха, вертикальной мобильности в рамках сложившихся общественных институтов. Проблемой является отсутствие или слабость поощрения (сверху) защиты собственного достоинства, «истребления в себе раба», ответственности местных властей перед гражданами вместо патернализма над гражданами и т.п.

5) Чрезмерное внимание к военным и внешнеполитическим приоритетам, втягивание в мировое соперничество с другими великими державами как следствие частных, а не государственных интересов тех групп, положение которых в обществе зависит от раздувания оборонных расходов и вложений в военно-промышленный комплекс.

Все страны мира сталкивались на том или ином этапе своего развития с кризисами, угрожавшими их территориальному единству, культуре, возможностям свободного развития граждан, экономики. Повторение крупных кризисов в России может иметь свои корни в объективно сложном географическом положении страны. Объективные проблемы — разнородность уровня развития, сложность сосуществования и взаимодействия различных общественных институтов — не должны заслонять ответственность политической и интеллектуальной элиты за судьбу сограждан и страны.

Рецепты предотвращения старых ошибок не новы, но их реализация представляет собой столь же трудную задачу, что и 100 лет назад: «Для содействия обрабатывающей промышленности... от правительства требуется ... не столько материальная помощь, сколько установление лучшего порядка посредством издания законов, примененных к современному развитию хозяйства. Россия отстала от всей Западной Европы в этом отношении на столетия» (Министр финансов Н.Х. Бунге — Александру II, 1880 г.) Всего лишь за несколько лет до Первой мировой войны, которая России была очевидно не нужна, П.А. Столыпин писал: «В основу... положена одна общая руководящая мысль, которую правительство будет проводить во всей последующей деятельности. Мысль эта — создать те материальные нормы, в которых должны воплотиться новые правоотношения, вытекающие из всех реформ последнего времени. Преобразованное... Отечество наше должно превратиться в государство правовое». (П.А.Столыпин, интервью саратовской газете «Волга» 1 октября 1909 г.).

Большинство наших программ прошедших лет предлагали и предлагают тот или иной путь развития либо как идеологическую догму (либеральных или госплановских корней — в данном случае неважно), либо как набор технократических решений (проектов и расходов). В условиях переходного периода традиционно повышается активность изобретателей «простых чудесных схем», панацей или же мудреных по форме теорий, лежащих вне мировой науки. Самая большая слабость таких схем — *неадекватное представление об интересах самих участников процесса модернизации*: крупного и малого бизнеса, жителей регионов, интеллигенции и других. В одной крайности

преувеличивалась эффективность рынка и игнорировалась важность формирования рыночных институтов, в другой — преувеличивается эффективность государственного вмешательства и вновь отодвигается на второй план важность качественных рыночных институтов. То же относится и к положению страны в мире, который сложен и остро конкурентен для российского бизнеса и государства, но не должен вести к развитию в политической элите паранойи и мании «враждебного окружения». В интеллектуальной элите проявления такой мании мы считаем либо неадекватностью представлений о мире, либо лицемерием и безответственностью.

Как и в большинстве стран мира, в предвыборных циклах наблюдается инфляция обещаний. Удачный период роста внешних доходов страны позволил решить некоторые социальные проблемы без жесткой экономии и эффективных структурных реформ. Анализ партийных программ в России дает мало различий по декларируемым целям, особенно в период больших избирательных циклов. Все программы признают имеющиеся проблемы и трудности и обещают их решить. Обычно не упоминаются трудности достижения поставленных задач, сроки и издержки реформ, совместимость конкретных целей между собой на уровне используемых инструментов, средств и ресурсов. Почти никогда не анализируются проблемы общественных коалиций в поддержку трудных реформ, фактор времени, необходимые договоренности между социальными силами и прочее. Поэтому мы фокусируем внимание не на партиях, а на обществе и на объективно существующих группах интересов.

Мы полагаем, что российское общество понимает, что хотя Россия находится на подъеме, но на подъеме из очень тяжелого кризиса, затронувшего все сферы жизни граждан, экономики и государственного управления. Поэтому необходимой представляется модернизация всех трех основных партнеров: гражданского общества, бизнеса и государства, рассматриваемая как единая задача. Нельзя вывести вперед одну сферу без адекватного прогресса в остальных. Мы полагаем, что будущее модернизации в России зависит от *устойчивости общественной коалиции за модернизацию*, включающей осознание неизбежности определенных компромиссов, уступок и компенсаций. Невозможно в столь сложной стране и столь социально неоднородном обществе решить проблемы всех сразу и быстро. Модернизация страны — это тяжелая работа для всех общественных сил на поколение, а ближайшее десятилетие определит ее характер.

Сложнейшая структура общества, огромная неравномерность развития, социальное неравенство обуславливают различие интересов социальных слоев, групп интересов. Анализ показывает трудность формирования коалиции для модернизации, которая дает выход всем социальным силам общества, но может одновременно предполагать и самоограничение интересов тех или иных групп. «Стартовые», легко формируемые общественные коалиции могут давать сценарии, уводящие страну по более «легкому» вначале пути, который не решает проблем модернизации и создает повышенные риски для устойчивости в случае внешних шоков.

Комплексная стратегия развития, ориентированная на достижение долгосрочных целей в социально-экономической сфере — вот ключ к процветанию, которым не

смогли воспользоваться наши предшественники. Сегодня у России есть условия для реализации стратегии мирного развития, приоритетом которой является повышение уровня и качества жизни ее граждан.

После парламентских выборов 2007 г. и президентских 2008 г. новому высшему руководству России придется принимать и осуществлять ряд решений стратегического характера, которые определяют будущее страны на поколения.

Общественная дискуссия, послания президента, партийные программы указывают на осознание глубины и сложности национальных проблем. Неизбежность принятия таких стратегических решений связана с тем, что к настоящему времени в обществе сложилось согласие по вопросу о том, что переход от экономики и общества позднего СССР к новому состоянию общества, экономики и государства Российской Федерации завершился. В то же время результаты такого перехода нельзя назвать полностью удовлетворительными, причем и на основании анализа экспертов, и по международным сравнениям, а также — что намного важнее — по мнению большинства граждан и отдельных социальных групп, как социально успешных, так и социально уязвимых.

В обществе сложилось широкое согласие по некоторому набору базовых ценностей демократии и рыночной экономики, а с другой стороны — есть ощущение того, что эти ценности реализованы далеко не в полном объеме. Об этом свидетельствует, в первую очередь, устойчивость набора тех приоритетных задач, возлагаемых на власть населением, которые фиксируются социологами в течение последних пяти-шести лет. Об этом же говорят и данные опросов представителей бизнеса относительно главных препятствий развитию их деятельности.

Общие цели модернизации России 2007 года в принципе не отличаются и не могут отличаться от целей трансформации 1991 года: демократическое развитие общества, приближение уровня благосостояния граждан к европейскому уровню, реорганизация государства с точки зрения эффективности его институтов как для успешного решения задач внутри страны, так и для конкурентоспособности в системе международных отношений. Иными словами — это уход от советской системы и холодной войны, но без потери уровня жизни граждан, уровня развития науки и культуры, стабильности государства и положения страны в мире.

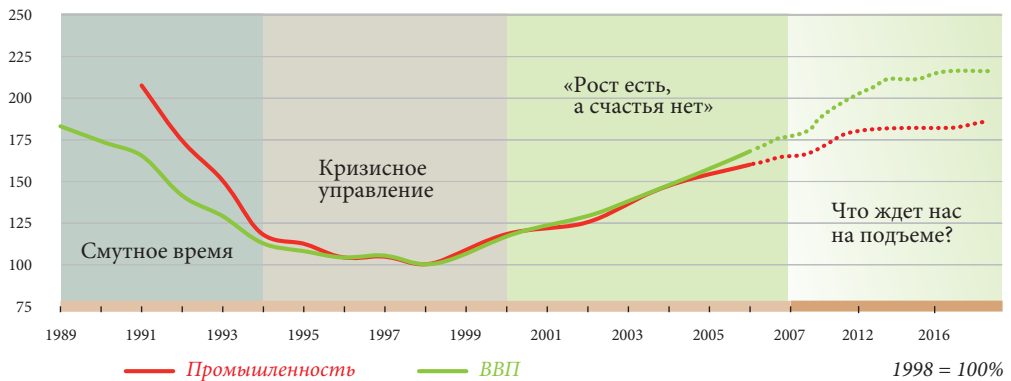
Реализация целей, базовые из которых были сформулированы еще в период постсоветской трансформации, оказалась не столь проста в реальной жизни. Спустя десятилетие от начала реформ — на рубеже тысячелетий — задачей было выживание, то есть выбор способа действий в кризисных обстоятельствах на фоне 43% сокращения реального ВВП.

Теперь речь идет о качественно новом этапе развития страны: выборе пути модернизации гражданского общества, экономики и государства. Возможность постановки намного более амбициозных целей и задач поддерживается перспективами экономического роста в стране, которые остаются в целом благоприятными. Важно выйти из порочного круга процветания и «обрывов», тем более, что внешнеэкономическая обстановка этому в общем благоприятствует.

Вопрос о будущем месте России в глобальной экономике с учетом ее реальных человеческих и природных ресурсов приобретает новый смысл. Итоги трансформации экономических институтов теперь (после восьми лет экономического подъема) можно оценивать по способности хозяйства к модернизации. Одновременно речь идет о выработке стратегии развития страны (наряду с модернизацией государства) на поколение, а не просто на следующий политический цикл.

Этот выбор позволит реализоваться надеждам на широкую модернизацию, улучшение благосостояния и достойное место в мире, что в свое время возлагалась на предшествующие поколения политических (см. Рис. 1).

Рисунок 1. Динамика ВВП и промышленного производства в России (1998=100 %)



Переход «от» социализма прошел достаточно легко (для этого не было серьезной оппозиции), что контрастирует с трудностями согласия об успехе перехода «к» новому состоянию общества, бизнеса и государства — демократическому обществу с эффективной экономикой, основанной на конкуренции, частной собственности и разумном регулировании. И если от социализма успешно ушли, то к искомому желательному или ожидаемому типу общества пока не пришли. Существующее состояние следует определять как «новый российский капитализм». Важно то, что для внешних и внутренних наблюдателей результаты трансформации различны, так же, как их по-разному оценивают политики и экономисты.

Для внешнего мира развал «соцлагеря» и СССР означал существенное повышение безопасности, победу демократии и «мирные дивиденды» в виде сокращения военных расходов и образования новых рынков. С внутривнутриполитической точки зрения, существенные шаги России в направлении демократии (при многочисленных спорах о ее реальном содержании) являются бесспорным благом, но десятилетний тяжелейший кризис, обнищание достаточно широких слоев, регионов плюс массовая эмиграция интеллигенции представляют собой человеческую трагедию для целых групп граждан. Тяжелый удар испытали (даже если не рассматривать потерю международного

престижа) ряд сегментов общества и секторов экономики. Процесс формирования институтов рыночной экономики остается незавершенным, а потребность в обновлении страны за семнадцать лет усилилась, поскольку многие важные преобразования и решение ряда критических экономических проблем многие годы откладывалось.

Весьма непросто давать глубинный анализ состояния страны, ее гражданского общества, экономики и государства сразу после тяжелого и долгого переходного периода — слишком мало прошло времени. Конфликты групп и слоев еще остры (хотя подчас и скрыты за видимостью благополучия), все участники стоят на страже как своих реальных интересов, так и их публичного восприятия. Политики озабочены своим местом в истории, идеологи трансформации стремятся к признанию своих успехов. Собственники внимательно присматривают за дискуссией о легитимности крупной частной собственности, возникшей в результате приватизации. Бюрократы настороженно воспринимают сомнения в гениальности своих законопроектов и суждения о причинах многих неудач в создании адекватной потребностям бизнеса правовой среды.

Из-за слишком большого сплетения реальных и мнимых интересов возникла новая опасность: многие серьезные проблемы страны постепенно становятся «сиротами» — они появились то ли от Ивана Грозного, то ли от большевиков, то ли неизвестно откуда. Зато в последние полтора десятилетия «никто ни в чем не ошибался», история шла «единственно возможным путем», хотя и при периодически совершаемых ошибках, приписываемых несовершенству человека вообще

Но предоставим историкам поиск «скрывающихся от ответственности родителей неудачных реформ». В данной же работе мы принимаем реалии российского общества, государства и бизнеса в 2007 году как полученный результат, как данность. Теперь этот результат — объект анализа, предмет размышления о будущем, сфера борьбы за выбор стратегии развития, поиска эффективных институтов.

Мы твердо верим, что откровенность и критический анализ достижений и неудач, сравнение целей и возможностей, задач и инструментов их решения, оценка ожидаемых результатов, издержек и рисков есть принципиально важный способ движения вперед для страны. Россия достаточно сильна для того, чтобы превратить осознание своего состояния, преимуществ и проблем в источник развития, принятия адекватных решений. Стране с ощущением себя великой державой не стоит бояться критики или уходить от осознания своих проблем, потому что в противном случае она не сможет устранить внутренние препятствия для своего же развития на долгосрочную перспективу и осложнит взаимоотношения с внешним миром, создав дополнительные внешние ограничения. Если какая-либо проблема в логике развития не снята, то для продвижения вперед придется вновь и вновь возвращаться к необходимости ее решения.

Россия в прошедший период своей истории столкнулась с известной проблемой «тройного перехода»: от советского (авторитарного) государства к демократии, от планового хозяйства к частной собственности и рынку, и от республики в составе другой огромной страны к самостоятельному государству. Устойчивое развитие экономики в процессе перехода в огромной степени зависит от главенства закона, безопасности, надежных гарантий прав собственности, обеспечения политической

стабильности. В различных сферах комбинация трех трансформационных процессов имела свою специфику и огромные издержки адаптации. Достаточно упомянуть взаимоотношения с соседями по бывшему СССР и социалистическому лагерю, ставшими из части союзнической системы сложным фактором внешней политики.

Ведущие представители власти, политического класса, финансовой и интеллектуальной элиты, артикулирующие свои интересы и стремящиеся сделать это для всего общества, в общем едины в своем желании видеть процветающую Россию, что совпадает с естественными предпочтениями большинства граждан. Но вопросы, какая она — будущая модернизированная Россия, когда и как мы достигнем этого состояния — продолжают оставаться. В противном случае они не являлись бы предметом постоянной и широкой общественной дискуссии. Мы полагаем, что задачи повышения качества экономического роста, большей справедливости в распределении национального дохода, использования человеческого капитала и устойчивости экономики страны в условиях острой глобальной конкуренции являются не технократическими, а общественными, поскольку зависят от согласия основных групп в обществе и координации их действий.

Успех модернизации страны может быть либо комплексным, либо неустойчивым. Он зависит от осознания элитами внутренней логики развития, состояния общества, экономики и государства, установления адекватных целей и использования комплекса реалистичных инструментов. Наша ситуация радикально отличается от большинства стран с переходной экономикой (как в Центральной и Восточной Европе, так и на территории бывшего СССР), которые хотят просто наладить нормальное развитие общества и экономики. Россия намерена восстановиться как одна из великих держав не просто на базе своей территории и природных ресурсов, но как демократическая, созидательная страна ответственных граждан, эффективных институтов, инноваций и технического прогресса. Такие задачи в истории, по всей видимости, ставились, но решались с огромным трудом. Для России на решение такой сложной задачи мало времени, ограниченные относительно масштабов задачи ресурсы, огромные различия интересов общественных групп, значительные интеллектуальные сложности.

Создание большой и долгосрочной коалиции для модернизации в условиях демократии — задача чрезвычайно сложная. «Беневоле́нтный диктатор» или, проще говоря, сильный лидер важен в таком периоде — на старте. Но для поддержания модернизационного процесса на протяжении жизни целого поколения одного сильного лидера уже недостаточно для системного стратегического успеха, тем более что уровень развития, международное значение и роль России слишком велики, чтобы уповать на методы, к которым прибегали страны с намного более низкого стартового уровня.

Борьба с коррупцией, решение демографической проблемы, создание условий для инновационного развития, а также развитие легального малого и среднего бизнеса, формирование нового образа жизни и многое другое предполагают действия властей, связанные с решением насущных проблем социально-экономического развития страны. Целый ряд из этих проблем либо вообще не ставился в качестве приоритетных за последние 15 лет, либо относился к долгосрочным проблемам, которые не могли

«пробиться» в приоритетные в условиях кризиса и надежды на автоматическое решение всех проблем рынком.

Быстрое изменение финансового положения страны застало врасплах и население, и государство. Бизнес быстрее подстраивается под меняющиеся внешние условия. Слабость общественного процесса принятия решений возлагает большую ответственность за выбор приоритетов на бюрократические процедуры. Актуализация данных проблем — важное основание для постановки вопроса о распределении ограниченных ресурсов (в первую очередь бюджетных). Постановка любой проблемы невозможна без того или иного бюрократического процесса, в котором лоббизм влиятельных игроков во внутренней политике становится важным фактором. Однако разумное и эффективное уравнивание взаимных влияний для выработки политики должно стать одной из важнейших составляющих процесса принятия решений. Чем меньше состязательность в процессе принятия решений, тем больше нагрузка на технократические методы, выше угроза ошибок, коррупции, попыток реализации «грандиозных» проектов, подкрепленных лишь амбициями отдельных бюрократов, а не точными расчетами и выверенными перспективами, основанными на коллегиальной работе.

Концентрация ресурсов на приоритетных направлениях — важное условие обеспечения результативности действий власти вместе с бизнесом и гражданским обществом. Это особенно важно для направлений, которые отражают те или иные стороны несостоятельности рынка. Вместе с тем сама по себе концентрация ресурсов на приоритетных направлениях — условие, которое не является достаточным, поскольку в отсутствие адекватных действующих правил и процедур ресурсы с высокой вероятностью будут израсходованы неэффективно и/или на другие цели.

В связи с этим важно учитывать не только то, что власть намеревается сделать, но и то, каким образом она будет добиваться намеченного результата, включая выявление основных целевых групп, их интересов, вариантов решения поставленных задач, ожидаемых выгод и издержек, а также оценку рисков. В результате станут более понятны:

- ▶ обоснованность приоритетов;
- ▶ взаимосвязи предлагаемых к реализации приоритетов;
- ▶ достижимость запланированных результатов;
- ▶ необходимые коррективы, вносимые по ходу реализации в перечень приоритетов.

Выбор пути к модернизации для нашей страны необычайно сложен — он может разворачиваться в форме четырех сценариев, соответствующих реально существующим различиям в возможных стратегических подходах к экономической политике. Важно отличать декларации политических сил, согласно которым любые их стратегии ставят своей целью модернизацию страны, переход к инновационному пути развития и повышение благосостояния всех слоев общества, от содержания предлагаемых комплексов мер. В реальной жизни каждая стратегия опирается на ту или иную часть общества, комбинацию деловых, политических и общественных интересов. Технократические наборы проектов часто оказываются малоэффективными, поскольку не учитывают

реальные комбинации интересов влиятельных общественных сил и групп, а иногда выглядят как (пятилетние) планы без ясной увязки с реалиями.

При этом избранные стратегии при данных внешних условиях — это не варианты прогноза или набор действий министерств — это задача для всего общества. Соотношение стратегии и сценария в данной работе состоит в том, что стратегия — это общее осознанное действие основных общественных сил, включая исполнительную и законодательную власть. Провозглашенная цель — модернизация — может быть различным образом сформулирована, а пути к ней могут быть намечены различным образом. Пример — переход к рынку, который в разных странах понимался неодинаково, а характер применяемых подходов и инструментов образовал многообразие реализуемых стратегий. Результатом стало разнообразие фактических сценариев — совокупности формирования институтов рынка, развития общества и решения национальных проблем. По существу, та или иная стратегия (в том числе неудачная) ведет к реализации определенного сценария. Мы полагаем, что стратегия определяется не лозунгами, а набором действий, подходов и инструментов («дизайном»). В качестве крайнего случая можно утверждать, что неудачный набор действий может конституировать стратегию, которая оказывается в конфликте с объявленными целями и ведет к появлению иного сценария развития событий. Стратегия и действия по ее реализации нужны для выхода в желательный сценарий, причем в долгосрочном плане.

Мы полагаем, что тот или иной набор действий властей и общественных сил может вести к значительному разнообразию стратегий, хотя, возможно, меньшему числу сценариев развития. При выделении действительно различных стратегий (отбрасывая крайности и теоретические изыски) мы пришли к формулировке четырех стратегий. Основопологающее различие между ними — прежде всего в способе действий государства-реформатора, экономических агентов и социальных акторов при решении проблем развития и реформ. Данный фактор коррелирует с приоритетами общества, нашедшими свою поддержку среди элит и властей. Но дело в том, что не всегда приоритеты общественных слоев и групп легко совместимы, что с одной стороны, предоставляет властям достаточно большую свободу в выборе плана действий, а с другой, заставляет со всей осторожностью подходить к выбору формулировки стратегий.

Анализируя фактические действия властей в ходе реформ, наблюдатель может, разумеется, определить характер реализуемой стратегии. Одним из ключевых показателей того, какая же стратегия (на самом деле) реализуется, является то, как используются наличные ресурсы правительства, как создаются условия для создания и использования ресурсов в частном секторе для осуществления реформ и каких именно реформ. Специфика законодательства, выполнение существующих законов, характер бюджетных расходов — основные видимые различия стратегий. Если траты и законы соответствуют заявленной стратегии, то все просто, если же нет — надо искать скрытую (осознанную или нет) стратегию. Наконец, критически важными для стратегий являются общественные силы — коалиции, которые их поддерживают или могут поддерживать. Технократическая реализация реформ и стратегий, как мы понимаем, име-

ет свои границы — рано или поздно, но голос больших общественных групп — глас народа — должен быть услышан.

Характер страны, уровень развития, структура ее бизнеса, масштабы неравенства, амбиции элит и многое другое определяют общественные процессы, оказывают огромное воздействие на выбор стратегий, которые можно предложить обществу, на которые можно получить поддержку общества и которые можно фактически реализовать. В сложившемся рыночном хозяйстве и демократическом обществе, как мы наблюдаем в развитых странах, различия стратегий партий или лидеров оказываются в современную эпоху все более тонкими и детальными. В начале XXI века мы видим даже «перехват» лозунгов XX века традиционными политическими («правыми» — «левыми») силами друг у друга. В российских условиях еще многое надо сделать в основании общества и экономики, чтобы сложились устойчивые политические партийные блоки, нет такого явного деления «правых» и «левых», как во многих демократиях. Тем более возникает необходимость учитывать интересы многих общественных групп с различными и даже конфликтующими интересами. Разумеется, общественные слои и группы способны на прямые или косвенные формы борьбы за свои интересы, могут образовывать те или иные коалиции, даже если они и не приобретают традиционную партийную форму. Однако эффективность их действий намного ниже. Чем меньше политическая состязательность, чем слабее демократические традиции, тем важнее и ответственнее учет интересов различных общественных групп при разработке законов, (правительственных) программ и стратегий.

Данная работа не только отражает практические проблемы, выделяемые общественными силами и обозначенные президентом как приоритетные, но и очерчивает подход к их решению, который позволил бы достичь не сиюминутных, а устойчивых результатов как основы для дальнейшего развития. Однако способ решения поставленных задач, приоритетность задач, доступные инструменты их решения выглядят по-разному в каждом из сценариев и представленных в них стратегиях. Какой бы приоритет мы ни взяли, он затрагивает интересы множества групп, которые могут быть представлены в процессе по-разному: как нейтральные, противодействующие или содействующие реализации. «Коалиции для будущего» ориентированы на минимизацию противодействия, особенно для значимых областей с точки зрения достижения ожидаемых результатов.

Политики имеют широко распространенную в мире привычку обращаться ко всему народу, пытаясь набором разнообразных обещаний, их неопределенностью или грандиозностью привлечь к себе максимально широкий круг поддержки со стороны электората. Аналитически вполне возможно представить себе коалиции, которые складываются по тем или иным проблемам социальной и экономической жизни, даже если соответствующие члены этих коалиций не могут или не хотят внятно выразить свои интересы. Устойчивые широкие коалиции создать трудно прежде всего потому, что редко интересы социальных слоев и влиятельных групп совпадают по широкому кругу проблем, как это было в XX веке. Поэтому мы будем исходить из того, что коалиции в реальных условиях могут быть подвижны, менять свою конфигурацию в зависимости от набора проблем и ситуации. Соответственно, проведение в жизнь

той или иной стратегии предполагает формирование и поддержание соответствующей широкой коалиции.

Мы полагаем, что чрезмерное упрощение задач страны ведет к построению программы с фокусом только на благосостоянии граждан, что звучит благородно, но совершенно недостаточно. Упор на перераспределительные процессы может создать настроения иждивенчества, ситуацию неэффективного расходования ресурсов, попыток угодить всем и упустить шанс на модернизацию. Такой Сценарий 1 мы будем называть далее Рантье — попытка жить на ренту. Несложно поддерживать коалицию различных групп общества в поддержку этого подхода, поскольку федеральные власти могут на данном этапе поддерживать широкую раздачу ресурсов. Однако при таком сценарии модернизация на самом деле не оказывается в центре проблем, а ресурсов может не хватить на всех, как и на то, чтобы избежать перераспределительного конфликта в случае внешнего шока.

Сценарий 2 базируется на предпосылке концентрации ресурсов на важнейших — предположительно, правильно отобранных — направлениях, например, на реализации инфраструктурных проектов или повышении экономического влияния России в мире, с большим участием государственного бюджета, государственных компаний, институтов развития, а также с использованием инструментов частно-государственного партнерства в его российской разновидности. Этот сценарий мы будем называть (нео) Мобилизационным, хотя он не является аналогом старой, хорошо знакомой милитаристской стратегии. Главной проблемой этого подхода является традиционная низкая эффективность большого государства при высокой концентрации ресурсов, которые к тому же надо еще поддерживать длительное время.

Инерционный Сценарий 3 представляет собой скорее тактический, чем стратегический, в сущности, оппортунистический вариант работы в режиме «пожарной команды». Это постоянное изменение фокуса и маневрирование между популизмом с его раздачей субсидий, и частичной мобилизацией, попыткой фрагментарно продолжать реформы институтов рынка, направленное на удовлетворение интересов различных общественных групп при решении наиболее актуальных тактических задач. Сценарий не дает больших шансов на стратегический успех, но позволяет удовлетворять тактические запросы наиболее сильных общественных коалиций или гасить возникающие угрозы.

Модернизационный 4 Сценарий мы рассматриваем как желательный, но не как наиболее вероятный, потому что он самый трудный для всех участников. Этот сценарий представляет собой попытку решать в динамике сложнейшие проблемы страны и требует Большой Коалиции в пользу модернизации, которую создать не просто. Речь идет о стратегическом подходе для укрепления гражданского общества, совместного прогресса институтов рынка и государства, повышения эффективности бизнеса. Поскольку модернизация и обретение нового места в мире потребуют поколения, то коалиция должна (возможно, с изменениями состава) поддерживаться длительное время.

В конечном итоге три первых сценария носят тупиковый характер и имеют свои группы рисков. Хотя они не ведут к немедленным критическим угрозам, но не решают основной проблемы страны — общей модернизации и выхода на новый уровень развития. Внешние риски — прежде всего падение цен на российский сырьевой и энергетиче-

ческий экспорт — могут играть большую роль в реализации того или иного сценария. При низких ценах на нефть ряд сценариев с наращиванием государственных расходов или расширением мирового позиционирования российских энергетических компаний оказались бы под угрозой уже сегодня. Сильный внешний шок может оказать воздействие на устойчивость ряда отраслей с высокими долговыми обязательствами, вызвать социальное недовольство при падении темпов прироста личного потребления, вызвать торможение в модернизации, если он не встречен с соответствующей подготовкой. Тем не менее, важность модернизации не вытекает из угрозы шоков — последние лишь фиксирует необходимость стратегического подхода.

Мы полагаем, что выделенные нами стратегии касаются всех или, скажем, основных проблем страны и различаются методами, последовательностью, созданием опорных коалиций. Можно декларировать одно, но методы и инструментарий выведут фактически на иной сценарий, что не раз бывало в истории человечества. Прояснение того, как решаются проблемы страны в этих четырех вариантах, позволит опознавать их не по декларациям, а по специфике действий.

Повестка дня модернизационной стратегии огромна и при значительной детализации необозрима. История российских реформ, как и мировой опыт, ясно указывают на то, что шансы на реализацию имеют стратегии, основанные на учете интересов широких общественных коалиций. Их члены действуют обычно в своих интересах, хотя в кризисных ситуациях демонстрируют способность подняться выше текущих проблем и действовать достаточно скоординировано, снимать частные распределительные конфликты ради общих интересов. Вопрос заключается в том, сознает ли общество, его основные слои и ведущие группы интересов, что Россия находится на критическом этапе роста и развития. Базовые задачи решены, но многие амбициозные и трудные задачи остаются пока нерешенными, и успех их решения не гарантирован. Решение сложных задач, вероятно, в принципе невозможно на путях популизма или чисто технократического набора мер. Они потребуют времени, комплексного подхода, систематического формирования институтов демократии и рынка — и главное, высвобождения и объединения всех созидательных сил общества.

Российское общество, особенно политический класс, интеллектуальная, политическая и финансовая элита озабочены будущим страны, ее способностью стать конкурентоспособным членом мирового сообщества. Во многом успех двух следующих президентских сроков будет зависеть не только и не столько от реализации набора частных, хотя, несомненно, и важных проектов. Это, во-первых, вопрос правильного анализа ситуации в стране — куда мы пришли. Во-вторых, постановка высоких, но реалистичных целей. В-третьих, необходимо учесть многообразные и сложные интересы (общественных) слоев, групп интересов.

С целью достижения всесторонней модернизации страны необходимо создать Большую Коалицию для Будущего. Ее участники должны сознавать невозможность полной реализации всех своих интересов одновременно и сразу без ущерба для других, и направить свои усилия на обновление гражданского общества, бизнеса и государства.

2.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Восемь лет бурного экономического роста радикально изменили страну. Многие из проблем в экономической и социальной сфере, унаследованные от советской системы или накопившиеся за кризисный период 1990-х гг., успешно решены — или же созданы предпосылки для их скорейшего решения. Впервые за более чем полтора десятилетия возникли условия для перехода от решения тактических задач и антикризисных действий в режиме «пожарной команды» к *формированию долгосрочных стратегических целей развития страны*, движение к которым должно составлять суть перехода *от Посткризисной России к Прцветающей России*.

Стратегические цели развития страны могут быть подразделены на результативные (конечные) и обеспечивающие. **Результативные цели** описывают желаемые конечные результаты, которые планируется достигнуть за определенный промежуток времени. **Обеспечивающие цели** связаны с обеспечением параметров функционирования экономической, социальной и политической системы, без которых невозможно достижение результативных целей.

Ключевая группа результативных целей связана с **повышением уровня и качества жизни людей**, что выражается в реализации следующих приоритетов:

- ▶ приближение доходов населения к уровню выше «Новой Европы», Латинской Америки или до среднего по ЕС уровня к 2020 г.;
- ▶ увеличение рождаемости в городах и заметного перелома в динамике роста средней продолжительности жизни к европейскому уровню;
- ▶ поворот в интеллектуальной миграции «домой»;
- ▶ укрепление каналов вертикальной мобильности в обществе;
- ▶ осязаемое (населением) снижение социальной дифференциации доходов,
- ▶ обеспечение личной безопасности (сокращение преступности и охранников);
- ▶ гарантированная защита прав и свобод;
- ▶ устойчивость прав собственности, защищенность малых инвесторов;
- ▶ наличие широких возможностей самореализации;
- ▶ формирование нового (предсказуемого) образа жизни для различных слоев российского общества, включая интеграцию трудовых мигрантов;
- ▶ благоприятный морально-психологический климат в обществе.

В современных условиях *поставленные цели не могут быть достигнуты за счет исключительно государственных усилий*. Причина тому — не только сохраняющаяся неэффективность различных звеньев государственной машины, но и принципиаль-

ная недостаточность государственных инструментов политики развития в рыночном обществе, развивающемся в условиях открытости глобальным процессам 21 века. **Результативные цели должны достигаться, таким образом, совместными действиями государства, бизнеса и гражданского общества.**

2.1 ОЖИДАНИЯ ОСНОВНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУПП

Опыт реформ в мире показывает, что огромную роль как в выборе пути, так и в устойчивости курса играют *ожидания* основных групп населения, коалиции различных социальных и политических сил, интересы элит и их способность найти общественную поддержку свои целям. Разумеется, в общественных коалициях не может быть единства интересов по всем вопросам. И многие коалиции оказываются недолговечными — остаются временными, как, например, многие электоральные блоки. Представления о своих интересах у общественных сил могут серьезно различаться в зависимости не только от своего объективного положения в экономике и обществе, но и от степени их осознания, а также от общей обстановки в стране. Естественно, в условиях переходного периода ожидания могут быть завышенным, а разочарование более сильным.

Для наших целей особенно важно отметить, что набор ожиданий общества, характер притязаний и ожиданий его слоев не является постоянным, испытывает воздействие со стороны политических интересов и может при перемене обстановки испытывать серьезные сдвиги. То, что в одних условиях является всеобщей заботой, может уйти из фокуса через короткий промежуток времени. В этом отношении Россия претерпела феноменальные перемены в самоощущении и характере проблем, волнующих общество. Минимальные ожидания основных общественных групп 1999—2000 годов в сфере экономики оказались выполненными в течение нескольких лет: пошел рост, снизились инфляция и безработица, исчезли масштабные неплатежи, были решены проблемы бюджета и долгов. Но именно это обстоятельство открыло дорогу формированию новых, более сложных и труднодостижимых ожиданий — и их дифференциации по общественным слоям и группам. Ожидания, требования и притязания стали расти вместе с возможностями бюджета и решением других проблем.

Немаловажными аспектами процесса формирования общественных ожиданий оказываются источник информации, способ возникновения интереса и понимание важности тех проблем, на которых сосредотачивается фокус общественной жизни. Часть проблем представляется вполне очевидной — например, неплатежи в середине 90-х годов представляли собой критическую проблему и еще в 1999 г. заботили 55% опрошенных, а в 2007 г. эта проблема спустилась с 1 на 9 место с 17% опрошенных (см. Таблицу 1). А вот коррупция за те же 8 лет вышла на 1 место, отмеченная уже не 22, а 45% опрошенных. Эта проблема серьезно волнует общество, даже если ее природа, характер и средства борьбы остаются не вполне ясными. За последнее десятилетие постепенно уходили из фокуса боязнь внутренних конфликтов, распада страны, экономического кризиса, естественным образом ушла из фокуса угроза безработицы,

которая, по опросам, стоит на первом месте среди проблем населения в Европейском Союзе.

Таблица 1. Результаты опроса по теме «На решении каких задач, по вашему мнению, должна быть прежде всего сосредоточена деятельность Правительства России?» (ответы в %)

Варианты ответа	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Борьба с коррупцией, расхищением государственной собственности	22	37	33	34	36	40	38	41	45
2. Снижение цен	46	46	41	44	47	45	47	41	40
3. Индексация зарплат, пенсии, вкладов в соответствии с ростом цен	25	35	33	38	34	34	39	33	39
4. Государственный контроль над ценами	37	35	28	31	36	36	36	32	39
5. Финансовая поддержка сельского хозяйства	17	31	24	20	26	27	33	30	35
6. Укрепление порядка и законности, борьба с преступностью	18	31	27	33	29	31	32	32	30
7. Укрепление рубля, повышения его курса	40	37	28	29	33	30	26	24	26
8. Возвращение в государственную собственность предприятий ключевых секторов экономики	14	17	16	19	17	19	20	17	22
9. Выплата задолженностей по зарплате, пенсиям, стипендиям	55	26	20	22	22	24	23	18	17
10. Финансовая поддержка госпредприятий	18	20	15	18	18	20	19	16	13
11. Поддержание гражданского мира и согласия в стране	9	14	12	14	15	12	12	14	13
12. Укрепление военно-промышленного комплекса, укрепление обороноспособности страны	9	15	9	16	15	15	14	12	12
13. Гарантии для развития частного бизнеса	6	7	8	9	9	8	10	9	8
15. Сбор налогов	10	7	9	9	7	7	6	5	6
14. Поддержка банковской системы, гарантии вкладов	7	5	5	6	6	8	5	5	4
16. Наполнение прилавков товарами	12	3	3	3	4	3	2	2	3
Затруднились ответить	1	1	3	1	1	1	2	1	2

Источник: опросы Аналитического Центра Юрия Левады (Левада-Центр).

Сумма ответов превышает 100%, т.к. можно было выбрать несколько вариантов. Статистическая погрешность подобных опросов не превышает 3%.

Другим «источником проблем», точнее — перехода проблем из фактора жизни в фактор общественного сознания, является собственно политический процесс: партии, общественные группы, правительственные органы, СМИ выявляют и ставят проблемы нашей жизни, причем дают им трактовку, предлагают средства решения. Собственно говоря, партийная борьба, общественная дискуссия — это всегда вначале выявление

проблемы, обсуждение ее структуры, важности для общества, зависимости от других факторов и воздействия на другие области жизни. Эта проблема становится приоритетной для тех или иных общественных сил, которые обращаются к гражданам за поддержкой своей программы — набора проблем, которые характеризуют политическое лицо того или иного деятеля, партии или движения. При этом, разумеется, нет гарантии полной «правильности» набора проблем, удовлетворенности им со стороны общественных сил. Всегда остается открытым вопрос о степени дробности, специфичности проблем и их представительности с точки зрения различных общественных сил и интересов. Даже коррупция, которая волнует всех, оказывается совершенно разной для «верхов» и «низов» по масштабам, участникам, методам и ощущениям платящих.

Наконец, третий путь осознания проблем страны — это анализ, идущий от интеллектуальной элиты, в особенности от экспертного сообщества. В известной степени все проблемы осознаются обществом посредством экспертов, которые призваны как минимум объяснить, откуда взялись все эти совершенно очевидные проблемы, какова их природа и каковы методы воздействия на них. Особенность проблем, которые поднимает и обсуждает экспертное сообщество, состоит также и в том, что они могут быть слишком сложны, специфичны для восприятия политическими кругами и общественностью. Переход от осознания проблем как результата научного анализа к проблемам страны, всегда был сложен, а в трансформационный период он особенно затруднен вмешательством специальных интересов различных общественных групп. Для восприятия обществом своих экспертов существуют понятные трудности: проблема языка, проблема доверия к разнородным экспертам, проблема коммуникаций, проблема интересов научных школ, защищающих свое видение мира и академические позиции. Примером может стать проблема демографии, которая появилась примерно 7—8 лет назад как тревога экспертов. В последние год-два она осознана как национальная проблема, и уже активно идут дебаты о способах ее решения. С другой стороны, еще не полностью осознаны такие проблемы страны, как низкий уровень спецификации прав собственности, важность соблюдения прав собственности и независимости судов для экономического роста, различия в условиях накопления между крупным и малым бизнесом, связь внутренней устойчивости общества, общего доверия с решением проблем демографии, дифференциация целей развития различных регионов и инструментов такого развития.

Федеральные власти, крупный бизнес, интеллектуальная элита и политический класс находятся в наиболее интенсивном общении друг с другом, сходясь по одним вопросам и расходясь по другим. Они в большей степени в состоянии сформулировать, видеть и защищать свои интересы по сравнению со всеми остальными социальными группами. У других групп намного сложнее внутренняя координация. При этом, разумеется, внутри всех групп идет своя конкуренция, которая вносит дополнительный динамизм в выработку национальной политики.

В этом отношении важно определить соотношение между позицией всего населения, как, например, она выглядит по опросам (см. Таблицы 1 и 2), и позицией сторон, определяемой объективными интересами. Вряд ли в индивидуальных опросах

достаточно широко представлены представители федеральных «верхов», крупного бизнеса или интеллектуальной элиты. Мы можем предположить, что законы опросного жанра выдают нам мнение большинства населения, а в нем — смешанный набор интересов разных регионов, профессий и групп бизнеса. Поэтому вполне популярные шаги экономической политики (индексация доходов и т.п.) часто не могут собрать большую коалицию (кроме как на предвыборные обещания). Например, внимание к проблемам цен и пенсий, коррупции и наркомании легко соберут коалицию значительных социальных слоев, хотя достичь согласия по методам решения таких проблем было бы трудно не только между партиями и политиками, но и между объективно конкурирующими программами.

С точки зрения выработки государственной политики, чем шире коалиция, тем больше разнородных интересов она охватывает, тем более общий характер носят лозунги и цели. Консенсус достигается редко и только по таким критическим вопросам, как выборность властей, единство страны, рост благосостояния для всех или желание провести модернизацию страны. Мы понимаем под консенсусом столь широкую коалицию, для которой нет «блокирующих» согласие или действия важных общественных групп. Правда, и в этом случае не все осознают проблемы, которые вытекают из такого единства, особенно в части ответственности, методов, затрат. *Консенсус (широкая коалиция) по ценностям и целям не эквивалентен согласию на издержки, жертвы или методы.* По демографии, коррупции или господству рынка можно найти большие коалиции, но очень мало шансов найти единство по методам и содержанию соответствующей политики.

Широкие коалиции и консенсусы по тем или иным проблемам не являются чем-то фиксированным для страны — они меняются во времени, по мере изменения внешних обстоятельств или решения прежних проблем. Российское общество по социологическим опросам, по реальным действиям экономических агентов, правительственных органов, отдельных граждан, анализу экспертов начало формулировать цели и ожидания, по всей видимости, типичные для страны, выходящей из трансформационного кризиса. Социальные ожидания длительное время (до самого недавнего времени) были под прессом затяжного кризиса, отсутствия ресурсов, надежды и одновременно неизвестности. Теперь есть запрос на благосостояние, достоинство и самобытность. Горизонт планирования удлиняется, планка для сравнения успехов страны все время повышается, ожидаемые стандарты качества жизни растут. Один консенсус легко найти — никто в стране не хочет «растворяться» в мире, но никто не знает, как найти свой нормальный (при этом не мифический, не маргинальный и не тупиковый) путь. В то же время понятно, что по прошествии еще определенного периода возникнет новая ситуация, так что требования общественных групп и коалиций по решению экономических, социальных проблем будут иными, видимо, более широкими и настойчивыми.

В процессе отбора ключевых проблем, от которых зависит развитие страны, мы сталкиваемся не только с множественностью самих проблем, но и их различной приоритетностью для разных слоев и общественных групп. Более того, как только общество, а точнее его широкие коалиции, ставят несколько крупных задач, возникает

проблема ресурсов финансовых и материальных, ресурсов интеллектуальных и управленческих для одновременного и совместного решения ряда совершенно различных, но сложных и затратных проблем.

Соответственно, набор проблем, которые надо решать в приоритетном порядке во многом зависит от ожиданий групп, их согласия. Приняв, например, частную собственность и рынок, общество вынуждено действовать соответственно, чтобы не блокировать те эффекты, которые позволили человечеству развиваться на их базе.

Можно выделить несколько трудных для совместного решения проблем, например, рост благосостояния и рост накопления, которые до определенного момента не находятся в конфликте, поскольку страна не использует эффективно своих сбережений. Традиционно противопоставляют активную внешнюю политику и внутреннюю модернизацию. Внешняя политика, несмотря на ее яркость и широкий интерес общества зависит от пяти-шести важнейших проблем страны, без решения которых в обозримом будущем эффективность внешней политики и процесс «возврата» нового государства к своему нормальному статусу державы будет крайне сложным и медленным. В опросах граждан проблемы внешней политики и СНГ занимают не слишком высокое место — 17—18-е (см. Таблицу 2).

Международный престиж государства, его способность защитить своих граждан в беспокойном мире, его участие в выработке решений по развитию мировых процессов, в решении острых мировых проблем — это объективная необходимость для страны с огромными размерами, нетривиальной ситуацией на границах и ответственностью России как Великой державы. Это также и фактор внутреннего психологического состояния широких социальных слоев. Национальный статус влияет на возможности российского бизнеса в мире, престиж интеллектуальной элиты и интересы политического класса. В этом отношении внешние факторы и проблемы являются привлекательными для электоральных годов во всех странах. В нашем случае можно отметить довольно широкое осознание того, что будущий престиж и реальное влияние России в мире в огромной степени будет зависеть не только от реального поведения на мировой арене, но и от успешности внутренней модернизации.

В силу вышесказанного мы полагаем, что никакая комбинация отдельных важных национальных целей или задач внутри России и обеспечения внешних позиций страны не является удовлетворительной. Страна стоит перед необходимостью новых более сложных шагов в своей комплексной модернизации. В этом отношении крайне важно учитывать фактор времени, фактор ограниченности финансовых и управленческих ресурсов в каждый отдельный момент времени, фактор наличия коалиций не только по отдельным задачам, но и по их совокупности, который определяет фактически возможный путь для страны.

Таблица 2. Иерархия проблем страны, 2006 г. Результаты опроса по теме «Какие из нижеперечисленных проблем Вы считаете наиболее важными: для страны в целом / для себя лично?» % (Не более семи вариантов ответов)

Для страны в целом		Для себя лично		
1	Алкоголизм, наркомания	66	1 Инфляция, рост цен	55
2	Инфляция, рост цен	55	2 Пенсионное обеспечение	34
3	Терроризм	43	3 Безработица	33
4	Преступность	36	4 Терроризм	32
5	Ситуация в сфере ЖКХ и ЖКУ	34	5 Ситуация в сфере ЖКХ и ЖКУ	32
6	Пенсионное обеспечение	33	6 Алкоголизм, наркомания	31
7	Безработица	31	7 Ситуация в сфере здравоохранения	27
8	Демографическая ситуация	28	8 Преступность	27
9	Влияние олигархов	23	9 Уровень жизни	24
10	Состояние морали и нравственности	22	10 Экология	20
11	Экология	20	11 Положение молодежи	19
12	Уровень жизни	20	12 Состояние морали и нравственности	16
13	Ситуация в сфере здравоохранения	19	13 Ситуация в сфере образования	15
14	Демократия и права человека	17	14 Коррупция и бюрократизм	14
15	Коррупция и бюрократизм	17	15 Ситуация в армии	12
16	Ситуация в армии	16	16 Демократия и права человека	11
17	Отношения со странами СНГ	13	17 Демографическая ситуация	9
18	Положение России в мире	13	18 Влияние олигархов	7
19	Положение молодежи	12	19 Положение России в мире	6
20	Международные отношения	10	20 Экстремизм, фашизм	5
21	Предстоящая смена власти	10	21 Предстоящая смена власти	5
22	Ситуация в сфере образования	10	22 Отношения со странами СНГ	5
23	Экстремизм, фашизм	9	23 Национальная безопасность	5
24	Национальная безопасность	8	24 Реализация национальных проектов	4
25	Реализация национальных проектов	4	25 Международные отношения	4
26	Энергетическая безопасность	3	26 Энергетическая безопасность	2
27	Административная реформа	2	27 Административная реформа	1

Источник: опрос ВЦИОМ, 2006

2.2 ОБЩЕСТВЕННОЕ СОГЛАСИЕ ПО КЛЮЧЕВЫМ ВОПРОСАМ РАЗВИТИЯ

Мы полагаем, что постановка ряда крупных национальных задач, согласие и принятие обществом ряда ценностей влечет за собой более четкую формулировку тех проблем, которые надо решить для реализации всей программы. Рассмотрим подробнее, какие именно проблемы необходимо решить для того, чтобы разделяемые гражданами представления были бы устойчиво реализованы на практике, на примере восьми крупных задач, по которым, как мы полагаем, есть широкие коалиции (согласие) в российском обществе.

(1) Должно быть единое, территориально целостное государство

Решению этой задачи препятствует нерешенность следующих проблем:

— **Национальные отношения:** речь идет как об асимметричности федеративных отношений, так и о растущих проявлениях ксенофобии; в последнем аспекте проблема национальных отношений отрицательно влияет и на возможности решения следующей группы проблем:

— **Неблагоприятная демографическая и миграционная ситуация:** депопуляция российского населения ставит под вопрос возможность освоения и заселения территории за Уралом, что создает определенную угрозу целостности страны в связи с демографическим давлением на нее со стороны мигрантов; решение проблемы депопуляции посредством миграции сталкивается с фактором ксенофобии;

— **Региональное неравенство:** наличие существенных разрывов в уровне жизни ресурсообеспеченных и депрессивных регионов — устойчивый источник напряжений, особенно с учетом ограниченных прав регионов.

(2) Со страной должны считаться при решении международных проблем

Решению этой задачи препятствует нерешенность следующих проблем:

— **Уровень развития — экономический рост:** очевидно, в основе ощутимого влияния на международные процессы должна лежать экономическая мощь страны, конкурентоспособность ее экономики, возможность адаптироваться к широкому кругу изменений во внешней экономико-политической среде, достаточная военная мощь, способность оказывать поддержку другим странам, защищать их от угроз и т.п.; все эти черты должны проявляться на достаточно обширном множестве стран, и в первую очередь на постсоветском пространстве; в связи с этим индикатором желаемой для России роли в международных делах выступает в глазах населения такая проблема, как:

— **Открытость пространства СНГ:** несмотря на разнообразные переосмысления функций СНГ, с точки зрения значительной части населения оно остается не чем иным, как «естественной» сферой российского присутствия, открытой для человеческих контактов, бизнеса. Центробежные тенденции последних лет, в определенной мере усиливаемые действиями самой России, демонстрируют некоторое отдаление от достижения рассматриваемой цели, содержание которой все более меняется от идеи контроля к идее взаимодействия и поддержания открытости.

(3) Доходы основной части населения должны быть высокими

Во всем мире все группы при опросе хотят высоких доходов, **проблема в том, как их заработать**. Обеспечению высоких заработков в России препятствует нерешенность следующих проблем:

— **Соотношение экономического роста в стране и роста дохода населения:** достаточно высокие темпы экономического роста, имеющие место в течение последних нескольких лет, сопровождающиеся определенным ростом доходов населения, не отражаются в массовом сознании как фактор, ведущий к реализации рассматриваемой ценности; дело в том, что рост *средних* показателей доходов сопровождается и ростом цен (инфляция на уровне 10%), и ростом *социального неравенства*, т.е. сосредоточением весомой части выросших доходов у наиболее обеспеченных слоев населения;

— **Социальное неравенство**, тем самым, выступает важнейшим фактором, мешающим трансформации экономического роста в *осознание* роста доходов, т.е. фактором, не позволяющим реализоваться желаемой ценности. Подтверждением в глазах населения того, что «абстрактный» экономический рост не улучшает уровня благосостояния граждан, служат:

— **Динамика пенсий и зарплата бюджетников:** в связи со старением населения и значительными размерами государственного сектора в экономике, динамика благосостояния пенсионеров и бюджетников, несмотря на систематически принимаемые в последние годы меры по его повышению, не дает оснований для того, чтобы соответствующие многочисленные группы населения ощущали, что их положение заметно улучшается. Явное отставание в этой области создает особо острую угрозу для реализации обсуждаемой ценности, поскольку имеет место на фоне накопления государством в различных формах денежных средств, которые не пускаются ни на какие общественно полезные расходы (Стабфонд, золотовалютный резерв), сугубо позитивный смысл которых практически не разъяснялся населению до недавнего времени.

(4) Рынок должен быть основным экономическим механизмом

Решению этой задачи препятствует нерешенность следующих проблем:

— **Перерегулированный рынок** (сращивание бюрократии с олигархами): рынок, как известно, хорошо справляется с задачей экономического роста и развития, если на нем высок уровень конкуренции, т.е. вход на него для производителей свободен от излишних барьеров, и если государство успешно преодолевает ограниченность (провалы) рынка;

Перерегулированный (чрезмерно зарегулированный) рынок, сложившийся в России, хотя и преодолевает дефицит потребительских товаров, свойственный плановой экономике, не справляется с задачей диверсификации экономики, придания ей качеств современной инновационной экономики; если **осознание населением рынка как ценности явно связано с преодолением дефицита потребительских товаров**, то *недоразвитость российского рынка*, мешающая росту доходов широких слоев населения, пока не воспринимается как ключевая проблема в массовом сознании;

— **Коррупция и незащищенность прав собственности:** перегруженность рынка регуляциями создает объективную основу для расширения масштабов коррупции, которая, в свою очередь, проявляется в создании искусственных преимуществ одним субъектам рынка по отношению к другим; коррупция часто ведет к тому, что подкупленный чиновник использует властный ресурс для нарушения прав собственности хозяйствующих субъектов, что снижает их стимулы к инвестированию, вообще эффективному использованию ресурсов на территории России; в условиях нерешенности обсуждаемой проблемы рынок не в состоянии в полной мере проявить себя как экономический механизм, обеспечивающий рост благосостояния граждан (при эффективных действиях государства по преодолению провалов рынка);

— **Инновационная пассивность:** эффективно функционирующий рыночный механизм в условиях наличия в стране развитой науки и образования способен обеспечить широкие возможности для развертывания инновационных процессов; в настоящее время инновационная активность низка как в силу отсутствия массового спроса на инновации со стороны экономики, так и в силу недостаточной действенности (точнее, почти полного отсутствия ряда ключевых элементов) национальной инновационной системы; тем самым и по этой причине рынок не в состоянии проявить себя как движитель экономического роста и развития (хотя в общественном сознании благосостояние и инновационная деятельности опять же до конца не осмыслены и практически не связаны);

— **Неэффективность государства:** решения всех трех названных выше проблем, препятствующих развитию рынка, упираются в (важную саму по себе) проблему неэффективности российского государства; неоднократные попытки ее решения (административная реформа, реформа госслужбы, реформа бюджетного процесса, политика дебюрократизации и т.п.), предпринимавшиеся в течение последних лет, не приносили ощутимых успехов; причины этого заслуживают специального анализа, однако и сейчас уже ясно, что одна из них — несистемность начинавшихся реформ и неполнота намечавшихся мероприятий; оба этих фактора, в свою очередь, — следствие слабой экспертной проработки проектов реформ и невключенность гражданского общества в мониторинг их осуществления, в результате государственному аппарату предложено заниматься самореформированием, что требует специальной настройки системы стимулов.

(5) Частная собственность (в определенных пределах) необходима и полезна.

Решению этой задачи препятствует нерешенность следующих проблем:

— **Коррупция и незащищенность прав собственности:** именно низкий уровень защиты прав собственности, выражающийся в целом ряде явлений, вызывающих неприятие населением (обманутые инвесторы, изъятие недвижимости у граждан, трудности регистрации, захваты бизнеса и т.п.), ведет к тому, что разрыв между объемом сбережений и масштабами инвестиций обрел столь значительную величину; граждане, располагая немалыми средствами, в очень ограниченных масштабах рассматривают их как активы, способные приумножать их доходы; как следствие, слой легальных собственников, составляющих основу социальной стабильности общества, растет крайне медленно;

— **Нелегитимность крупной собственности:** результаты массовой приватизации начала 1990-х годов в целом воспринимаются гражданами как приемлемые; однако происхождение крупных и крупнейших состояний, в значительной мере связываемое в массовом сознании с последующим этапом приватизации, вызывает у граждан сильные сомнения; отсюда — скрытое (и не скрытое) недоверие к государству, которое позволило лишить себя значительной части собственности, ощущение несправедливости распределения когда-то «общенародной» собственности, означающее снижение ценности собственности вообще;

— **Социальное неравенство:** распространению и повышению значения ценности частной собственности во многом препятствует социальное неравенство, т.е. отсутствие того, что в массовом сознании принято понимать под собственностью, у значительной части населения. Неравенство выражается еще и в ощущении, что «у меня собственности нет», хотя у меня есть приватизированная квартира. Это феномен сознания, четко фиксируемый в опросах;

— **Неэффективность государства:** эта проблема лежит в основании всех трех названных выше проблем, препятствующих реализации ценности частной собственности, поскольку именно от государства, форм и способов его взаимодействия с гражданами, зависит решение этих трех проблем.

(6) Государство должно финансировать здравоохранение, образование, пенсии, вообще осуществлять социальную поддержку

Решению этой задачи препятствует нерешенность следующих проблем:

— **Низкий уровень пенсий и зарплат бюджетников,** что является очевидной угрозой реализации рассматриваемой ценности;

— **Неэффективность ЖКХ;** поскольку ЖКХ традиционно находился в ведении государства (муниципальные образования трактуются как часть государства, несмотря на то, что юридически они «разведены») и дотировался им, то перевод этой сферы в режим коммерческого сектора естественно рассматривается как неисполнение государством его важнейшей функции, как попытка повысить расходы населения, ничего не дав ему взамен;

— **Объем финансирования здравоохранения:** с одной стороны, население еще с советских времен привыкло оплачивать услуги здравоохранения; с другой стороны, в случае крайней нужды можно было получить бесплатные услуги. Коммерциализация сектора, постоянное снижение планки гособязательств в данной сфере при колоссальных проблемах в предоставлении гражданам даже этого «пониженного» набора услуг — индикаторы отказа государства от одной из его базовых функций;

— **Объем финансирования образования и науки:** бедственное положение и той, и другой сферы, особенно в сопоставлении с дореформенными временами — ясное свидетельство еще одного отказа государства от исполнения базовых функций;

— **Социальное неравенство,** само существование которого — ясный индикатор того, что государство не выполняет свои традиционные функции;

— **Отраслевой характер экономического роста:** острота перечисленных проблем существенно снизится, если в стране начнется экономический рост «по всему полю», а не в ограниченном числе отраслей, поскольку тогда существенно вырастут и доходы граждан, и объемы собираемых налогов.

(7) Власть должна быть сильной, обеспечивать порядок (побороть преступность, коррупцию)

Решению этой задачи препятствует нерешенность следующих проблем:

— **Преступность:** хотя острота проблемы в общественном восприятии не так остра, как в первое десятилетие реформ, неспособность власти справиться с проблемой выступает очевидным препятствием для реализации обсуждаемой ценности;

— **Наркомания, алкоголизм:** хотя алкоголизм трактуется как проблема скорее государством, чем широкими слоями населения, наркомания, которую государство не может преодолеть в ее общественно опасных формах, также выступает угрозой осуществления данной ценности;

— **Коррупция и незащищенность прав собственности:** коррупция в общественном восприятии двойственна: с одной стороны, ее называют наиболее острой проблемой, с другой стороны, к ней охотно прибегают сами граждане, стремясь решить свои житейские проблемы; такая двойственность во многом является следствием чрезмерной зарегулированности большинства сфер жизнедеятельности общества; поэтому высокий уровень коррупции — это и индикатор слабости власти, и индикатор неадекватности усилий государства «не в том направлении»;

— **Социальное неравенство:** наличие высокого уровня социального неравенства воспринимается как проявление низкого уровня справедливости в распределительной политике государства, как следствие его «неправильного поведения», отсутствия должной заботы о своих гражданах; тем самым, это индикатор слабости власти.

(8) Власть должна быть выборной

Решению этой задачи препятствует нерешенность следующих проблем:

— **Демократия:** как показывают данные социологических опросов, демократия сама по себе отнюдь не относится в глазах большинства населения к значимым ценностям; скорее всего, это обусловлено установившейся «связкой» чрезвычайной слабости государства в начале периода реформ с термином «демократия»; между тем, изменения в процедурах выборов на различных уровнях государственного устройства, осуществленные в течение последних лет, воспринимаются большинством населения негативно; это свидетельствует о том, что выборность власти (не отождествляемая с демократией в массовом сознании) была и остается социальной ценностью (таким образом, нерешенность проблемы развития демократии в стране препятствует реализации обсуждаемой ценности);

— **Неэффективность государства:** данная проблема также не увязывается в массовом сознании с ценностью выборности власти, хотя эта неэффективность в значительной мере есть следствие отсутствия сильной, общественно признаваемой

оппозиции и, как следствие, действенной обратной связи с населением через критику действий власти, которую власть учитывает в своих последующих действиях (иными словами, в неэффективном государстве выборность власти может оказаться под угрозой).

2.3 ЖЕЛАЕМЫЕ КОНЕЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ НА ПЕРИОД 15—20 ЛЕТ

История России не раз показывала, что ее граждане способны занимать позиции интеллектуальных лидеров, нести в мир научно-технические, социальные и культурные *идеи, меняющие жизнь людей к лучшему*. Одновременно она демонстрировала также, что многие идеи, *рожденные в нашей стране*, облекались в материальную форму *за ее пределами*. Общественная среда, в которой главенствующее и подавляющее место на протяжении веков занимало *автаркическое государство*, отторгало как сами идеи, так и их носителей.

С нашей точки зрения, сегодня есть все основания для того, чтобы страна ушла с этой накатанной колеи, чтобы она заняла позиции мирового **интеллектуально-го и культурного лидера**, способного **не только производить** научно-технические и культурные **идеи**, но и воплощать их **внутри самой страны**, обеспечивая **высокий уровень и качество жизни** всего населения, вызывая **уважение в мире**, экспортируя **научоемкую продукцию** и притягивая к себе как **людей**, так и **капиталы**.

Движение к такому динамичному состоянию не может не ориентироваться на некоторые **образцы**, которые, конечно, не должны механически копироваться, но **дают наглядное представление** о том, как на деле могут выглядеть абстрактные цифры и показатели, характеризующие будущие желаемые конечные результаты выполнения стратегии социально-экономического развития страны.

На сегодняшний день, как показывает анализ, Россия по своим социально-экономическим характеристикам уровня и образа жизни весьма близка к развитым латиноамериканским странам: уровень доходов средний, дифференциация по доходам велика, в экспорте преобладают сырьевые товары и т.п. Между тем, страны, осуществляющие на сегодняшний день функции интеллектуальных лидеров, имеют существенно иные социально-экономические характеристики, что обусловлено отнюдь не случайными причинами, а закономерностями осуществления инновационных процессов. Приобретение Россией черт интеллектуального лидерства предполагает целенаправленное изменение социально-экономической структуры ее населения. В качестве условного образца-ориентира, схожего с Россией по ряду объективных параметров (большая территория, расположенная в основном на Севере, крайне неоднородная заселенность этой территории, этнокультурное разнообразие, наличие значительных запасов полезных ископаемых, и т.п.), можно рассматривать такую страну как *Канада*. Заметим, что уровню дохода на душу населения, богатству природных ресурсов и социальному неравенству Россия сегодня ближе, скорее, к Бразилии. Но в том том-то и дело, что по реальным российским историческим условиям, воззрениям интеллек-

туальных элит (а по декларациям — также и политических элит) нам ближе в перспективе более европейские модели общества, демократии и образа жизни. Поэтому именно канадские (и схожих с нею по типу стран) параметры социально-экономического развития могут служить ориентирами для определения **количественных значений целевых показателей** на долгосрочный период. Такой метод определения подобных значений является одним из возможных методов обоснования целевых показателей, широко используемых в практике стратегического планирования.

Разумеется, будущее страны, — «идеальную Россию», — различные социальные группы и ветви интеллектуальной элиты видят не одинаково. Споры «западников» и «почвенников», европейцев «чистых» с евразийцами идут уже около полутора веков. Реалии (преимущества и проблемы) страны как моста между Европой и Азией очевидны, а вот желаемое состояние основных социально-экономических и политических параметров у большинства интеллектуальной элиты явно европейское: вряд ли кто-то собирается защищать восточный авторитаризм и непотизм, социальное неравенство и коррупцию.

Общий смысл желаемых конечных результатов, соответствующих вхождению страны в число ведущих интеллектуальных лидеров мира, на долгосрочную перспективу можно выразить в краткой формуле «**Процветающая Россия**».

Структура этой стратегической цели может быть условно декомпозирована на высокое качество жизни и устойчивое расширенное воспроизводство высокого качества жизни. Структура этой стратегической цели представлена в таблице 3 .

Таблица 3. Структура желаемых конечных результатов социально-экономического развития России на долгосрочный период

Цели 1-го уровня	Цели 2-го уровня	Содержание целей
Высокое качество жизни	Высокий уровень здоровья	Высокая продолжительность жизни Низкий уровень заболеваемости Низкая смертность от болезней Низкий уровень инвалидизации Низкий уровень психических расстройств Низкий уровень алкоголизма Низкий уровень распространенности табакокурения Минимизация потребления тяжелых наркотиков
	Высокий материальный уровень жизни	Высокий средний уровень доходов Общественно приемлемый уровень разрыва в доходах между наиболее и наименее обеспеченными слоями Минимизация распространенности бедности Насыщенный потребительский рынок Высокая обеспеченность комфортным жильем и предметами длительного пользования Высокий уровень наличия сбережений
	Высокий уровень личной безопасности	Низкая смертность от внешних причин Низкий уровень травматизма от внешних причин Низкий уровень преступности Справедливый и компетентный суд Комфортная и безопасная внешняя среда обитания
	Защищенные права и свободы	Доступное разнообразие легальных профессиональных сообществ Доступное разнообразие источников и способов получения и передачи информации, в том числе публичной Широкое разнообразие общественных организаций и форм их публичной деятельности Доступное разнообразие политических организаций, свободная добросовестная конкуренция между ними Высокая мобильность населения, в том числе межстрановая Высокое качество государственных услуг Высокий уровень социального обеспечения
	Качественное образование	Доступное разнообразие форм и способов получения образования всех ступеней, от дошкольного до послевузовского Обеспечение всеобщего среднего образования в соответствии с федеральными стандартами его качества Предложение образовательных программ, отвечающее как требованиям рынка труда, так и спросу граждан Высокие уровни достижений учащейся молодежи (по данным международных сравнений)
	Широкие возможности самореализации	Достойные условия труда Широкие возможности удовлетворения культурных потребностей Широкие возможности удовлетворения рекреационных потребностей Широкие возможности для занятий творчеством
	Хорошее морально-психологическое состояние	Позитивная оценка состояния страны Позитивная оценка ситуации в населенном пункте, на рабочем месте Позитивная оценка достигнутого личного уровня и качества жизни Позитивная оценка возможностей достижения основных жизненных целей (самореализации)

Цели 1-го уровня	Цели 2-го уровня	Содержание целей
Устойчивое расширенное воспроизводство высокого качества жизни	Надежный потенциал для будущего развития	<p>Неубывающее население</p> <p>Растущий человеческий капитал</p> <p>Благоприятная экологическая ситуация</p> <p>Высокая норма накопления</p> <p>Растущие прямые иностранные инвестиции</p> <p>Надежно функционирующая производственная инфраструктура</p> <p>Эффективная национальная инновационная система</p> <p>Интенсивный инновационный процесс во всех отраслях экономики</p> <p>Благоприятная институциональная среда для развития бизнеса, в т.ч. малого</p>
	Надежность защиты страны от внешних угроз	<p>Дружественные и партнерские отношения с большинством стран мира</p> <p>Эффективная система обороны от внешних военных угроз</p>

Сформулированные желаемые конечные результаты (конечные стратегические цели) социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу могут быть количественно выражены совокупностью целевых показателей и индикаторов успешности их достижения.

Принципиально важно подчеркнуть, что устанавливаемые **целевые показатели конечных целей нельзя трактовать как задания** министерствам и ведомствам. Их роль — служить отправной точкой для оценки корректности, действенности и эффективности социально-экономической *политики*, в рамках которой формирование упомянутых заданий осуществляется, исходя из состава *обеспечивающих целей второго эшелона*.

Набор ключевых целевых долгосрочных показателей, характеризующих желаемые конечные результаты реализации стратегии социально-экономического развития страны, может, с нашей точки зрения, включать следующие:

- ▶ средняя продолжительность жизни — не менее 80 лет (сейчас — 65 лет);
- ▶ младенческая смертность (родившиеся с весом от 0,5 кг и умершие до 1 года) — менее 6 на 1000 родившихся (сейчас — 11);
- ▶ смертность в трудоспособном возрасте — менее 35 на 1000 человек во время нахождения в трудоспособном возрасте;
- ▶ смертность от внешних причин — не более 1 на 1000 человек населения (сейчас — 1,9);
- ▶ обеспеченность 100% инвалидов высококачественными услугами медико-социальной реабилитации (сейчас — менее 50%);
- ▶ коэффициент замещения (отношение средней пенсии к средней зарплате) — не менее 40% (сейчас 25%);
- ▶ минимальная оплата труда — не менее 2 прожиточных минимумов семьи из трех человек (муж, жена, несовершеннолетний ребенок);

- ▶ наличие сбережений не менее чем у 50% семей;
- ▶ соотношение среднего дохода 10% наиболее обеспеченного и 10% наименее обеспеченного населения — не более 10:1 (сейчас — свыше 15);
- ▶ средняя обеспеченность благоустроенным жильем — не менее 30 кв. м общей площади на 1 человека (сейчас — 20);
- ▶ 100% молодежи имеет полное среднее образование (сейчас — 80—85%);
- ▶ нахождение в первой двадцатке стран по индексам свободы прессы, развития гражданского общества, политической свободы и экономической свободы (сейчас — во второй сотне).

2.4 ФАТАЛЬНЫЕ УГРОЗЫ КРИТИЧЕСКИМ ПАРАМЕТРАМ СТРАНЫ

Для того, чтобы иметь возможность ставить и достигать не только данную, но и другие возможные цели, необходимо, чтобы **Россия сохраняла свою качественную определенность как целостная территория, населенная гражданами, обладающими национальной гражданской идентичностью, на которой существует и действует в интересах своих граждан суверенное, демократическое, федеративное государство.**

Приведенные характеристики представляют собой **критические параметры страны**. Они представляют собой то, что большинство стран мира определяют в своих конституциях, идеологии и системах ценностей как **определенность страны**. Эти параметры являются объектом защиты и представляют собой, таким образом, фундаментальное условие социально-экономического развития страны, постановки и реализации стратегических целей. Одновременно, эти критические параметры являются объектами различных угроз, возникающих как вовне, так и внутри страны. Для российского общества, — общества страны, недавно пережившей тяжелейший кризис, — принципиально важно преодолеть его последствия и двигаться вперед, к более высоким позитивным целям, сохраняя свои национальные интересы, квинтэссенция которых — сохранение критических параметров.

Угрозой критическим параметрам развития страны (как и другим ее характеристикам, происходящим в ней процессам достижения целей, осуществляемым реформам, интересам какой-либо группы и т.п.) в принципе может выступать любой естественный процесс или явление, сознательные действия каких-то субъектов и другие факторы, последствия которых с высокой вероятностью будут негативно влиять на сохраняемые параметры. Потенциально фатальными угрозами в этой связи можно назвать те, которые в состоянии качественно и необратимо изменить критические параметры¹.

¹ Используя термин «фатальный» мы не предполагаем какой-либо немедленной угрозы российским ключевым интересам и существованию страны, нации и государства. Этот термин используется для отделения данных угроз, затрагивающих критические параметры качественной определенности страны, от других угроз, которые их не затрагивают.

В силу неопределенности всего круга возможных угроз, ограниченных возможностями прогнозирования в данной сфере, описание **всей совокупности** угроз развитию страны представляется задачей не реалистичной. Даже если ограничиться только таким объектом угроз как *критические параметры*, т.е. кругом **фатальных угроз** *детальное* описание самих угроз и их возможных источников может стать предметом совершенно самостоятельного исследования.

Для целей данного исследования — и мы верим, для общества — важно **отделять угрозы определенности страны** и ее критически важным основаниям и целям (фатальные угрозы) от **вообще множества угроз и вызовов**, которые приносит сложность современных проблем внутри страны и глобальные процессы.

Отметим, что реальность существования серьезных угроз для Российской Федерации не оспаривается ни национальными, ни внешними источниками. В то же время важно отметить необходимость **сбалансированного подхода** к соотношению **позитивных целей и ограничений** на развитие, которые связаны с необходимостью **защиты и сохранения** критических параметров.

Преувеличение значимости охранительной функции влияет как на психологическое состояние нации и ее элит, так и на распределение государственных расходов. В практической политике следует учитывать, что именно **реализация позитивных целей развития укрепляет страну и повышает ее устойчивость к воздействию угроз ее существованию**.

Преувеличение угроз, их значимости, числа или вероятности наступления угрожающих событий означает разновидность паранойи, которая могла бы отвлекать ресурсы от позитивного развития. Предлагаемые в последующих разделах формы решения внутренних и внешних проблем, комплексность укрепления основ общества положительно влияют на устойчивость нашей страны к потенциально негативным воздействиям на ее определенность.

Еще раз подчеркнем, что защита критических параметров важна, но **не может подменять систему позитивных целей страны**.

С учетом всех сделанных замечаний, кратко охарактеризует основные фатальные угрозы, просматривающиеся в обозримой перспективе. Как и любые другие угрозы, их можно классифицировать по разным основаниям. Для определенности, мы рассмотрим их в составе двух групп: внешние и внутренние.

1. Внешние угрозы

В целом, **угрозу** применения каким-либо государством **силы с целью оккупации какой-либо части территории России** сегодня можно считать **крайне маловероятной**.

Китай. Часто упоминаемый китайский фактор, — и как источник демографической оккупации, и как источник прямой агрессии, — в обозримой перспективе не является вероятным. Представление о том, что китайцам не хватает «жизненного пространства», далеки от истины. Что касается возможной военной агрессии, то внешнеполитический приоритет Китая — Тайвань. Это объясняется не только эмоциональным фактором, но и рациональными соображениями: в результате произойдет не только

восстановление единства нации, но и откроется доступ к технологиям, которые на сегодня для Китая важнее, чем нефть.

Военная угроза извне и гонка вооружений. Мир в последние годы становится менее устойчивым, потенциальная угроза конфликтов различного типа сохраняется в обозримом будущем. Выход США из договора по ПРО, программа создания противоракетной обороны с элементами космического базирования, планы не возобновлять СНВ-1, активная разработка новых систем высокоточного оружия и накопление достаточного его арсенала — элементы программы, направленной на разбалансирование сложившегося ранее равновесия. Оценка этой угрозы и способов реагирования на нее может быть сделана **только военными экспертами**. Однако значимой становится **внутренняя угроза**, связанная с возможным желанием ряда стран втянуть **Россию в новую гонку вооружений**. Руководство России не раз заявляло, что не позволит сделать этого, однако **реально** мы уже включились в гонку вооружений: военные расходы в последние годы резко растут. В то же время в стране отсутствует устойчивый и формализованный механизм определения необходимого и достаточного уровня военных расходов, нет и институтов гражданского контроля над военными расходами. Для этого также нужны устойчивая многопартийная система и эффективный парламент.

Центральная Азия. Наиболее реальной внешней угрозой является **дестабилизация** Центральной Азии. Это возможно в результате активизации исламского фундаментализма в сочетании с ослаблением режимов в Узбекистане и Туркменистане которое нельзя исключать. Дестабилизирующим фактором может быть также усиление талибов в Афганистане, радикальных исламистов в Пакистане. Для России это означает поток беженцев и наркотиков в страну **в качественно больших, чем сегодня, масштабах**, что ставит под угрозу качество населения. Дестабилизация Центральной Азии может также превратиться в серьезную угрозу газовому и нефтяному бизнесу России.

Террористическая угроза. Россия добилась за последние годы большого успеха, покинув список приоритетных для исламского фундаментализма мишеней. Однако риск вернуться в этот список сохраняется. Угроза велика сама по себе, особенно в связи с общей уязвимостью инфраструктуры и потенциальной возможностью террористических техногенных катастроф огромного масштаба (ядерная энергетика, гидроэлектростанции, нефтепроводы и т.д.).

2. Внутренние угрозы

Советское наследие «территориализации этничности». Нарушение территориальной целостности может стать следствием неудачной политики в отношении национально-территориального деления. Национальные республики — фактор, негативно влияющий на демократический процесс, на возможность внедрения подлинного федерализма, на единство правового поля, на темпы экономического развития. Ведь подлинный федерализм возможен только на базе **прочного консенсуса о неделимости России**, который, в свою очередь, невозможен при сохранении этнотерриториальной автономии в существующих масштабах. Ситуация в них **провоцирует этнический**

русский национализм. Экономическое неравенство будет расти в связи с переходом от стратегии «выравнивания уровня развития регионов» к стратегии «точек роста».

Пока в России нет эффективных механизмов аккультурации и профессиональной подготовки избыточных трудовых ресурсов в кавказских регионах, а также их абсорбции на новых местах. Усиление роли этнического русского национализма во власти и в политике вообще, рост социальной напряженности и безработицы, рост исламского фундаментализма и связанной с ним террористической угрозы — все эти факторы даже по отдельности могут создать эффект резонанса, когда сепаратистское движение усилится одновременно в нескольких регионах. Наиболее уязвим Кавказ, некоторый потенциал сепаратизма есть в Татарстане и Якутии.

Формирование миграционных анклавов. Демографическая ситуация в стране и потребности растущей экономики делают неизбежным массивированный приток трудовых мигрантов. Большинство из них будут не-русские (мусульмане), не затронутые интеграцией. До сих пор России удавалось избежать возникновения крупных иммигрантских анклавов, однако вероятность их возникновения возрастает. Если соответствующая политика будет отсутствовать, возможно, возникновение серьезных очагов напряженности, подобных тем, с которыми сегодня сталкивается Западная Европа.

Утечка мозгов. Эмиграцию квалифицированных специалистов нельзя остановить без отказа от базовых конституционных прав и свобод человека. Утечка мозгов (при больших масштабах) может стать серьезным тормозом для инноваций и экономического развития. В условиях открытости страны единственный способ решения этой проблемы — экономический: труд в стране должен быть привлекательнее, чем вне нее.

Рост цен на нефть до «порогового уровня». При устойчивом превышении уровня цен на нефть определенного порога станет не только экономически целесообразно развивать **альтернативные источники энергии**, но и возникнет **политический консенсус в крупных и технологически развитых нефтезависимых странах** о необходимости массивированных капиталовложений, в том числе исследовательских, в эту область. Исход этих усилий непредсказуем, однако в случае их успеха Россия может столкнуться с огромными экономическими трудностями.

Институциональная слабость политической системы. Отсутствие **реальной добросовестной конкуренции внутри политической системы**, «назначенность» многих элит лишает общество диалога о путях его развития, исключает значительную часть активного населения, — основного действующего лица инновационного развития, — из участия в самоопределении как производителей идей, что ставит под угрозу достижение позитивных целей развития страны.

Зависимость судебной системы от исполнительной власти. Облегчая проведение текущей политики, такая зависимость выталкивает граждан в решении их проблем за пределы правового поля, усиливая их отчуждение от власти. Это разрушительно сказывается на единстве нации, ослабляет возможности страны противостоять различным угрозам.

Ирредентизм. Ирредентизм представляет собой особую форму национализма, в которой акцент делается на «воссоединении» в едином государстве земель и групп населения, которые такой национализм считает «своими». Сегодня ирредентизм в России слаб, но, при определенных условиях, может резко усилиться как политическое направление и получить широкую общественную поддержку.

Цветные революции. Сегодня «оранжевая революция» как угроза может считаться для России **пройденным этапом**. Однако «отложенная цена» принятых мер по блокированию этой угрозы в России может оказаться очень высока. Проблема состоит в том, что власть настолько доминирует на политической сцене, что только от нее зависит, будет она сохранять жесткую хватку или будет способствовать созданию действенной оппозиции. Сложившаяся ситуация означает угрозу стагнации политического режима с элементами фасадной демократии, что действительно является фатальной угрозой для развития страны.

Формирование национальной идентичности. С 1840-х годов в России существует мощная традиция отчуждения власти и образованных слоев друг от друга. Эта модель отношений многократно воспроизводилась в разных условиях и с разными последствиями в XIX и XX вв. Сегодня эта модель воспроизводится снова, причем нарастающее отчуждение может резко ускориться после выборов 2007—2008, поскольку как скрытые ожидания перемен, как и опасения в беспочвенности этих ожиданий, свойственны очень многим. Вторая половина 2008 г. в этом смысле может стать своеобразным «моментом истины». Одно из последствий этой ситуации — **слабость**, вялость **национальной идентичности**. Процесс строительства нации не спонтанен, комплекс общенациональных ценностей не «вызревает» сам по себе. Строительство нации есть проект, нация не «возникает», а именно строится, причем государство — важнейший участник этого процесса. Однако оно не может добиться успеха без достаточно ясного проекта и без поддержки значительной части элит, в том числе и интеллектуальных. Сегодня ясного «проекта нации» в России нет, нет и механизма взаимодействия внутри общества и между обществом и властью по этому вопросу.

Поиск оптимальных форм реагирования на внешние и внутренние угрозы должен опираться на **два ключевых принципа**:

1) *принцип объективности угроз*: реакция на угрозы должна соответствовать реальной степени их значимости, оценка которой должна быть основана на тщательном анализе; как «синдром осажденной крепости» («Все желают России зла, все внешне- и внутривнутриполитические инициативы, не подконтрольные государству, представляют скрытую угрозу»), так и некритическое благодушие («России ничего не угрожает, можно сконцентрироваться исключительно на решении социально-экономических задач») являются равно необоснованными;

2) *принцип минимальной достаточности*: в условиях, когда для достижения целей социально-экономического развития необходим значительных объем ресурсов, страна не может позволить себе значительное отвлечение ресурсов на охранительные цели; в то же время защита критических параметров системы должна безусловно обеспечиваться, и «экономить» на решении соответствующих задач нельзя

2.5 РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ДОСТИЖЕНИИ ЖЕЛАЕМЫХ КОНЕЧНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ

Как уже упоминалось выше, *в принципе* в обозримой перспективе страна может развиваться в рамках четырех основных сценариев, которые были названы *Рантье*, *Мобилизация*, *Инерция* и *Модернизация*. Первые три из них, несмотря на ощутимые развития в направлениях усилий государства (включая содержание проводимой социальной политики), *не предполагают* серьезной трансформации государства, т.е. выхода из наезженной колеи, о которой было сказано в начале предыдущего подраздела. Соответственно, их осуществление, хотя и не приводит к катастрофическим для страны последствиям, не позволяет ощутимо приблизиться к желаемым конечным результатам, выражаемым формулой «Процветающая Россия». Единственной из возможных стратегий, способных обеспечить достижение этой цели, является стратегия Модернизации.

Поскольку сердцевиной модернизационной стратегии выступает *трансформация государства*, остановимся на этом вопросе подробнее. Достижение высокого уровня благосостояния граждан *в принципе* может быть обеспечено при разных масштабах и формах участия государства в экономике. Высокая доля концентрируемых в бюджете и перераспределяемых средств дает возможность осуществлять интенсивные инвестиции, однако объективно сокращает возможности для проявления творческой инновационной активности фирм. Другими словами, значительное участие государства в экономике — это одно из конкурентных преимуществ стран на этапе *индустриального* развития, однако оно становится недостатком на этапе *постиндустриального инновационного* развития.

На этом этапе в составе факторов экономического роста и развития наиболее значимую роль играют такие как человеческий потенциал, защищенные права частной собственности (в особенности — интеллектуальной собственности), свобода предпринимательства, свобода передачи и получения информации, свобода передвижения, политические права и свободы граждан и т.п. Как показывает эмпирический анализ, именно в тех странах, где названные факторы хорошо развиты, наблюдается наиболее интенсивный инновационный процесс, а сами страны оцениваются как конкурентоспособные.

Очерченное выше будущее желаемое состояние социально-экономического развития страны, — **процветающая Россия**, — характеризуется тем, что в нем предполагается созданной именно инновационная экономика, предоставляющая широкие *возможности* для интеллектуальной и предпринимательской активности граждан, позволяющей им получать высокие доходы. При этом основная ответственность за высокий уровень благосостояния (уровень и качество жизни) ложится на граждан и их семьи, фирмы и НКО.

Государство при этом концентрируется на производстве общественных благ, которые не могут эффективно производиться ни фирмами, ни отдельными гражданами, ни НКО. По содержанию эти блага представляют собой **условия**, при которых

прочие упомянутые субъекты в состоянии эффективно достичь желаемых конечных результатов развития страны. Эти условия включают как институциональную среду деятельности граждан, бизнеса и НКО, так и сетевые компоненты производственной инфраструктуры. Кроме того, государство берет на себя прямую поддержку фундаментальных научных исследований, образования и здравоохранения, а также заботу о тех гражданах, которые являются нетрудоспособными и по тем или иным причинам не поддерживаются своими семьями (одиноким пенсионеры, дети-сироты и т.п.).

Государство, выполняющее очерченные функции, получило в экономической литературе наименование «поддерживающего государства». Действия государственных служащих в его рамках нацелены не на изыскание и присвоение ренты от преодоления гражданами и бизнесом искусственно создаваемых препятствий (административных барьеров), а на формирование институциональной среды, способствующей развитию добросовестной конкуренции на рынках. Одновременно государство формирует и поддерживает механизмы действенной защиты легальных прав собственности, прежде всего — путем формирования беспристрастной и независимой от других ветвей власти судебной системы. Создание таких условий оказывает стимулирующее воздействие на интенсификацию массовых инновационных процессов, инициируемых самим бизнесом, что в современных условиях является предпосылкой формирования в стране эффективной, конкурентоспособной экономики.

Условием возникновения поддерживающего государства является формирование в стране добросовестной политической конкуренции, выстраивание системы обратных связей между властью и обществом. Только в таких условиях недобросовестное поведение чиновников на всех уровнях (в том числе, муниципальном), выявляемое гражданами, сможет трансформироваться в санкции, применяемые к таким чиновникам вышестоящим уровнем власти или судом. Разумеется, необходимо и принятие адекватного законодательства, препятствующего принятию нормативных актов, нацеленных на создание условий для присвоения ренты чиновниками.

Создание таких условий представляет собой задачу достижения *обеспечивающих* (инструментальных) целей, смысл которых можно выразить краткой формулой «**Эффективное государство**».

Для того, чтобы у общества была возможность создать и поддерживать условия для стабильного роста благосостояния своих граждан, эффективное государство должно успешно решать три основных задачи:

1) создать, поддерживать и развивать *среду*, благоприятную для функционирования *бизнеса*, который производит и поставляет основную часть товаров и услуг, потребление которых позволяет гражданам удовлетворять их материальные потребности, а также *некоммерческих организаций*, реализующих социальные и духовные потребности;

2) защищать своих граждан, общество и экономику от внешних угроз;

3) непосредственно обеспечивать приемлемый уровень и качество жизни тех своих граждан, кто *не в состоянии* обеспечить их *самостоятельно*, и лишен по тем или иным причинам поддержки своей семьи.

Отсюда вытекает, что *обеспечивающая цель* «Эффективное государство» выражается в 4 целях:

1. Созданная и развивающаяся институциональная среда, благоприятная для развития бизнеса и некоммерческих организаций и выполнения ими их функций по отношению к гражданам;

2. Созданная и развивающаяся инфраструктурная среда, благоприятная для развития бизнеса и некоммерческих организаций и выполнения ими их функций по отношению к гражданам;

3. Созданная и успешно функционирующая система обеспечения безопасности граждан, общества, бизнеса и государства от внешних угроз;

4. Созданная и успешно функционирующая система социальной поддержка нетрудоспособных граждан, лишенных поддержки семьи.

3.

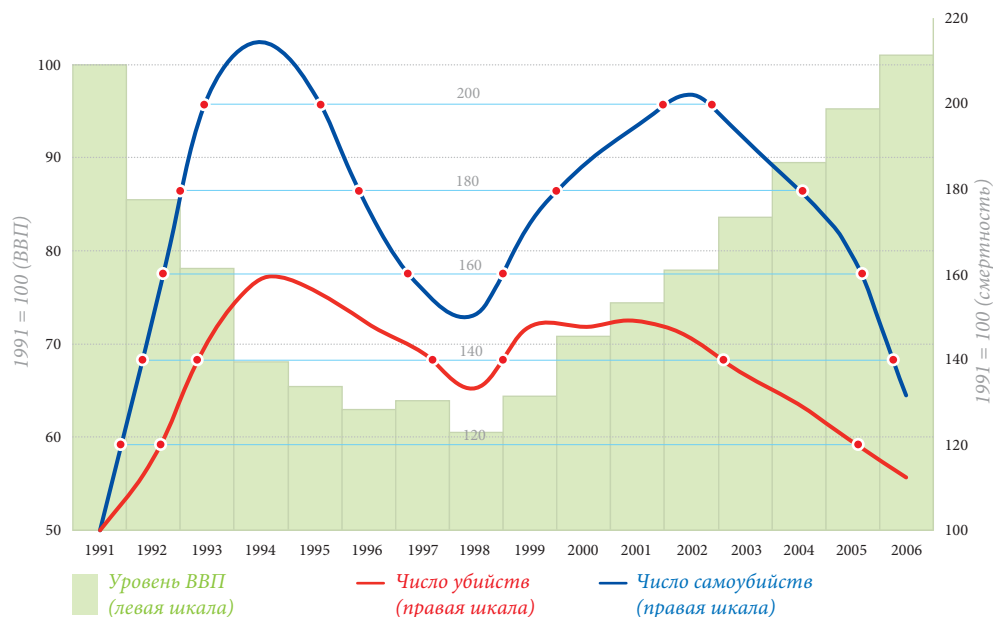
СТАРТОВЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ ВЫБОРА СТРАТЕГИИ

Значительный экономический рост в 1999—2007 году и выход из тяжелого кризиса, который шел с конца 80-х годов, создают ощущение успеха, преодоления ударов судьбы. В то же время это ощущение не должно переходить в эйфорию, поскольку прогресс пока еще не основан на новом устойчивом социальном, экономическом, правовом и политическом основании.

Фактически страна «потеряла» кризисные 1990—1999 годы и выходит на уровень ВВП 1990 года только в текущем 2007 году. Кумулятивный объем потерянного в ходе трансформационного периода ВВП приблизительно равен пяти полным «ВВП 1990 года». И это при условии, что не учитывается потерянный рост экономики. Если же предположить, что в течение 18 лет можно было ожидать хотя бы вялого роста ВВП в среднем 2% в год, то экономические потери страны в ходе кризиса переходного периода еще более возрастают — уровень ВВП 2007 года должен был бы превысить уровень 1989 г. (фактический пик) примерно на 40%. Кумулятивно это означало бы еще два года роста, потерянных страной, а суммарно — семь «потерянных объемов ВВП 1989 года».

Но выйдя из такого кризиса, мы, по-видимому, все же не до конца осознаем, насколько тяжелый период пережили. Рисунок 2. показывает, как шла динамика убийств и самоубийств в России на фоне изменения уровня ВВП. Тяжелый удар по состоянию общества нанес и финансовый крах 1998 года, что можно заметить по второй волне самоубийств в 1999—2002 годах. Данные по 2005 году указывают, что относительный уровень самоубийств в группе промышленных регионов (15 регионов Поволжья, Урала и Сибири) достигает 400 человек на 1 миллион жителей против 150 в столицах. Этот график не предполагает, разумеется, прямую связь экономической динамики и динамики таких сложнейших социальных явлений, как убийства и самоубийства. Но он показывает, как сложна жизнь страны, как много скрытой боли и усталости у ее жителей, жизни как тесно порой оказываются связаны состояние экономики и гражданского общества.

Рисунок 2. Динамика ВВП, уровень убийств и самоубийств в России, 1990—2006



Источник: Росстат, расчеты ИЭФ

Российское общество выходит из кризиса, и может ставить новые задачи перед собой — вначале важен честный анализ того, куда мы пришли.

3.1 РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВА И ОБРАЗ ЖИЗНИ РОССИЯН

Слабость гражданского общества по итогам переходного периода констатируют не только сами его представители, но и представители властей и бизнеса. На первый взгляд, и бизнесу, и властям «легче жить» со слабым нажимом со стороны гражданского общества и его организаций. Корпорациям со значительными нарушениями в трудовом законодательстве или экологической практике легче уходить от ответственности. Местным властям с искаженными стимулами, со склонностью к кумовству, к созданию необоснованных преференций для связанных с руководством бизнесменов легче игнорировать жалобы общественности по вопросам нарушения законности, проблемам личной безопасности, фактам коррупции, нарушений интересов жителей, включая свободу критики. Непопулярным министрам и федеральным законам также легче «выживать» при слабой оппозиции и политической конкуренции.

Эти тактические удобства каждого из представителей власти и бизнеса в отдельности — слабый аргумент по сравнению с огромными потерями страны в своем внутреннем прогрессе, глобальной конкуренции и устойчивости государства и бизнеса к внешним вызовам. Благо граждан — цель развития страны. И чем выше образование граждан, чем выше их информированность об устройстве мира — тем больше их раздражение против неэффективности управления, коррупции или подозрения в коррупции, неравенства перед законом.

Страна прошла за короткие 17 лет путь от квазиэгалитарного советского общества до общества с англосаксонской структурой доходов при латиноамериканской структуре собственности. Нельзя оценивать социальное неравенство только по доходам и потреблению (см. Таблицу 4). Данные о собственности, конечно, ограничены, но огромная концентрация собственности в России, по всей видимости, не уступает или скорее превосходит ведущие страны Латинской Америки. Вертикальная миграция резко замедлилась, что угрожает консервацией такого положения вещей.

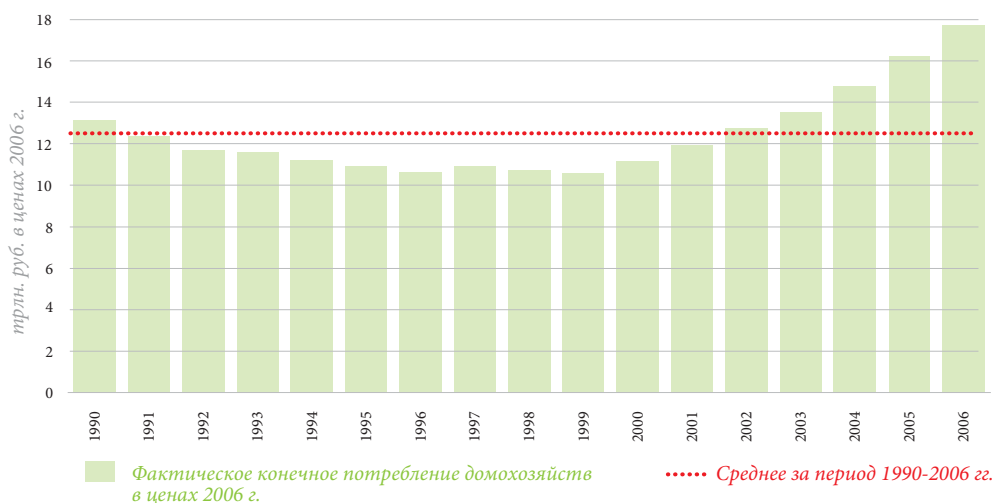
Таблица 4. Уровень неравенства в странах мира (2005 г.)

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

Источник: World Bank, IMF, расчеты ИЭФ

В период экономического роста 2000-х годов радикально повысился уровень жизни населения. Так, реальные располагаемые доходы населения к 2006 г. практически вышли на уровень 1991 г. (которые были ниже 1989 г., но по которым нет достоверной статистики), а фактическое конечное потребление домашних хозяйств превысило докризисный уровень уже к 2004—2005 гг. (см. Рис. 3). Однако утверждение о том, что целью социальной политики (а если шире — то и всей политики) является лишь повышение **уровня жизни населения**, нам представляется, по крайней мере, недостаточным. Рост потребления должен сочетаться с ростом самоуважения граждан, их способности к социальному творчеству. Развитие гражданского общества на базе роста материального благосостояния, восстановления работы систем образования и здравоохранения, семейной жизни, затронутых кризисом переходного периода. Длительность кризиса сказалась на всех сторонах жизни людей, вытолкнула в эмиграцию и тех, кто, возможно, остался бы в стране при более мягком или продуманном ходе реформ.

Рисунок 3. Фактическое конечное потребление домашних хозяйств, 1990—2006 (в ценах 2006 г.)



Источник: Росстат, расчеты ИЭФ

При всей сложности традиционной дискуссии о месте России между Западом и Востоком в духовной сфере, в сфере личного потребления, устройства жизни страна, конечно, принадлежит к европейской традиции, хотя и с большой собственной спецификой. Россия прожила европейской страной преимущественно христианской традиции более тысячи лет, нашла пути успешного сосуществования с другими народами и религиями, выстрадала своеобразие. Цели развития российского гражданского общества во многом общие с соседями, наши отличия должны быть понятны и осознанны. На наш взгляд, нам — гражданскому обществу — стоило бы более четко определиться по тем ценностям, которые мы разделяем с западноевропейцами, сохраняя своеобразие образа жизни, самоидентификации.

Под уровнем жизни обычно понимается набор количественных параметров, характеризующих потребление материальных благ и услуг, а также сопутствующие им стоимостные оценки. Но показатели уровня жизни в России скрывают огромные различия — на территории страны присутствуют нескольких укладов существования. Столичный город, крупный город, средний и малый город, сельская местность, национальные республики Северного Кавказа, районы Крайнего Севера и др. значительно отличаются ценностными ориентирами людей, мотивациями и способами обеспечения своего материального положения. С учетом внутренней миграции, с приездом миллионов внешних мигрантов Россия действительно представляет собой огромный экономический организм. Страна вышла на второе место в мире по доле иммигрантов в населении, хотя большая часть их и говорит по-русски.

В 90-е годы возникли беспрецедентные по сравнению с советской эпохой различия как в текущих доходах и потреблении, так и в обеспеченности недвижимостью, предметами длительного пользования. Это привело к расслоению, которое также не исчерпывается только количественными параметрами. Образовавшиеся новые группы населения (богатые, средние классы, среднеобеспеченные и малообеспеченные) также сформировали собственные уклады жизни. При этом в годы подъема можно констатировать дальнейшее углубление различий между этими укладами. Видимо, происходит их «капсулирование» из-за фактического прекращения процесса перемешивания социальных групп. После взрыва социального перемешивания слоев произошло резкое (полагаем, слишком резкое) сокращение вертикальной мобильности в обществе и укрепление ориентировки на извлечения ренты из достигнутого положения.

Можно утверждать, что российское общество в результате экономических, социальных и политических процессов последних 15—20 лет еще не смогло консолидироваться вокруг общих целей и ценностей. В настоящее время оно представляет собой постепенно усложняющуюся совокупность микросообществ, возникших по множеству оснований.

На этом фоне проведение любых реформ наталкивается на практически неизбежное сопротивление со стороны групп специальных интересов, поскольку рациональные действия сверху могут затрагивать интересы различных групп. Власть вынуждена идти на авторитарные и манипулятивные методы управления обществом, которые еще более усугубляют ситуацию.

Два десятилетия потрясений разрушили «советский образ жизни», но еще не создали новый — соответствующий истории страны и новым условиям существования людей. В одном образованные россияне могут легко найти консенсус — мы не хотим раствориться в мировой поп-культуре, равно как и в своем «телеопиуме для народа». Мы перебрасываем мост между поколениями 70—80-х годов через годы переходного кризиса к будущему россиян. Мы не можем сформировать образ жизни и развития человека, потребления, отдыха россиян совершенно заново, но можем опереться на свои культурные основы, материальности возможности и традиции страны. Единство материальных основ и типа развития человека выражается в том, как он живет в семье, как зарабатывает и как использует свободное время.

Образ жизни страны и ее жителей, разумеется, во многом определяется материальными условиями жизни страны и общества. В советские времена считалось, что образ жизни, в общем, един для рабочего и секретаря обкома — работаешь и живешь, причем все постепенно живут лучше. Вертикальная миграция определялась личными достижениями и лояльностью — в разных пропорциях в различных областях.

После полутора десятилетий господства быстрой наживы мы вновь сталкиваемся с тем, что без устойчивой общечеловеческой морали и ее защиты определенными общественными институтами прогресс страны тормозится. Крайний индивидуализм, короткий горизонт наживы и бездуховность, стимулируемая телевизионной пошлостью, ставят общество на грань потери идентичности. Церковь и религия заняли более значительное место в жизни общества. Христианские, мусульманские и иные мораль-

ные ценности важны для миллионов людей, важны для выхода из кризиса неопределенности моральных норм, вседозволенности переходного периода.

Образ жизни и возможность вертикальной миграции связаны между собой — это комбинация определенных общих рутин и гарантий: человек знает, на что он может рассчитывать при хорошей учебе и работе. Но это и правила успеха, переход к меритократии — успеху по таланту и упорству. Россиянин должен знать, что может самореализоваться в своей стране — не надо эмигрировать с новой идеей для ее реализации и общественного признания. Россия уже прошла путь от квази-равенства через период почти полного исчезновения всякой защиты и внезапной «свободы приватизации». Россия вышла на скромные 12 тысяч долларов ВВП на душу населения (по паритетам покупательной способности) на экспорте нефти, но не может вдруг создать для своих граждан европейский тип жизни с высокой защитой прав и меньшим неравенством. Потребуется поколение упорного труда, чтобы в большей степени выровнять условия жизни во всей стране. Но большие города и процветающие районы у морей могут создать пример и задать направление — хорошие дороги, пространство, условия для спорта и культуры, безопасность и гостеприимство.

Не лукавя, мы не можем декларировать единый образ жизни в стране с такими перепадами богатства и доходов. По распределению доходов мы сравнялись практически с США и Великобританией, а по структуре распределения богатства мы сделали переход к латиноамериканской модели. Если мы сможем сохранить и усилить вертикальную миграцию — важнейшую характеристику англо-саксонского капитализма — то будем двигаться в этом направлении, а потом, может быть, и в сторону ЕС, а если нет, то можем застрять в латиноамериканском неравенстве.

Нынешняя структура общества предопределяет появление двух — трех типов образа жизни. Один — для состоятельной части общества, располагающей значительными ресурсами на квартиры и машины, образование и путешествия. Здесь основная проблема в том, как будет пройдена развилка между формированием «глобального потребителя» и «глобальной интеллектуальной элиты». Первый прост и хорошо заметен своим демонстрационным потреблением, кичевыми развлечениями, эпатажем своих и чужих, жизнью на сырьевую ренту своей страны. Паразитических слоев разных стран, заполняющих курорты и рестораны, мир знает много — эксплуатирует их и, в сущности, презирает. Вторая альтернатива — интеллектуальный россиянин, который знает мир, чувствует себя в нем свободно (учится в нем, работает, путешествует), а свои финансовые возможности превращает в прогресс своей страны, который ставит культуру и науку, прогресс человека выше скуки бесконечного потребления. Соответственно, нужны сформированные рынком и СМИ стандарты жизни богатого россиянина, трудящегося в попытке выйти на более высокий уровень, небогатого с устойчивым существованием, мигранта. Вертикальная миграция должна не просто существовать, но и указывать пути решения задачи перехода с уровня на уровень. Как ведущие страны Запада дают гражданство нашим компьютерщикам, так и мы должны способствовать карьере мигрантов также. Вспомним Лефорта, Барклая де Толли, ученых 19—20 века, переехавших в нашу страну — интеграция талантливых

людей в быстро растущем обществе — это не только правильное использование собственных талантов.

Общий уровень осведомленности и представления о жизни в соседних странах, особенно в развитых демократиях, резко вырос за счет свободы информации, личных поездок и миграции знакомых и родственников. Слабость выражения мнения гражданского общества, ограниченные возможности политической конкуренции или возможностей воздействия на процесс решения важных общественных, общегосударственных или местных проблем создают иллюзию спокойствия. Но одновременно они порождают недоверие, разочарование и оппортунистическое поведение для выживания в сложившихся условиях. Прожить так пять — десять лет при благоприятной конъюнктуре и росте ренты для потребления можно, но Великую страну с массовым инновационным поведением на недоверии и апатии (особенно интеллигенции) не построить.

Политическая и финансовая элиты страны, которые видимо, хотят теперь быть во главе Великой державы, должны осознавать, что формирование таковой предполагает не просто естественный патриотизм, но желание жить в стране, чувствовать себя комфортно не только потому, что это родная страна. Во всем мире (и в рыночных демократиях) на нескольких простых лозунгах и ксенофобии живут «патриотические» партии, но не они делают эти страны развитыми демократиями. Важно ощущение основных образованных слоев населения, что в ней на самом деле хорошо, безопасно, интересно жить, не чувствуя себя лишенным каких-либо (демократических) прав, которыми обладают европейские соседи. Это кстати, в большой степени влияет и на внутрисемейную демографическую и миграционную политику — что ждет будущих детей в стране. Наше гражданское общество — это один из фундаментов государства и партнер бизнеса. В перспективе именно укрепление гражданского общества вкупе с ростом благосостояния граждан будут означать успех трансформации. Возникающий средний класс остается относительно малочисленным, но его влияние и роль будут расти — вопрос в том, насколько это отразится на социально-политических процессах в стране и как скоро влияние среднего класса станет критически важным по сравнению с верхами бюрократии и бизнеса.

От процесса трансформации экономики зависело очень многое, в особенности характер распределения собственности и доходов, пути формирования среднего класса. Средний класс мы определяем как пересечение его основных признаков, включающих в себя достаточно высокое специальное образование, профессиональную («беловоротничковую») занятость, финансовую устойчивость и владение какой-то собственностью (разумеется, это не характер потребления на уровне западного среднего класса). Нет необходимости доказывать важность среднего класса для социальной стабильности, ответственного электорального поведения, уплаты налогов, независимости средств массовой информации. В Европе и Северной Америке средний класс составляет порядка 55—60% населения. В российской ситуации он, видимо, не превышает 20—25%, причем сконцентрирован в большой степени в нескольких наиболее развитых регионах, что можно увидеть в ряде «косвенных» показателей, характеризующих благосостояние общества ряда стран. В силу стартовых условий — высокого

образования и развития науки в СССР — до 80% российского общества обладает некоторыми признаками среднего класса, хотя эта особенность не сыграла пока на укрепление социальной структуры даже в условиях экономического роста. Разумеется, в ходе семилетнего подъема существенно выросла доля семей, которые не испытывают серьезных финансовых трудностей в текущей жизни (до 40%). Но средний класс — это устойчивость, это определенное электоральное поведение и, в частности, уплата налогов — эти свойства наши средних слоев еще не прошли проверку временем.

Представителям среднего класса не слишком повезло в переходном периоде. Потенциально высокая доля граждан прежней страны могла бы стать членами этого трудового, но финансово устойчивого класса. Тяжелый трансформационный кризис (особенно в промышленности), гиперинфляция и крах сберегательной системы обусловили быструю пауперизацию значительной части населения страны. Внезапный рост неустойчивости существования, крайняя индивидуализация усилий по выживанию семей, внезапно открывшиеся «неограниченные возможности» обогащения далеко не однозначно способствовали формированию среднего класса. Из трех крупных групп, входящих в средний класс, две пострадали сразу и очень сильно: чиновничество и интеллигенция. В процессе приватизации им (по дизайну операции) также не досталось ничего, если только они не использовали свое служебное положение. Третья крупная группа — малый и средний бизнес (если учитывать массовость, а не капитал) — еще только начинала в то время формироваться.

Кризис переходного периода затянулся на десятилетие (против 5—6 лет в Центральной и Восточной Европе), и это стало самостоятельным негативным фактором. Для целого ряда семей стало ясно, что переждать кризис трудно, и ответом стала эмиграция. Большая часть нашего среднего класса по-прежнему имеет столь ограниченные активы и финансовую устойчивость, что трудно надеяться на его значительную политическую активность, тем более что бизнесмены должны платить налоги, а наука и бюрократия имеют разные воззрения на то, как лучше эти налоги потратить. Положение этих трех групп среднего класса в устойчивых обществах (в отношении налогообложения, например) сбалансировано десятилетиями демократического процесса, хотя партийная принадлежность, ценности и электоральное поведения этих больших групп обычно весьма различны.

Гражданское общество, разумеется, отличается и шире среднего класса, особенно в российских условиях, в которых относительные размеры его ограничены, а формирование поведения еще не завершено. Проблема доверия различных слоев друг к другу, отношение к исполнительной и законодательной власти, армии и церкви, интеллектуальной элиты к бюрократии, бюрократии к интеллигенции — все это образует основы гражданского общества. Социальный капитал нашего общества не столь велик именно потому, что уровень доверия остается достаточно низким. Исключением стала фигура Президента страны, что оказывает огромное стабилизирующее значение на жизнь общества и остается опорным элементом системы принятия важнейших решений. Но понятно, что этого недостаточно для наращивания социального капитала общества, в перспективе важно эффективное функционирование основных

общественных институтов и установление доверия. Эта огромная задача связана с развитием институциональной инфраструктуры гражданского общества. Под институциональной инфраструктурой (в широком понимании) мы понимаем не только организации гражданского общества, но и бизнес-ассоциации, внутренние механизмы по взаимодействию государства с обществом и т.п.

В условиях неразвитости нашего гражданского общества не удивляет слабость СМИ и гражданских организаций. Политические партии в российских условиях опираются на лидеров, а не на программы, поскольку в социально расслоенном обществе очень трудно сформулировать объединяющую столь разнородные элементы программу. Именно средний класс мог бы постепенно стать опорой программного подхода к политическому процессу и формирования массовых партий демократической ориентации. Появляющееся в СМИ «недоверие» супергосударственников к национальным НПО основано на полном недоразумении. Именно НПО являются интегральной частью и опорой демократии на Западе. Вообще-то, ополчение Минина и Пожарского было неправительственной организацией. Неправительственные организации в этой ситуации могут и должны отстаивать некоторые элементарные потребности в общественной деятельности и защите интересов социальных групп, вести критику органов власти при отстаивании требований закона. Однако они не могут компенсировать отсутствие устойчивых традиций партийного представления интересов общественных сил.

3.2 РАЗВИТИЕ БИЗНЕСА

Процесс трансформации экономики России был заведомо труден после доминирования в течение трех поколений планового хозяйства. Выбор способа перехода сыграл большую роль, особенно в ситуации системного кризиса. Главными элементами трансформации экономики были формирование института частной собственности и либерализация хозяйственной деятельности. Однако даже при столь радикальной экономической трансформации не может быть институционального вакуума. Институциональные рамки формируются как единство формальных правил, включая законы и контракты, а также множество неформальных правил и механизмов, которые обеспечивают их соблюдение. Фактически всякая либерализация ломает сложившиеся экономические институты предыдущего общества. На свободном месте (от плановых заданий) немедленно начинают заключаться сделки, выполняться (или не выполняться) контракты. Освобождение от планового хозяйства не приносит стерильный капитализм из учебника. Слом планового хозяйства — это изменение институтов; введение новых законов на позднейших этапах — это вновь изменение институтов, а не появление институтов в свободном поле. Естественно, правила ведения дел должны образовываться немедленно в процессе хозяйственной жизни в начале реформ — в условиях «периода неограниченных институциональных возможностей».

Позднейшее развитие институциональных рамок для бизнеса — всегда изменение ранее сложившегося институционального базиса. В дальнейшем нет гарантии, что по-

пытки изменения институционального базиса будут успешными (ремонт, в принципе, может быть еще хуже), если их построение окажется лишенным серьезного аналитического обоснования и соблюдения принципов институционального проектирования. При трансформации общества и экономической системы формальные правила могут быть изменены очень быстро, в то время как неформальные правила изменяются по большей части малыми приращениями. Фактически, отсутствие формальных правил еще не означает наличие в данной сфере институционального вакуума.

Степень сопротивления всякой сложившейся системы правил нарастает с ростом длительности ее существования и укреплением групп интересов экономических агентов, которых она устраивает и которые готовы ее защищать. Соответственно, ранний этап российской трансформации сформировал институциональный базис нового российского капитализма, который в последние годы подвергался попытке повторного реформирования. Но оно уже встречает организованное сопротивление (включая лоббизм в законодательных органах) со стороны экономических агентов (групп интересов) и в силу действия уже сформировавшихся институтов.

В сущности, российский капитализм в основном сложился еще в 90-х годах до краха 1998 г. Для него характерна высокая концентрация собственности в ведущих компаниях, частных или государственных, которые выходят для участия в конкуренции на мировую арену. Попытка приватизации многих вертикально интегрированных компаний по частям осталась утопией — потребовались масса малопродуктивных попыток и лишние 5—7 лет, чтобы российские компании реинтегрировались на базе высококонцентрированных советских активов. Путь формирования российского капитализма был совершенно необычен, и результат пока все еще весьма своеобразен и далек от тех моделей, которое предположительно брались за образец.

Во-первых, приватизация — это в первую очередь спецификация прав собственности, дающая возможность новым их обладателям получить гарантии неприкосновенности данных прав. Но при этом на деле был применен метод максимальной деспецификации, а восстановить четкость прав собственности намного труднее — требуется целая эпоха. Это сказалось на слабости корпоративного контроля, удержания огромных контрольных пакетов (75%), необходимых для перепродажи и предотвращения насильственных поглощений и недобросовестных захватов, хотя западный опыт указывает на достаточность гораздо более низких порогов.

Во-вторых, это яркая фигура «квази-скрытого» собственника, который явно присутствует, управляет, но в Советах Директоров представлен доверенностями от офшоров, хотя все его знают, своим правами он пользуется, активами распоряжается и владеет.

В-третьих, Россия — это самая большая экономика, в которой основная часть частной собственности представлена номинальными офшорными собственниками, а не национальными владельцами. Это обуславливает заграничный характер операций по покупке и слияниям компаний, мало затрагивая процессы накопления.

В-четвертых, наличие массы «соучастников» (вместо пенсионных фондов, например) в контроле над производственными активами, которые претендуют на долю в доходе (ренту). Часто они участвовали в приватизации или способствовали ей лично,

но не смогли (иногда — не захотели) предъявить легальные права явно и стать акционерами, но продолжают предъявлять как скрытые кредиторы или портфельные инвесторы свои права на доход. Это могут быть бывшие и действующие чиновники, теневые фигуры, местные администрации, которые полагают, что имеют право на доход или услуги себе или своим фирмам или региональным единицам за прошлую помощь в приватизации и сохранении собственности в трудные времена.

В-пятых, приватизация в силу стартовой неопределенности прав собственности затянулась и перешла в фазу перераспределения, которая никак не кончится. Если собственник получил актив по нулевой оценке без обременений, то у него нарушается система стимулов к максимизации текущей стоимости фирмы. Намного легче перепродать, пока дело не дойдет до рыночной стоимости, чем нести риски стратегического инвестора. Сюда же можно добавить захваты, ложные банкротства, злоупотребление правом в корпоративных конфликтах. Неудивительно, что норма накопления остается низкой при высоких сбережениях в стране.

В-шестых, зеркальным отражением высокой концентрации собственности, крупных контрольных пакетов и оффшорного владения является очень слабое распространение владения акциями населением страны, как индивидуально, так и коллективно — «миллионов акционеров» как не было, так и нет. Понятно, как это произошло технологически, но с исторической точки зрения — это серьезная институциональная и общественная проблема, которая имеет своим немедленным результатом барьер в восприятии крупной частной собственности массами граждан как легитимной.

Главные проблемы — это сильные стимулы многих «соучастников» получить не связанные с производством богатства и преимущества, сохранение высоких рисков собственников, масса мер маскировки владения и доходов. Отсюда оптимизация владения портфелем активов: высокодоходные и высокорисковые в России против низкодоходных и низкорисковых за рубежом. Наряду с относительно высокими налогами и иными чисто экономическими проблемами бизнеса общая картина складывается таким образом, что при 33—35% норме национальных сбережений к ВВП в 2001—2006 гг. норма накопления выросла лишь с 16 до 19%. И это оказывает огромное воздействие на темпы модернизации страны, рискованные составляющие проектов, ощущение неудовлетворенности у образованного населения и политической элиты. Недаром в прогнозах и программах министерств рост нормы накопления — как мираж воды в пустыне — переписывается из года в год. Как следствие — желание через частно-государственное партнерство втянуть бизнес в более масштабные проекты, предлагая, в сущности, сделку: «снижение внутренних политических рисков и поддержка экспорта капитала (все равно надо избавляться от избыточных сбережений по макроэкономическим причинам) в обмен на кооперацию в области накопления». Это, разумеется, не азиатская политика координированного министерствами выхода (чеболов или им подобных) на мировой конкурентный рынок, а попытка внести в нескоординированное позиционирование национальных компаний в мире элемент увязки с внутренними потребностями страны.

Выход в глобальную конкуренцию двух дюжин огромных компаний из страны со всего 7 тысячами долларов ВВП на душу населения (или 12 тысяч долларов по ППС) выглядит для внешних наблюдателей как неожиданность. Мир привык исторически к крупному бизнесу из Западной Европы и Северной Америки, Австралии, потом Японии, потом из стран — нефтяных экспортеров. Формирование круга национальных гигантов в России идет по пути, который наблюдался и в других странах со средним уровнем развития (Бразилия, Испания), но разнообразие новых гигантов намного шире. Вместе с крупными компаниями Индии, Китая, Бразилии российский бизнес составляет быстро растущий второй эшелон мировых компаний, который вторгается в ряды грандов мирового бизнеса на базе собственных естественных преимуществ. Заметим, что последнее должно включать и поддержку государства, что сыграло свою роль в формировании и продвижении в мире крупных компаний стран ОЭСР на различных этапах развития, иногда отстоящих от нас на полвека, а иногда оказывающихся вполне современными («Аэробус», «Статойл», «Эйр Франс» или чеболы). Консолидация компаний и выход в мир «чемпионов», вроде алюминиевой, судостроительной и авиационной компании, вполне соответствует мировым тенденциям.

Ведущие компании имеют доступ к относительно дешевому евторынку капиталов, пулу первоклассных менеджеров, настойчиво требуют признания их равенства в мире и особого статуса «грандов» внутри страны. Гранды имели большие возможности сформировать свои компании за счет недооцененных, но выгодных активов. Но последовательность их развития своеобразна по сравнению как с компаниями из стран со «старыми рыночными демократиями», так и с компаниями из стран с развивающейся рыночной экономикой. Крупный бизнес традиционно вырос двумя путями: или как результат последовательного укрупнения, концентрации капитала на протяжении десятилетий на базе среднего бизнеса, часто через картели и отраслевые монополии; или как государственный бизнес на базе отраслей, развитых для государственных или общественных нужд, или с огромной государственной поддержкой (в Юго-Восточной и — в последние полвека — в Южной Азии). В России, естественно, нет первого пути, зато гипертрофирован второй, который стал постепенно все более напоминать по своей организации и претензиям большие западные компании. Он имеет возможность и ресурсы для долгосрочной глобальной стратегии и одновременно достаточно «переговорной мощи» для достижения рабочих компромиссов с государством, минимизируя его прямое вмешательство в свои дела. Соответственно, чрезвычайно трудно обеспечить конкуренцию гигантов внутри страны.

Показатели для ведущих российских компаний (см. Таблицу 5) во многом напоминают показатели для США первых десятилетий XX века с высокой концентрацией капитала и в целом сбережений. При слабости малого бизнеса в борьбе с бюрократией, крупные компании имеют более высокую защиту от коррупции, от отвлечения средств от накопления. Укрепление государственного сектора в крупной промышленности может потянуть за собой конфликт интересов в самой деликатной сфере, определяющей взаимодействие, выработку направления развития — права собственности.

Таблица 5. Доля 10 крупнейших компаний в некоторых странах (2006), % ВВП

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

Источник: *Financial Times, Forbes, расчеты ИЭФ*

Доминирование гигантов осложняет жизнь среднего регионального и малого бизнеса. В частности, это связано с пренебрежением интересами малого бизнеса чиновниками и представителями крупных компаний, которые традиционно не видят реальной силы малого бизнеса, его адаптивности и эффективности. Малый бизнес является естественным прибежищем активной — не номенклатурной — части населения и мигрантов, что, в общем, предполагает другие условия хозяйствования и совершенно забытые формы отношений и взаимоотношений с населением и государством, в первую очередь с региональными и местными властями. Вопрос состоит в том, как развиваться среднему бизнесу в условиях иностранной конкуренции и с финансированием на внутренних рынках — более дорогим и краткосрочным. Происходит постепенное, отчасти теневое подтягивание малого и среднего бизнеса на свободное экономическое пространство. Здесь лежат огромные возможности повышения эффективности внутренней экономики, если только рентоориентированное поведение местных крупных компаний — «чемпионов» (и властей) не затормозит легализацию и развитие конкуренции. Здесь лежит важнейший канал вертикальной миграции и препятствие закостенению и бюрократизации экономики. Заметим, что легализация малого бизнеса преимущественно зависит всего от нескольких факторов — сокращения рентных поборов со стороны теневых фигур и коррупции официальных структур, а также характера налогообложения — никто не может вести нормальный бизнес и платить «два налога».

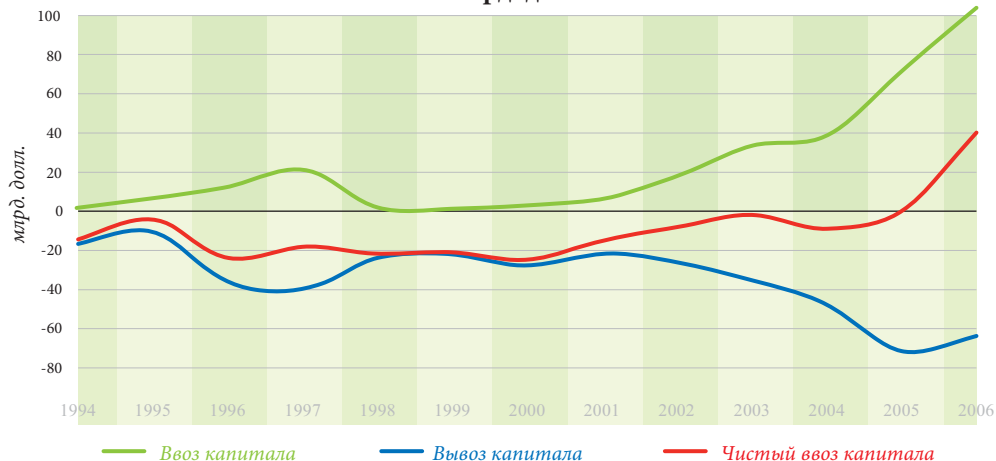
Одним из основных изменений в характере российского капитализма в последние годы было усиление государственных компаний. Вместе с увеличением доходов от экспорта нефтегазовый сектор несколько неожиданно для себя получил в последние годы огромные финансовые ресурсы, на которые прежде не рассчитывал. Это потребовало радикального изменения глобального позиционирования компаний, выхода за пределы страны. Внимание к данным процессам во всем мире обусловлено критической важностью российского экспорта углеводородов в настоящее время и на эпоху вперед, поскольку переход к возобновляемым и альтернативным источникам энергии пока весьма дорог и не обеспечен в достаточной мере ни технически, ни инвестициями. Доля российских резервов энергетических ресурсов, их производства и выпуска настолько велика, что обеспечивает глобальный ресурсный

баланс в мире. В этом плане Россия и ее компании, частные или государственные, призваны играть стабилизирующую роль в мировой энергетике между внутренними источниками энергии основных потребителей в ОЭСР и в Азии и источниками в странах с теми или иными элементами внутренней или внешней политической нестабильности.

Российские объективные интересы в этом отношении понятны: устойчиво высокие (но не слишком высокие) цены и реинвестирование экспортных доходов в модернизацию экономики страны. В этом отношении дискуссия ушла в проблемы частных и государственных компаний. Хотя более высокая экономическая эффективность частных компаний не вызывает сомнений, вопрос о бенефициаре этой эффективности часто упускается из виду. Доминирование государственных энергетических компаний в развивающихся странах и даже некоторых развитых странах обусловлено, по всей видимости, желанием обеспечить распределение основных доходов от экономической деятельности в области природных ресурсов собственным гражданам или стране в целом через бюджет. Конфликт между бенефициаром и эффективностью в российских условиях приобрел еще один аспект: большинство энергетических компаний не имеет массового российского акционера-собственника (очевидное упущение 90-х годов). Поэтому выбор часто приходится делать между государственной компанией (российской) и иностранной компанией с широкой массой акционеров, но в других странах.

Взросшие доходы бюджета дают возможность финансировать государственные инвестиции, что, кстати, потребовало значительной идеологической трансформации традиционных противников какой-либо роли государства в экономике. Важно отметить неготовность институтов развития к использованию новых возможностей — они начали создаваться на восьмом году подъема и пока не имеют ни опыта, ни наработанных механизмов. В результате мы обнаруживаем феноменальное явление экспорта капитала минимум по 10% ВВП в год в течение 8 лет при сравнительно дорогих и коротких деньгах в стране. В 2006 году мы получили феноменальный платежный баланс: вывоз капитала в прежних размерах при огромном ввозе портфельного капитала (рисунок 4). Российские компании в больших масштабах занимают средства за границей, а российские бумаги и фондовый рынок в целом снова стали чрезвычайно привлекательными объектами портфельных инвестиций. Только сам инвестиционный бум все еще в проектах и рамочных соглашениях. Результатом такой «карусели» (вывоз прямого — ввоз портфельного капитала) российские финансовые рынки более подвержены воздействию мировых финансовых потрясений, чем это должно было бы быть у страны — экспортера капитала. Примером этого стала встряска в августе 2007 года.

Рисунок 4. Динамика экспорта и импорта капитала в России, 1994—2006, млрд. долл.



Источник: ЦБ

Набор экономических зон разного рода — полезное начинание, но оно не заменит инвестиционного климата в целом. Развертывание государственных инвестиционных программ идет трудно, история их низкой эффективности еще не преодолена. В любом случае результаты использования государственных компаний, создания институтов развития и осуществления бюджетных инвестиций вряд ли выйдет за пределы дополнительных 1—2 процентных пунктов ВВП, а, следовательно, не сможет компенсировать разрыв между искомыми 25% нормы накопления (исторически нормальная и несколько выше, чем у большинства соседей) и фактической нормой в 19%. Выход на норму в 25% потребует колоссальных усилий в области институтов собственности, устойчивости инвестиционного климата для всех слоев и разрядов бизнеса, а не только для крупных финансовых групп. Прогнозы роста нормы накопления до 25—30% ВВП, не обеспеченные со стороны институтов, носят обычно рекламный или предвыборный характер.

Последствиями сложившейся структуры собственности является низкий свободный оборот на бирже — и отставание финансового сектора от потребностей развития экономики. Отставание возможностей банковской системы и особенно рынка корпоративных облигаций от потенциального спроса на длинные недорогие кредитные ресурсы — это серьезный тормоз развития. Страна экспортирует массу капитала, а крупные компании продолжают занимать за рубежом — там проще и дешевле. Структура хозяйства смещена в сторону крупного бизнеса даже в таких отраслях, как розничная торговля и услуги, которые во всем мире остаются одушиной для малого бизнеса. Правда, стоит отметить, что больше четверти занятых — 17,3 из 66,4 миллионов занятых остается вне организаций, что можно трактовать как занятость вне большого бизнеса.

Проблема функционирования рыночного хозяйства как эффективного и движущего страну к процветанию оказалась намного сложнее, чем многим виделось в 1990 или 2000 годах и видится сейчас. Частная собственность важна, но ее потенциал реализуется в том числе через корпоративный контроль и управление, что вносит огромные различия в практику по сравнению с другими странами. В большинстве случаев эффективная, честная конкуренция в состоянии обеспечить работу рынков и при смешанной структуре рыночных агентов, вынуждая государственные компании к качественной деятельности под угрозой банкротства (и смещения менеджмента) или приватизации. Качество государственного регулирования, особенно выполнения (принуждения к выполнению) хороших законов, создания адекватных инструкций и предсказуемости действий регуляторов, судебных властей обеспечивают качество функционирования рынков. В области качества законодательства и регулирования, а также реализации законов на практике лежит колоссальный резерв повышения эффективности рыночного хозяйства. На огромном фактическом материале доказано, что выполнение законов, снижение административных барьеров, реальное (а не просто декларируемое) сокращение «стихийного» вмешательства чиновников в бизнес обеспечили превосходство инвестиционной среды и развитие ведущих стран мира. Наличие этого резерва не вполне внятно осознается за пределами экспертного сообщества, тем более что выполнение законов сужает сферу дискреционных решений государственных органов и сокращает зависимость бизнеса от бюрократии.

В этом отношении следует вернуться к проблеме взаимодействия государственного аппарата и бизнеса. Государство в целом заинтересовано в эффективном бизнесе, но последний в этом случае должен иметь адекватную правовую, реализуемую на практике, базу. При слабом гражданском обществе слабы позиции бизнеса в защите своих легальных правовых интересов. Государство оказывается перед тяжелым выбором: то ли попытаться вести бизнес «за ручку» к реализации тех или иных программ развития, теряя в эффективности и нагромождая контрольные процедуры и органы, которые препятствуют быстрому свободному развитию, но легко обходятся при коррупционных отношениях; то ли положиться на бизнес, создавая устойчивое регулирование — инвестиционный климат, и бороться с коррупцией, чтобы высвободить реально существующие (и эффективно действующие в других странах) рыночные силы. Длительность ожидания модернизации снизу при неудовлетворительных институтах вызвала серьезное разочарование общества и политического класса в способности бизнеса решать национальные проблемы ответственно и в короткие сроки. Предыдущие обещания — «рынок решит все сам» — были, конечно, наивными, и странно, что они затянулись больше, чем на несколько первых лет переходного периода. В стране с воспоминаниями о планировании есть, конечно, угроза быстро перегнуть палку в направлении централизации усилий по крупномасштабному строительству и начать возводить фундаменты к бесчисленным объектам на государственные деньги. Так что опять мы видим тот же трудный выбор: удобно управлять бизнесом, но эффективность экономики страдает. Желательно сохранять именно равновесие отношений, поскольку без дополнительных стимулов бизнес все равно не пойдет на реализацию

экономически нерентабельных проектов. Государственные чиновники должны внятно формулировать общественные интересы, выработанные экспертами и одобренные политически ответственными кругами, переводя их в такие формы регулирования и взаимодействия, которые создадут конкуренцию в бизнесе. Не может быть эффективной промышленной и региональной политики без конкурентной среды, а также без предсказуемости намерений государства для бизнеса. Смена панацей — с рынка на прямой контроль государства — дело малоперспективное.

3.3 СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВА-РЕФОРМАТОРА И ГОСУДАРСТВА-РЕГУЛЯТОРА

Государство в течение переходного периода играло чрезвычайно важную роль как генератор формальных институтов. Государство-реформатор наблюдало за быстрым формированием неформальных институтов рынка и собственности, опаздывая, по всей видимости, за ходом событий. Конечно, новому государству сразу не повезло: нужно было управляться не только со сменой политического строя, развалом планового хозяйства, но и с исчезновением старого государства как такового. Проблема трансформации государственных институтов в условиях многоликого и очень глубокого кризиса поставила новое государство и его аппарат в тяжелейшее положение, вызвала обеднение чиновничества, ранее относительно привилегированного слоя. С понятной условностью можно сказать, что на старте реформ у нас было государство-реформатор (удачный или нет — другой вопрос), но не было государства — регулятора текущих хозяйственных процессов. Нараставшие кризисные процессы в экономике 1990—1992 годах происходили на фоне определенного энтузиазма населения, ожидавшего обещанных демократии, поворота к росту, обсуждаемого раздела советской собственности, создания нового законодательства и учреждений, которые до сих пор многие путают с созданием системы институтов

Эффективность государственных решений снижалась внутренней борьбой за власть и влияние, трудностью формирования новой элиты, чего не избежало ни одно новое государство. Фактически, процесс развития рыночной экономики оказался частично стихийным, частично был специально облегчен с целью ускорения демонтажа плановой экономики. В какой-то степени вообще период формирования раннего капитализма проходил в эпоху «институционального нигилизма» — мы почти не найдем в планах первых лет реформ осознания интересов сторон, увязки формальных институтов и реального поведения экономических агентов. В эту эпоху господствовали представления, что рынок «сам» сформирует свои основы, адекватные эффективному хозяйствованию. Основы российского рынка действительно были сформированы в этот период. На какое-то время лидеры нового бизнеса оказались в состоянии доминировать в хозяйственной и политической жизни при достаточно слабом государстве.

С этого периода получают популярность теории «захвата государства» крупными компаниями. Попытка реформирования экономики и государственного аппарата про-

исходила на фоне экономического подъема и была сосредоточена на довольно очевидной проблематике макроэкономики, приятно обрамленной несколькими попытками облегчить жизнь бизнесу в целом: плоские налоги, техническое регулирование, снижение административных барьеров. Разумеется, это было далеко не достаточно и далеко и не зашло — характер российского капитализма в его характерных чертах не слишком изменился. Во всяком случае, серия реформ не привела к широкой модернизации «снизу» даже в условиях подъема 1999—2004 годов. Тем не менее, подъем дал значительные налоговые поступления и нефтяную ренту, которые неожиданно помогли решить изнурительную для государства проблему 90-х годов — бюджетный кризис.

Государство-реформатор постепенно стало менять ориентиры, искать пути модернизации — к большей прагматичности в сфере экономики. Фактически, оно установило большую концентрацию («вертикаль») власти и отодвинуло крупный бизнес на значительную дистанцию от прямого контроля за государственными делами. Одновременно государство-регулятор стало постепенно увеличивать плотность своего контроля над экономической жизнью. Формулировка, данная одним из авторов этой работы в декабре 2003 года: «рост есть, а счастья нет», — практически обозначила поворот к попыткам усилить процессы модернизации «сверху». Термины и понятия структурной и промышленной политики вырвались из забвения и постепенно нашли свою дорогу, если не в реальную политику (все еще впереди), то в тексты правительственных документов, программы министерств, хотя пять-шесть лет все же были потеряны.

По мере нарастания бюджетного изобилия и ограничения финансовой свободы регионов центральные власти получили «ресурсную свободу» от «олигархов». Но они оказались перед сложнейшими запущенными проблемами внутреннего развития (и модернизации), обедневшей армии, трудностей во внешней политике. Соответственно, федеральные власти стали их решать теми методами, которыми располагали или которые представлялись разумными, включая определенные изменения в структуре крупной собственности, тем более что процесс ее легитимации оставался незавершенным.

Принципиально важно то, что с середины 90-х годов свобода проведения реформ была существенно ограничена реальными институтами собственности и рынка, сложившимися к этому периоду. В дальнейшем игнорирование реалий, некоторое прожектерство или приписывание российской экономике тех ожидаемых реакций, которые наблюдались в других странах, сыграло свою роль. Многие «прогрессивные» законопроекты или меры регулирования при серьезном анализе оказываются лоббистскими. В такой ситуации нет ничего удивительного или уникального, но для страны, выкарабкивающейся из тяжелейшего кризиса, всякое нарушение логики развития является огромной потерей. Осознание того, что российское общество, бизнес и государство ныне развиваются на той базе, на которой они сложились в первое десятилетие, должно вести к реализму в законодательстве, уходу от драматизма и попыток быстрого решения острых проблем, поиска панацей и «простых» решений.

Среди особых болезней управления в переходный период возникает «мания реформаторства», которая состоит в попытках реформировать буквально все, что «не может защитить себя». Под широкую руку такого реформатора могут попасть вполне

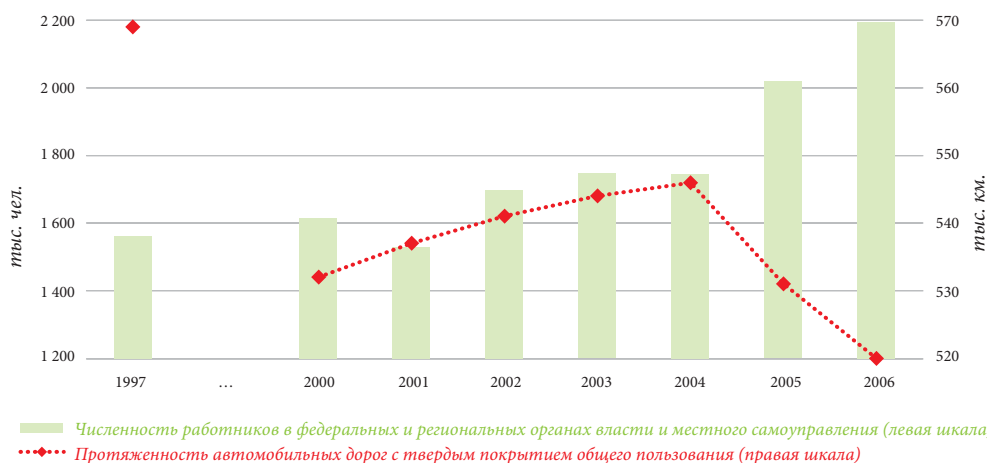
работоспособные системы, системы не первой срочности реформирования, а очень часто — системы, которые могут быть реформированы только медленно, в увязке с другими системами да еще при жестком условии общественного принятия такой реформы. Мы же наблюдаем спешку и слабую проработку, отчего периодически получаем высокие издержки немедленного проведения реформ, а предполагаемые позитивные эффекты оказываются отложенными, незаметными и, возможно, никогда не реализуются, потому что остаются «за кадром» и не особенно отслеживаются. В целом ряде случаев победные реляции об успехах имплементации приходят быстро и занимают очень короткое время, хотя основные эффекты законов по идее должны иметь длительные эффекты

Государственный аппарат за последние годы быстро растет. Только с 2001 по 2005 годы федеральный аппарат вырос с 377 до 593 тысяч человек (исполнительных органов — с 60 до 84), причем в основном в регионах. Только в 2005 году рост федеральных чиновников (без правоохранительных органов и армии) составил 20% (29% с 2001 г.). Отношение их числа к занятым в стране увеличилось с 2,6% до 4,15% без учета нововведений 2006—2007 гг., общая численность чиновников в 2006 году выросла еще на 8%. Похоже, численность чиновников растет темпом, пропорциональным росту реального ВВП. Загадка состоит в том, что именно требует такого усиленного регулирования в экономике страны, в которой идет рост, а одним из главных препятствий к модернизации остаются административные барьеры и бюрократизация. Административные издержки ведения бизнеса по-прежнему высоки, и тенденция, к сожалению, идет к увеличению числа контролеров, их мощи и прав, тогда как инновационное развитие предполагает максимальную свободу научного и социального творчества и достаточную вертикальную мобильность.

Рисунок 5 указывает не столько на рост числа чиновников (возможно, он необходим), сколько на неэффективность государственного аппарата. Дороги — это достаточно сложные объекты, предполагающие устойчивость прав собственности, ясность в характере финансирования, принципах управления, баланс интересов пользователей и властей. Тот факт, что длина дорог стала даже сокращаться в ходе столь интенсивного подъема — это ясный показатель неадекватности институциональной основы накопления в стране.

Коррупция стала национальной проблемой и, как мы знаем из примеров других стран, может стать проблемой политической. Мы можем не доверять зарубежным индексам, однако и российский бизнес, и граждане страны подтверждают важность проблемы коррупции. Недоверие к государственным органам и чиновникам на разных уровнях снижает эффективность управления, поскольку отталкивает людей или заставляет их сомневаться в замысле. Живучесть коррупции сама по себе вредна, так как заставляет граждан подстраиваться под действующие или предположительно действующие коррупционные нормы. Часто люди не верят в возможность тех или иных простых действий и решений проблем и сами ищут, кому заплатить за «бумажку». Компаниями по борьбе и демонстрационными процессами над несколькими злостными коррупционерами дело не повернуть. Более того, повторение таких кампаний без получения устойчивых положительных результатов будет требовать все больше и больше ресурсов.

Рисунок 5. Численность чиновников и протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием, 1997, 2000—2006



Рассчитано по: Росстат, расчеты ИЭФ

Прим.: без учета дорог местного значения (изменение в классификации в 2006 г., которое привело к значительному росту протяженности дорог с твердым покрытием общего пользования)

Неэффективность управления на разных уровнях регулярно выражается в непродуманных («важных») законах, которые приходится иногда переделывать спустя три месяца, откладывая их фактическую реализацию. Качество реформ зависит от состояния законодателя, но текущее регулирование, состояние деловой среды зависят от состояния государства-регулятора. Вот тут имеются крупные проблемы — бюрократизация, медлительность. Одной из причин появления национальных проектов — пусть не главной — можно считать и опасение, что неэффективный аппарат не сможет дать явного демонстрационного успеха при использовании новых финансовых возможностей правительства.

Нет альтернативы сильному государству, реализующему свою политику и способному удержать курс среди групп специальных интересов и лоббистов. Масса проблем развития и модернизации не может быть решена без государства и государства полноценного. При этом не стоит путать интересы государства и чиновника, который в наших условиях претендует не только на высокий, часто избыточный (то есть ненужный для эффективной работы рынков), но и на растущий контроль, зачастую требуя идентификации государства персонально с собой, что повышает издержки ведения бизнеса и оттягивает производительное накопление.

Выполнение законов — даже хороших законов — остается проблемой. При этом появляются спешка и непродуманность во введении новых законов, слабый учет побочных явлений, перекрестных эффектов и отдаленных последствий. Регулятивная база отстает и действует как тормоз. Достаточно примеров того, как прежняя норма отменяется без введения новой, а потом идет критика самой идеи новой нормы, которая «не работает».

Неэффективность государственного управления дополняется значительными изъянами в судебной системе, которая должна обеспечивать такую трактовку и применение законов, которая минимизировала бы риски наказания невиновных (или избыточно жесткого наказания виновных), а также риски безнаказанности виновных (или несоразмерную тяжести нарушений мягкость наказаний). Чрезвычайно долго идет реформа и обновление судебной системы. Суды не имеют достаточного доверия, хотя и решают многие повседневные вопросы. Очень сложно идет развитие решения хозяйственных споров и споров о собственности, частично потому, что наследство от переходного периода осталось достаточно нелегким. По существу, волну оспаривания приватизационных сделок остановило не столько исчерпание проблем, сколько время — истечение искового периода в десять лет. Суды могут постепенно улучшать свою работу, но для нормального функционирования государства им нужно доверие. Именно доверие к судам смыкает интересы бизнеса и гражданского общества, позволяя выходить из конфликтов и тупиков тех или иных споров путем передачи их в суд, решения которого будут базироваться на законе без воздействия политической и иной конъюнктуры.

Несмотря на многочисленные изменения, которые уже произошли в судебной системе за последние 10—15 лет, по-прежнему остается актуальным вопрос о гарантиях состязательности сторон в судебном процессе на основе равенства перед законом, защищенности самих судей от давления со стороны заинтересованных лиц, обеспечения адекватного уровня компетентности судебных решений (особенно в сферах, требующих специальных знаний, как, например, в области защиты прав интеллектуальной собственности или защиты конкуренции), доступа к правосудию. Особенно актуальным вопрос об адекватной судебной системе становится в контексте усложнения хозяйственной практики, появления или усиления роли явлений, требующих вмешательства судебных властей.

Если в начале 90-х годов центральные власти должны были обучиться макроэкономической азбуке и бюджетной начальной школе, так же теперь (в политике, социальной жизни и в экономике) властям придется постигнуть логику трансформационного институционализма — от этого будет зависеть успех широкой модернизации общества, экономики и государства, подобающей великой интеллектуальной державе.

Сильное государство — локомотив развития, слишком сильное — чиновничий тормоз. Попытка поставить общественное развитие и бизнес под бюрократический контроль может ослаблять инновационный потенциал и того и другого, отдалять от решения национальных проблем, наконец, снижать качество самих институтов государства, закладывая тем самым угрозы на перспективу. Государство-реформатор пока не останется без работы: одна из его задач — следить, чтобы государство-регулятор не перекрыло кислород инновациям, даже если это сопровождается раздачей средств. Повышение эффективности управления, выполняемости законов, предсказуемости действий государственных и контрольных органов, снижение коррупции — это повестка дня на стороне государства на ближайшее десятилетие.

3.4 РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ РОССИИ

В России до сих пор не проводилось развернутой политики регионального развития, основанной на ясных принципах. Период тяжелого переходного кризиса начала 1990-х годов стал по существу грандиозным экспериментом по региональному развитию в условиях рынка, роста неравенства и отсутствия компенсирующего фактора региональной политики. В это время выживание и/или процветание регионов определялось естественными факторами, которыми территория располагала на момент начала переходного периода — наличием природных ресурсов, удачным набором отраслей, выдержавших глубокое сокращение отраслей обрабатывающей промышленности, масштабами накопленных инфраструктурных вложений советского времени, которые можно было использовать, выгодным географическим расположением и т.д. Стихийные рыночные механизмы в этот период не могли решить проблему выравнивания уровня производительности труда естественным порядком на территории размером и разнообразием в континент. Отрасли старой плановой экономики сокращались и восстанавливались неравномерно, потому что регионы были задеты различным образом.

Ограниченность бюджетного выравнивания

Экономическое развитие регионов России детерминировано сложным комплексом факторов, прямых аналогов которым не найти в других странах. Это объясняется необычными для развивающихся или развитых стран обстоятельствами предшествующего развития в рамках СССР, характером переходного кризиса 1990 — 1999 годов, спецификой проводившихся в стране реформ как в сфере макроэкономики, бюджетной политики, так и в области открытия экономики, преобразования прав собственности и либерализации хозяйственной деятельности; в период быстрого экономического роста 2000—2006 годов многие регионы сумели использовать возможности, которые предоставила внешняя конъюнктура и внутренние факторы. В тоже время, проблемы развития слабых регионов не были решены в этот период. В начале переходного периода произошло внезапное разрушение системы планового перераспределения финансовых ресурсов внутри СССР как между отраслями, так и между регионами, резкое кризисное снижение общих возможностей страны к внутреннему перераспределению ресурсов. Одновременно на некоторый период исчезла, (до формирования принципов бюджетного федерализма) организованная система перераспределения ресурсов помимо средств политического лоббизма или давления (забастовки, разговоры об отделении и т.п.). Все это привело региональные власти в ситуацию свободы рук без ясных прав и достаточных ресурсов.

В это время выживание или устойчивость ситуации в регионах определялось естественными факторами, которыми территория располагала на момент начала переходного периода — наличием природных ресурсов, удачным набором отраслей, выдержавших глубокое сокращение производства в отраслях обрабатывающей промышленности, масштабами накопленных инфраструктурных вложений советского времени, которые можно было использовать, выгодным географическим расположением и т.д. Производство

в отраслях старой плановой экономики сокращалось и восстанавливалось неравномерно, потому и регионы были задеты переходным кризисом в разной степени.

С середины 90-х годов была выстроена некоторая схема отношений федерального центра и регионов, упорядочены налоговые взаимоотношения, введены более-менее единые нормативы отчислений в федеральный бюджет. **В этот же период началось перераспределение финансовых потоков через федеральный бюджет, основной целью которой было выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, что фактически означало перераспределение средств от 10—15 регионов-доноров ко всем остальным регионам. Перераспределение было построено на механизмах, которые не создавали стимулы к развитию ни у сильных регионов, ни у получателей бюджетных средств.**

Это феномен был многократно описан российскими регионалистами и экономистами — по результатам перераспределения располагаемые доходы в некоторых регионах-донорах становились меньше, чем у реципиентов бюджетных средств. В начале — середине 90-х это достигалось с помощью перераспределений ресурсов из федерального бюджета и выделения некоторым регионам серьезных полномочий. В 2000—2007 гг. основной отношений с регионами стала концентрация как ресурсов, так и полномочий в федеральном центре. При этом перераспределение ресурсов между регионами на протяжении всего периода носило ограниченный по масштабам характер в силу ограниченности ресурсов и отсутствия серьезной промышленной и структурной политики. По мере появления бюджетных ресурсов сложилась ситуация, в которой развитые регионы являются донорами, но не имеют возможности без федеральной помощи сконцентрировать ресурсы для сколько-нибудь масштабных инфраструктурных проектов. В определенной мере такой подход носит дестимулирующий характер — все регионы выравнивались вне зависимости от их усилий по способствованию экономического развития на их территории. При этом не учитывается важнейший момент развития — бюджетное выравнивание само по себе выравнивает уровень жизни и потребительский спрос бюджетников, является социальным стабилизатором, но в гораздо меньшей степени является инструментом развития.

Аллокация федеральных ресурсов не учитывала принципа относительности — после перераспределения ресурсов относительное положение регионов не должно сильно отличаться от ситуации до перераспределения. В результате бедные регионы привыкли к получению федеральных трансфертов, которые обеспечивали текущее потребление и не были привязаны к собственным усилиям региона по развитию. В то же время сильные регионы теряли стимулы для конкуренции за проекты, за привлечение инвесторов на свою территорию, так как получаемые дополнительные налоговые доходы уходили в федеральный центр и перераспределялись. Таким образом, программы выравнивания уровней экономического и социального развития советского времени оказались на какой-то период подмененными политикой выравнивания бюджетной обеспеченности.

Экономический рост без региональной политики

В период быстрого экономического подъема в 2000—2006 гг. были предприняты попытки провести несколько реформ на региональном уровне (реформа местного само-

управления, распределение ответственности и полномочий по уровням региональной власти), которые, однако, не привели к ожидаемым результатам — созданию четкого распределения финансовых полномочий и ответственности, более эффективной пространственной организации. В этот же период осуществлялась попытка ввести такой принцип организации регионального развития, как разделение на федеральные округа. Однако поскольку эти образования создавались для других целей, на их базе не удалось создать эффективного диалога между регионами — округа включают регионы, слишком отличающиеся по целям и уровню развития. Более того, неопределенность статуса федерального округа, и как следствие, размытость полномочий и сферы ответственности на уровне федерального округа не способствовало тому, что эти образования играли существенную роль в проведении региональной политики. В это же время рост внутреннего спроса и рост экспортных цен практически на все сырьевые товары дали многим российским регионам новые потенциальные ресурсы развития, но одновременно подчеркнули неравенство распределения этих ресурсов. Более того, проблема развития депрессивных и отсталых территорий не была решена в процессе экономического роста. Наиболее высокие темпы роста в этот период продолжали демонстрировать 10—15 сильных регионов, костяк которых сформировался в начале 90-х (Таблица 6).

Таблица 6. Доля региональных групп в основных экономических показателях, 2000—2006, % от РФ

	Население		ВРП		Экспорт	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006
Столицы и окрестности	14,6	15,2	27,6	27,8	30,3	43,4
Экспортеры	9,8	9,9	19,6	23,0	27,8	14,9
Сбалансированная промышленность	28,4	28,2	25,6	23,7	25,8	27,5
Среднеразвитые (прибрежные регионы)	13,9	13,9	10,7	9,5	8,7	7,7
Среднеразвитые (внутренние регионы)	11,6	11,2	6,8	6,8	3,9	3,8
Менее развитые	21,7	21,7	9,7	9,2	3,5	2,8

Источник: Росстат, расчеты ИЭФ

Другой важной тенденцией этого периода являлась быстрая концентрация финансовых и политических полномочий в федеральном центре, что также отчасти нивелировало возможные положительные эффекты начатых реформ. Вместе с увеличением экономической активности различных федеральных ведомств это привело к тому, что официальная линия региональной политики в текущий момент возвращается к генеральным схемам развития *a la soviétique*, когда считается, что модернизацию регионов надо проводить из центра. При этом жесткое выстраивание связи сверху — вниз «от центра к регионам» приводит к ослаблению связи снизу — вверх «от региона к центру». Федеральные ведомства не могут эффективно проводить модернизационную

политику в регионах, так как это требует глубоко понимания контекста развития регионов, институтов, которые появились в процессе переходного периода, выстроенных отношений с разными группами специальных интересов.

Регионы, в свою очередь, лишаются важных инструментов развития — например, оперативных и актуальных региональных стратегий (стремление к удвоению ВРП делает стратегии почти всех регионов не отличимыми друг от друга). Еще одной тенденцией развития регионов становится конкуренция за внимание федерального центра — а точнее, за федеральные средства — сильные регионы конкурируют посредством демонстрации потенциала и объявлением себя «локомотивами роста», бедные — по заученной программе 15 лет бюджетного выравнивания. Поскольку не существует ясных механизмов и правил, по которым распределяются федеральные финансы из нескольких источников, можно ожидать, что эффективность многих модернизационных проектов будет не очень высока. Более того, многие важнейшие с точки зрения регионального развития проекты (например, развитие инфраструктуры на уровне групп регионов) требуют взаимодействия групп территорий, что достаточно сложно в ситуации непрозрачной конкуренции за федеральные средства.

Проблемы региональной политики

Дифференциация на «уровне ООН» не устраняется перераспределением

Дифференциация российских территорий по уровню развития достигла 25—40 раз (по ключевым показателям — ВРП и уровень доходов на душу населения, уровень бедности, уровень обеспеченности бюджетными услугами). Примерно так же отличаются по уровню развития страны — члены ООН за исключением крайних случаев: наиболее развитых стран, Африки южнее Сахары и Южной и Юго-Восточной Азии. Все то огромное разнообразие ресурсов, которое на том или ином континенте отражается в неравномерности развития между странами, выявилось внутри единой страны. Региональная политика в России должна учитывать масштаб различий, однако за последние годы стало очевидно, что выравнивание бюджетной обеспеченности не решает долгосрочных стратегических задач центра: модернизации экономики, роста конкурентоспособности обрабатывающей промышленности и сферы услуг, и в конечном итоге — ускорения темпов роста.

Приоритет регионального выравнивания

Конечно, в условиях неравенства в распределении природных, человеческих, финансовых и других ресурсов, которое отчасти сложилось еще в советский период, а отчасти — в результате переходного кризиса, **поддержка бедных и беднейших регионов является одним из важнейших элементов региональной политики в России.** В развитых странах выравнивание уровня развития территорий является ключевым направлением региональной политики. Так, основной приоритет ЕС ясно сформулирован как достижение единого экономического и социального уровня развития регионов с помощью уменьшения различий в уровне развития; преодоление отсталости самых слабых регионов. Заметим, что идеология выравнивания в ЕС сводится в конечном итоге к классическим

формулам (антилиберальным в российской терминологии): создание рабочих мест в менее развитых районах, помощь в развитии инфраструктуры (в размере 1% суммарного ВВП ЕС в год), в конечном итоге — повышении конкурентоспособности Европы.

Однако в России постановка таких целей вряд ли возможна, в связи с отмеченным выше масштабом различий в уровне развития территорий. Более того, важно отметить, что инструменты, которые используются в ЕС, не являются бюджетным выравниванием — достижение единого уровня развития территорий осуществляется при помощи мер, которые воздействуют на предложение и способствуют модернизации и развитию. В России же бюджетное выравнивание работает в основном на стороне спроса — поддерживает текущее потребление на определенном уровне, но не решает задач долгосрочного развития с учетом стартового уровня.

При этом очень важно, чтобы регионы-доноры не воспринимали любое перераспределение как неизбежное зло, так как они тоже выигрывают от того, что бедные регионы получают ресурсы для развития. Более равномерное развитие территорий обеспечивает комфортное существование сильных регионов, избавляет от ситуаций, типичных для развивающихся стран, когда несколько самых богатых регионов становятся некомфортными для жизни в силу слишком большого скопления людских и других ресурсов (например, огромные мегалополисы Мексики, Бразилии, Индии). В добавление, развитие соседних территорий вместе с развитием передового региона в группе создает значительные синергетические эффекты — это и обеспечение спроса для предприятий, и усиление конкуренции, которая способствует более эффективному производству, и возможность снижения издержек за счет кооперации с близлежащими предприятиями. В общем, начинают развиваться межрегиональные кластеры, которые многие экономисты считают основными игроками на глобальном рынке в настоящее время.

Несколько уровней региональной политики в России

Необходимо более аккуратно выделять региональный аспект экономического развития страны, завершить в некотором роде переход от рассмотрения региона как полностью интегрированного элемента замкнутой системы (страны), так и автаркического образования, ведущего самостоятельное развитие. В случае с огромными расстояниями, неравномерностью распределения природных и человеческих ресурсов, значительными культурно-социальными различиями многих регионов необходимо прийти к трезвому взгляду на возможности самостоятельного развития регионов. У регионов ниже прямые издержки «государственного управления» (переданные в центр вместе с налогами), преимущество экономического пространства и потенциальных рынков (товаров, труда и капитала) большой страны, и меньше инструментарий воздействия на принимаемые (на «их территории») решения экономических агентов. Но без выхода на мировой рынок, расширения сбыта за пределы внутреннего регионального (даже с захватом нескольких соседних регионов) или даже российского рынка долгосрочное развитие было бы затруднено. Именно поэтому важно выделять разные уровни экономической политики регионов, искать новые возможности региональной политики не только на уровне региона, но и на уровне групп регионов.

Интегрированные стратегии регионов — макрорегионы

Одним из важных выводов анализа классификации является то, что конкурентные преимущества надо исследовать не только на уровне отдельных территорий, но и на уровне групп регионов — макрорегионов. Это связано с тем, что многие проблемы регионального развития гораздо более эффективно решать на уровне групп регионов, нежели на уровне отдельных территорий. Более того, формирование конкурентоспособных региональных кластеров редко может быть ограничено рамками одного административного региона.

Экономический рост последних лет выявил регионы — лидеры по развитию, по качеству своих институтов экономической и правовой, гражданской жизни. Эти регионы располагают серьезными наработками в области налаживания эффективного управления, выстраивания взаимоотношений с группами специальных интересов, решения проблем бедности в рамках отдельного региона.

Одновременно с этим существует 15—20 регионов, которые практически не располагают собственными ресурсами развития (в эту категорию часто попадают административные единицы, сформированные по национальному принципу) — их экономическое развитие полностью зависит от государственного сектора. Даже если эти регионы располагали какими-то естественными ресурсами или благоприятными внешними условиями развития, то долгий период бюджетного выравнивания привел к тому, что их стимулы к самостоятельному развитию были в значительной степени утеряны.

В этой ситуации возможно достижение значительной синергии в развитии путем объединения сильных регионов со слабыми (этот процесс уже активно идет) и анализу конкурентных преимуществ и выявление специализаций территорий для групп регионов, а не для отдельных территорий. В тоже время, такой анализ требует детального изучения связей макрорегиона, возможностей возникновения новых конкурентных преимуществ в результате более эффективного использования ресурсов группой регионов. Практически во всех странах с большой территорией существует несколько уровней региональной политики и несколько уровней разработки региональных стратегий.

Поддержка эволюции, а не насаждение политики «сверху вниз»

При разработке региональной политики в предыдущие периоды регионы зачастую не рассматривались как важные субъекты такой политики. Априори предполагалось, что федеральный центр в состоянии решить, какие регионы следует поддерживать, какие инструменты предлагать и как проводить важнейшие преобразования в отдельных территориях. Этот подход широко применялся в развитых странах начиная с 70-х годов (начало политики выравнивания в Европейском Союзе) и в большинстве случаев доказали свою неэффективность. Обычно это было связано со следующими причинами:

- ▶ Невозможность для центра учесть все детали развития данной территории;
- ▶ Сильное политическое влияние (лоббирование) на распределение средств и полномочий;
- ▶ Трудности оценки и контроля за выполнением проектов;
- ▶ Неэффективность проекта с точки зрения группы территорий.

С начала 90-х многие страны отказываются от такой политики и переходят к эволюционным механизмам развития: активное вовлечение территорий в обсуждение предполагаемых мер политики, выделение широких полномочий регионам на разных уровнях, налаживание стимулирующих механизмов для достижения наибольшей эффективности.

Разнородные игроки в региональной политике

Необходимо также учитывать, что на региональных уровнях существуют свои группы специальных интересов. В российских условиях помимо федерального центра и местных элит, решающих в зависимости от типа региона разные задачи, — от поддержания притока перераспределенных ресурсов до развития своей области, — существуют и финансово-промышленные группы (частные и государственные). В отличие от малого и среднего бизнеса, инвестирующего в основном локально, финансово-промышленные группы ведут собственную (часто глобальную) политику в отношении централизации финансовых потоков и регионального размещения капиталовложений. Главное, они не обязаны реинвестировать свой доход ни в России, ни в регионе его происхождения. Их эффективность зависит от рациональных решений. Регионы внутри России, так же как страны мира для транснациональных компаний, — это место обеспечения воспроизводства рабочей силы и устойчивости условий производства (чаще добычи).

Важность институциональных механизмов развития

На региональном уровне зачастую недооценивается роль экономических институтов в развитии, так как предполагаются, что основные правила и механизмы их осуществления закрепляются на уровне федерации в целом. В тоже время на уровне регионов значительную роль играют такие факторы, как:

- ▶ качество экономических институтов субъекта;
- ▶ развитие местного гражданского общества;
- ▶ инициативы (инструмент конкуренции с соседями) и специфика сложившегося в регионе бизнеса;
- ▶ традиции местных элит; их прогрессивность и готовность к инновациям.

Это объясняется тем, что в условиях медленной адаптации институциональных механизмов именно неформальные нормы, основным проводником которых часто выступает гражданское общество, становятся определяющими для качества региональных институтов. В свою очередь, применение неформальных норм сложно зафиксировать на уровне федерации.

Цели страны в региональном разрезе

Сформулированные в первом разделе желаемые конечные результаты функционирования экономики и общественных институтов можно рассмотреть в региональном аспекте. Обеспечивающие (инструментальные) цели в разрезе регионов в настоящий момент варьируют по некоторым индикаторам достигает 30—50 раз (Таблица 7).

Таблица 7. Желаемые цели: региональный разрез

Желаемые конечные результаты		Индикаторы желаемых целей — подушевые показатели для регионов*	Региональные различия (раз)**
Цели 1-го уровня	Цели 2-го уровня		
Высокое качество жизни	Высокий уровень здоровья	Ожидаемая продолжительность жизни	1,4
	Высокий материальный уровень жизни	Денежные доходы населения на душу	6,7
	Высокий уровень личной безопасности	Зарегистрированные преступления	4,6
	Защищенные права и свободы	Уровень активности правозащитных организаций	20—30
	Качественное образование	Учебно-лабораторная площадь высших учебных заведений, на душу населения	35
	Широкие возможности самореализации	Земли рекреационного назначения	200
Устойчивое расширенное воспроизводство высоко-го качества жизни	Хорошее морально-психологическое состояние	Позитивная оценка состояния в стране	30—50
	Надежный потенциал для будущего развития	Растущий человеческий капитал — заболеваемость	5—7
	Надежность защиты страны от внешних угроз	Не применимо напрямую***	Не применимо напрямую***

* Эти индикаторы подобраны условно по доступной региональной статистике и являются относительными — рассчитаны на душу населения, где это применимо. Однако мы полагаем, что более подробный анализ по широкому кругу индикаторов выявит еще большие разрывы в по этим показателям для российских регионов.

** Отношение максимального значения региона к минимальному, за исключением специальных случаев (республик Северного Кавказа).

*** Восприятие проблемы безопасности самими регионами и элитами различаются в зависимости от расположения на территории страны.

Очень важно отметить, что в настоящий момент существует огромный разрыв не только по базисным показателям уровня жизни, которые исторически имели некоторые отличия (например, уровень образования, который доступен на территории данного региона), но и по таким показателям, различия по которым не должны существовать в развитом государстве западного типа — такие, как защита прав и свобод.

Похожая картина наблюдается и для инструментальных целей — основные институциональные характеристики, которые должны быть одинаковыми в едином государстве (благоприятная институциональная среда развития бизнеса и НКО, инфраструктурные условия развития бизнеса, социальная поддержка нетрудоспособных граждан) также кардинальным образом различаются в региональном разрезе.

Такой огромный разрыв в целях на региональном уровне указывает, что цели региональной политики, инструменты, которые могут быть использованы — должны быть разными для разных типов территорий. Более того, очень важным является вопрос, какие задачи должны решаться на уровне федеральной политики, а какие — на разных уровнях региональной.

4.

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ВАРИАНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Россия прошла переходный период своего развития во многом интуитивно, на основе сочетания объективных и субъективных решений, начав свой путь от точки коллапса старой системы и двигаясь от кризиса к кризису. Сейчас она стоит перед реальным выбором стратегий развития на обозримое будущее, хотя этот выбор не так уж велик. Можно идентифицировать 4 варианта реализации стратегических целей социально-экономического развития страны.

4.1 СТРАТЕГИЯ «РАНТЬЕ»

Суть данной стратегии сводится к централизации и перераспределению ренты от природных ресурсов через государственный бюджет (главным образом в форме социальных трансфертов) с целью улучшения материального компонента жизни граждан. Данный вариант предполагает увеличение де-факто обслуживаемых социальных обязательств государства и увеличение государственных расходов (в том числе на социальные нужды и государственное управление) в процентном отношении к ВВП.

Источником средств выступают доходы, получаемые от экспорта первичных ресурсов — как текущие, так и накопленные. Поскольку основные бенефициары социальной политики — нетрудоспособные граждане, работники бюджетной сферы — несли основное бремя лишений, связанных с трансформационным спадом 90-х годов XX века, движение в данном направлении будет воспринято ими, безусловно, положительно, что обеспечит поддержку власти, реализующей эту стратегию, в обществе и существенно укрепит социальную стабильность. Перераспределительная политика государства должна обеспечить повышение уровня жизни низкодоходных групп граждан, но вместе с тем открытым остается вопрос о снижении уровня социального неравенства.

Повышение доходов нынешних малообеспеченных слоев населения увеличит внутренний спрос на отечественные товары, что создаст импульс к развитию отраслей потребительского сектора экономики, поддержит высокие темпы роста. Расширение среднего класса увеличит спрос на импортные товары, что усилит конкуренцию на товарных рынках и положительно скажется на качестве продукции отечественных товаропроизводителей. Активная социальная политика позволит продвинуться в решении многих социальных проблем.

Для выстраивания данной стратегии потребуется:

- ▶ аккумуляция в бюджет значительной части доходов от добычи и экспорта природных ресурсов;
- ▶ реализация масштабных программ государственного перераспределения;
- ▶ эгалитарная, патерналистская социальная политика.

Ожидаемый результат реализации стратегии может быть представлен как сохранение социально-политической стабильности в краткосрочной и среднесрочной перспективе в случае благоприятной конъюнктуры на мировых сырьевых рынках, где могут быть реализованы ресурсные конкурентные преимущества России. Однако экономический и политический кризис в случае изменения конъюнктуры на мировых рынках энергоносителей может довольно быстро перечеркнуть все достигнутые положительные результаты. Однако существуют и внутренние проблемы, связанные с реализацией данной стратегии. В частности, хотя рост доходов граждан создаст ощутимый импульс для развития потребительского сектора российской экономики, но на технологической базе, которая не является инновационной. Кроме того, объективные потребности малообеспеченных слоев российского общества существенно превосходят даже теоретические возможные объем поступления от экспорта ресурсов.

За сценарием рантье стоят легко узнаваемые традиционные для XX века популистские коалиции, которые могут быть весьма влиятельны в стране с высоким социальным неравенством. Часть политического класса, левое крыло элиты, представители бедных слоев населения будут по-прежнему выступать именно в пользу «возврата к справедливости». Вероятность применения сложных компенсационных схем проигрывающим группам в рамках данной стратегии невысока, так как доминирующая коалиция из крупного бизнеса (как государственного, так и частного), политической элиты и широких слоев населения, живущих сегодняшним днем, в данном варианте не является «проигравшими». Компенсации возможны, как правило, задним числом в случае допущения каких-либо ошибок в проектировании новых правил (по примеру компенсации ошибок при «монетизации льгот»).

В случае ухудшения ситуации с доходами бюджета (в том числе по причине ограниченного ввода в действие новых мощностей в ресурсных отраслях) и возможного ослабления конъюнктуры на основных ресурсных рынках, на фоне разрастающихся социальных обязательств возможности компенсаций как средства поддержания коалиции ослабнут, что будет подталкивать ситуацию к мобилизационному сценарию или поиску новых оснований для компенсационных сделок.

Важно учитывать, что рантьерский сценарий основан на постоянном давлении в пользу перераспределения, но не требует активной позиции гражданского общества, что не позволяет распознавать угрозы и «узкие места» в инфраструктуре и архитектуре институтов на ранних стадиях проявления проблем.

4.2 СТРАТЕГИЯ «МОБИЛИЗАЦИЯ»

Суть стратегии «Мобилизация» сводится к масштабному перераспределению государством и концентрации ресурсов на отобранных приоритетных направлениях (инфраструктура, энергетика, высокотехнологичное машиностроение, нанотехнологии и т. п.). Базовыми секторами-донорами в рамках этой стратегии на данном этапе являются, очевидно, добыча углеводородного сырья, металлургия, а также оборонно-промышленный комплекс. Добыча и экспорт природных ресурсов в одном только нефтегазовом комплексе, согласно оценкам Экономической экспертной группы, обеспечивает в последние годы порядка 40 процентов доходов расширенного бюджета (см. таблицу 8)

Таблица 8. Доходы бюджета из нефтегазового комплекса

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Доходы расширенного бюджета (% ВВП)	37,3%	37,5%	37,1%	36,5%	37,0%	40,1%	39,7%
в т.ч. поступающие из нефтегазового комплекса (НГК), (% ВВП) ¹	8,6%	9,1%	8,0%	8,2%	9,8%	13,3%	13,7%
Доля доходов из НГК в расширенном бюджете (%)	23,1%	24,2%	21,6%	22,5%	26,6%	33,2%	34,6%

Источник: Экономическая экспертная группа.

Развитие оборонно-промышленного комплекса в рамках мобилизационной стратегии представляет собой наиболее очевидный способ перехода от сырьевой экономики к производству высокотехнологичной продукции, конкурентоспособной на мировом рынке. Кроме того, оно играет важную роль в реализации геополитического компонента стратегии.

Перераспределение ресурсов в сектора, объявленные «прорывными», неизбежно будет означать относительное сокращение средств, направляемых на рост реальных доходов населения, работающего в бюджетном секторе, а также неработающих граждан. В этих условиях для поддержания социальной стабильности понадобятся не только меры пропагандистского характера, доказывающие необходимость именно такой приоритетности государственных расходов (прежде всего в связи с ростом внешних угроз для страны), так и создание новых — или частичное восстановление существовавших ранее во времена СССР — механизмов принуждения.

Рост экспорта в последующем может восстановить и даже увеличить объемы ресурсов, которые *могут быть* направлены на потребление, однако возросшие доходы экспортного сектора в первую очередь будут направлены на развитие природно-сырьевой базы и в оборонно-промышленный, а не в потребительский сектор.

¹ Добыча нефти и газа, переработка нефти, транспортировка нефти и газ по трубопроводам.

Рассматриваемая стратегия предполагает минимальные усилия по учету интересов граждан при формировании повестки дня экономической политики, а действия бизнеса выстраиваются в соответствии с «генеральной линией» правительства во многом административными методами (вплоть до введения штрафов за «неинновационность» или «недостаточную ответственность»). Это связано в первую очередь с неприоритетностью развития институтов гражданского общества и заниженной оценкой информации, получаемой посредством функционирования механизмов обратной связи между государством и обществом, для определения последовательности решений по различным аспектам социально-экономического развития.

К ключевым способам достижения результатов в данной стратегии можно отнести не только высокий уровень вмешательства государства в хозяйственную жизнь, но и доминирование в экономике государственных корпораций, ответственных за отдельные «направления прорыва» (государственное предпринимательство), а также государственно-частное партнерство в форме полупринудительной ориентации частного бизнеса на достижение сформулированных государством приоритетов и на условиях, установленных государством.¹

Стремление к максимально полному извлечению ренты из добывающих отраслей логически ведет к огосударствлению действующих в этих отраслях предприятий (усилению прямого и/или косвенного влияния, в том числе определяющего не только на стратегические, но и тактические решения). Наличие в числе приоритетных отраслей оборонно-промышленного комплекса обуславливает усиление государственного финансирования сферы соответствующих НИОКР, включая и некоторые отрасли фундаментальных исследований и образования. Именно они должны будут играть роль источника продуктовых и технологических нововведений как материальной основы для модернизации экономики. В такой форме модернизация будет происходить в значительной мере путем реализации программ и проектов, финансируемых за счет бюджета и на базе неравноправного государственно-частного партнерства. Отрасли, удовлетворяющие потребительский спрос и работающие на внутренний рынок, окажутся вне внимания, поддержки и усилий государства по созданию институциональной среды ведения бизнеса.

Рассматриваемая стратегия позволяет обеспечить модернизацию отраслей, объявленных «прорывными» и «приоритетными». Основой экономического роста при этом станет экспорт как ресурсной, так и высокотехнологичной продукции в рамках довольно узкого сегмента, однако низкий рост (или даже стагнация) доходов большинства населения не трансформирует доходы от экспорта во внутренний спрос. Такому развитию событий будет способствовать, в частности, то обстоятельство, что реализация данной стратегии потребует значительного разрастания государственных функций, отвлекающего ресурсы от производительного применения.

¹ Именно резкая активизация государственного вмешательства в экономические процессы (ужесточение регулирования, «расползание» государственного предпринимательства, расширение многообразия и масштабов немущественных форм влияния на бизнес) дает основание говорить о мобилизационных чертах стратегии, которую вместе с тем не следует отождествлять с мобилизационными экономиками XX века, функционировавшими в условиях подготовки или ведения войны.

Повышенные претензии на положение в мире (обусловленные в том числе недиверсифицированностью источников экспортных доходов по группам отраслей) ведут к чрезмерным расходам на отражение внешних угроз. Причиной этого может служить как переоценка враждебности внешнего окружения, так и искажение вызовов и угроз под влиянием «манипулирования оценками угроз» со стороны групп, заинтересованных в получении дополнительных ресурсов для борьбы с соответствующими угрозами. Вероятно также обострение внутренних угроз ввиду нарастания неравенства между «приоритетными» и «неприоритетными» отраслями и регионами.

Основными ожидаемыми результатами выбора и реализации мобилизационной стратегии, таким образом, является *анклавная модернизация*, чрезмерное напряжение экономических ресурсов страны, пренебрежение вопросами развития прав и свобод граждан, создания необходимых для устойчивого экономического развития стимулов к производительным нововведениям.

В реализации данной стратегии могут быть заинтересованы чиновники, поскольку она не предполагает существенных изменений в сложившихся практиках управления, а также привлекательна для них возможностью расширения этих практик, переносом их на новые сферы и отрасли экономики. Часть бизнеса (в первую очередь представители «отраслей прорыва») может быть также в этом заинтересована, поскольку получает доступ к значительным государственным ресурсам.

Компенсации дополнительных издержек или потерь экономических субъектов выполняют значимую, хотя и подчиненную роль в стратегии, основанной на принципах мобилизации. Частному бизнесу может быть разрешена экспансия за рубеж в обмен на активную лояльность внутри страны. Для массового избирателя потеря перспектив в росте материального благосостояния может быть «морально компенсирована» принадлежностью к «значимому» субъекту международных отношений. Эта стратегия базируется на убеждении групп, принимающих решения, в возможности сверху осуществить преобразования при ограниченных ресурсах и конкурирующих отраслевых подходах. Принудительно-направляемая модернизация в рамках мобилизационной стратегии носит догоняющий характер и касается отраслей, которые могут оказаться незначимыми в реформирующейся мировой экономике: принципиально нерыночное определение «приоритетных секторов» чревато серьезными ошибками, на исправление которых впоследствии может не хватить ни времени, ни ресурсов.

Другая слабость стратегии мобилизации состоит в ненадежности основного источника финансирования, — экспорта первичных ресурсов, ввиду сильной его зависимости от факторов, не контролируемых российской властью. К числу таких факторов в первую очередь относятся колебания мировых цен на энергоносители и интенсификация исследований и разработок, направленных на переход к новым источникам энергии и внедрение технологий энергосбережения. Наконец, данный вариант предполагает значительную по масштабам перераспределительную деятельность, которая неизбежно будет сопровождаться коррупцией, ослабляющей государство и препятствующей достижению основной цели стратегии — повышению влияния страны в мире.

4.3 СТРАТЕГИЯ «ИНЕРЦИЯ»

Инерционный сценарий представляет собой тактическое маневрирование между группами интересов, с приоритетом экономической и политической «стабильности» (сохранения статус-кво) над развитием. Строго говоря, в отличие от всех остальных данный сценарий является «тактическим», а не стратегическим в полном смысле этого слова.

Высокое искусство социально-политического маневра при наличии ресурсов позволяет перебрасывать свободные ресурсы из одной сферы в другую, не слишком заботясь об их эффективности и позитивных долгосрочных последствиях. Задача модернизации экономики в рамках данного варианта решается «посекторно», на базе политических сделок между бизнесом и государством

В рамках инерционного варианта задачи повышения уровня благосостояния и сокращения социального неравенства решаются по мере их обострения (в режиме «тушения пожаров») без систематического использования механизмов раннего предупреждения и реагирования. В результате рост уровня жизни происходит, хотя и весьма медленно, что позволяет обеспечить удовлетворительный уровень социальной стабильности.

Пока существует приток ресурсов извне, можно поддерживать коалиции со сменой участвующих в них групп в зависимости от политического цикла, усиления давления со стороны различных групп интересов. Поскольку вопрос об изменениях правил и «вето проигравших» будет возникать спонтанно и в контексте отдельных аспектов государственной политики, то, вероятнее всего, речь будет идти о несистемных и предоставляемых задним числом компенсациях в целях поддержания стабильности. Вместе с тем вопрос о компенсациях в связи с формированием коалиций на системном уровне не возникает, так же как не требуется и активной позиции гражданского общества.

Инерционный вариант основан на сознательном избегании радикальных экономических изменений и социальных инноваций, трактуемых политическими и экономическими элитами как «нежелательная дестабилизация». Особенностью данного сценария является отсутствие резких сдвигов в положении всех групп и слоев населения, с синхронизированными позитивными изменениями для всех основных групп. Эта характеристика варианта весьма важна, поскольку в массовой памяти большинства граждан живы последствия резких перемен. При этом, если инерция и обеспечивает сохранение общей позитивной динамики экономического развития в условиях благоприятной сырьевой конъюнктуры, то подмена стратегических целей тактическими приводит к распылению усилий, сложности выстраивания долгосрочных приоритетов и не обеспечивает достижения стратегических приоритетов развития страны

Недостаточный учет долгосрочных последствий принимаемых решений и откладывание реакции на возникающие вызовы ведут к накоплению нерешенных проблем, которые в конечном итоге оказываются гораздо сложнее и дороже решать. Несистемность модернизации, нарастание внутренних конфликтов и прогрессирующее экономическое отставание от других стран — вот ожидаемый долгосрочный результат реализа-

ции инерционного варианта. Вот почему инерционная стратегия может быть оправданной лишь в том случае, если в ходе ее реализации будут предприняты ясные системные шаги в сторону перестройки государственного механизма как необходимой предпосылки для проведения политики модернизации. Однако в этом случае данный вариант уже не будет в строгом смысле слова инерционным, скорее, он станет близким к следующему варианту, — варианту модернизации.

4.4 СТРАТЕГИЯ «МОДЕРНИЗАЦИЯ»

Модернизационная стратегия предусматривает поэтапное формирование общественных коалиций для глубокой модернизации институциональных механизмов, отвечающих за инновационную и инвестиционную активность, качество общественных институтов и государственного управления.

Суть стратегии заключается в проведении в течение периода в 7—8 лет комплексной стратегической подготовки предпосылок модернизации всей экономики, сочетающейся с модернизацией тех секторов экономики, где страна уже обладает конкурентными преимуществами. Модернизация российской экономики возможна, как показывает весь мировой опыт, только на основе широкого развития частного предпринимательства. Последнее развивается в хозяйственной среде, имеющей конкурентный характер и не являющейся чрезмерно зарегулированной государством (о чем более подробно во второй части статьи). Для того, чтобы эти условия трансформировались в экономические успехи, необходимо наличие институциональной, производственной и деловой инфраструктуры, а также человеческого капитала.

Создание институциональных предпосылок модернизации предполагает существенное повышение уровня защищенности прав частной собственности (в том числе от их размывания со стороны чиновников) и контрактных прав, обеспечение квалификации и независимости судов от влияния как государства, так и бизнеса, радикальное снижение административных барьеров ведения хозяйственной деятельности, сокращение уровня коррупции.

Создание инфраструктурных предпосылок модернизации предполагает дальнейшее повышение плотности транспортных и информационных коммуникаций, повышение эффективности работы организаций, предоставляющих банковские и иные деловые услуги, развитие системы образования и НИОКР. Создание инфраструктурных предпосылок модернизации вовсе не обязательно должно опираться на государственные инвестиции. При условии создания необходимых институциональных предпосылок вложения в инфраструктуру могут стать (и становятся, как показывает мировой опыт) выгодными для частных инвесторов.

Модернизация невозможна без решимости элит, бизнеса и граждан двигаться в определенном направлении. Теоретически можно предположить, что в случае, если модернизация проводится «беневоле́нтным диктатором», то ее реализация возможна и без общественного согласия. Но и «диктатор» не свободен в своих действиях

и вынужден опираться на реальные интересы. Попытки опираться на узкие группы поддержки ведут к подрыву модернизации на том или ином этапе. Необходимо сформулировать структуру целей, согласовать их между конфликтующими группами общества, выдержать конфликты. Согласование цели и ограничение притязаний общественных сил и элитных групп остается в центре процесса реализации стратегии.

Результативность модернизации обеспечивается посредством:

- ▶ создания институциональной среды, благоприятной для развития бизнеса и некоммерческих организаций и выполнения ими их функций по отношению к гражданам, за счет модернизации способа формулирования правил (выявление вариантов решения проблемы, групп интересов, выигрывающих или проигрывающих от того или иного решения, выбор решения на основе установленных критериев с учетом обсуждения с основными группами и разработки системы компенсационных мер), обеспечивающего преобладание стимулов к производительной деятельности по созданию общественного богатства, а не его перераспределения;
 - ▶ сосредоточения усилий государства на опережающем развитии производственно-финансовой, научно-образовательной, информационной, транспортной и социальной инфраструктуры, обеспечивающей максимально полное использование как ресурсных и территориальных преимуществ страны, так и творческого потенциала ее населения.
 - ▶ приоритет решению стратегических проблем перед тактическими, даже в том случае, когда текущие тактические проблемы проявляются более остро, чем стратегические.
 - ▶ использование общественных ресурсов для поддержки только тех отраслей экономики, в которых у России есть неоспоримые конкурентные преимущества, позволяющие таким отраслям быть в числе мировых лидеров. Субсидирование отраслей по геополитическим или иным мотивам прекращается.
 - ▶ для решения приоритетных проблем формируются институциональные механизмы, мотивирующие органы государственной власти, корпорации и некоммерческие организации равноправно конкурировать за участие в их решении (предоставлении соответствующих услуг и др.),
 - ▶ формирование институциональных механизмов, превращающих творчество и инновации в главный и единственный инструмент конкурентной борьбы.
 - ▶ для модернизации институциональных механизмов каждой сферы формируется общественная коалиция, способная преодолеть сопротивление социальных или профессиональных групп, теряющих от проводимых преобразований (главным образом теряющих существующие ренты).
 - ▶ формирование общественных коалиций для решения проблем эшелонируется во времени исходя из силы возможного сопротивления переменам.
- Модернизация ставит целью создание конкурентоспособного государства и конкурентоспособной экономики.

Конкурентоспособное государство — это государство, издержки на содержание которого и транзакционные издержки граждан и бизнеса в котором не выше, а качество услуг которого не ниже, чем в государствах — конкурентах.

Конкурентоспособная экономика — это экономика, в которой инфраструктурные затраты граждан и предприятий не выше, чем в государствах — конкурентах.

В условиях прогрессирующей глобализации у активных граждан и предприятий все больше возможностей покинуть неконкурентоспособные государства и экономики, обостряя и так непростые их проблемы. У России, неконкурентоспособность государственных институтов и инфраструктуры которой сегодня компенсируется ресурсными преимуществами, осталось не так уж много времени — как только отток квалифицированных кадров и обрабатывающих предприятий в более привлекательные страны наберет силу, процесс отставания России станет необратимым.

Модернизация общества, государства и экономики — сложный и болезненный процесс, сталкивающийся с сопротивлением различных профессиональных и социальных групп, теряющих рентные доходы, привычный образ жизни и стереотипы трудового поведения.

Однако альтернативы этому сложному и болезненному процессу нет — простые решения не способны обеспечить долгосрочное социально-экономическое развитие России с опорой на реализацию творческого потенциала населения.

Модернизации предполагает **комплексные институциональные преобразования общества, государства и экономики.**

1. Задачи модернизации общества

Модернизация общества предполагает создание механизмов развития и защиты политических прав и свобод граждан, без которых невозможно создать конкурентоспособные государственные институты:

- ▶ *развитие демократии*: установление процедур и правил, обеспечивающих выявление и учет интересов каждой социальной группы при принятии политических и экономических решений на всех уровнях государственной и муниципальной власти, развитие политической конкуренции и политической ответственности за результаты и последствия принятых и реализованных решений, пресечение любых попыток установления монополии на власть;

- ▶ механизмы равноправного *диалога общественных организаций, бизнеса и государства* по ключевым вопросам общественного развития, результаты которого становятся основой принимаемых нормативных решений;

- ▶ развитие *институтов гражданского общества*: поддержка усилий граждан по самоорганизации, даже если это мешает органам государственной власти управлять административными методами, включение общественных организаций в процедуры подготовки, принятия и контроля реализации решений на всех уровнях государственной и муниципальной власти;

- ▶ пресечение любых попыток ограничения *права граждан* на получение и распространение информации, свободы слова и свободы творчества, свободы выражения своего мнения, свободы перемещения и выбора места проживания,

- ▶ *восстановление доверия граждан к государственным и общественным институтам, ограничение коррупции* через создание процедур и правил контроля со стороны

граждан и их организаций за деятельностью органов власти и их расходами, ликвидация всех зон отсутствия общественного контроля, обеспечение информационной прозрачности деятельности органов власти, передача части их полномочий общественным организациям;

▶ *формирование общих ценностей как основы трансформации образа жизни граждан России*: целостность и развитие страны возможны лишь в том случае, когда ее граждане объединены общими гражданскими, социальными, культурными и семейными ценностями, опирающимися на широкий общественный консенсус, а не навязанными сверху; каждый гражданин должен иметь возможность найти приемлемый для себя образ жизни, соответствующий этим ценностям;

Органам государственной власти действовать в условиях развитого гражданского общества гораздо сложнее, чем в условиях введения разнообразных ограничений и зон отсутствия общественного контроля. Но только в таком обществе возможно формирование конкурентоспособных государственных институтов и развитие и использование творческого потенциала всех групп населения.

2. Задачи модернизации государства

Модернизация государства должна обеспечить выполнение государством сервисных функций, которые не способны исполнить корпорации и общественные организации, в первую очередь — обеспечить верховенство законов, понимаемых, принимаемых и исполняемых всеми членами общества. Для этого необходимы:

▶ независимая, справедливая и компетентная *судебная система*, способная быстро принимать решения, и механизм обеспечения выполнения принятых судебных решений;

▶ независимая, справедливая и компетентная *правоохранительная система*, обеспечивающая предотвращение преступлений, расследование совершенных преступлений и соблюдение прав человека;

▶ независимая, справедливая и компетентная *контрольно — надзорная система*, обеспечивающая баланс между контролем соблюдения правил и установлений и вмешательством в деятельность хозяйствующих субъектов;

▶ *приоритет соблюдения прав собственности* перед задачами непосредственного регулирования экономических процессов и тактическими соображениями экономической и политической целесообразности, гарантированная защита прав собственности от любых посягательств;

▶ *повышение качества предоставляемых государством услуг* посредством их разделения на наделение граждан правами (осуществляет государство) и предоставление гражданам материальных и иных благ в соответствии с установленными правами, которое на конкурентной основе могут осуществлять государственные, муниципальные, частные и общественные организации;

▶ *изменение стандартов социальной поддержки*: на смену патерналистской опеке большинству населения должна прийти поддержка только слабых членов общества (нетрудоспособным при отсутствии поддержки со стороны семьи),

- ▶ гарантированное предоставление бесплатных *стандартов медицинских и образовательных услуг* на всей территории страны и оплата услуг сверх стандартов, которую может осуществлять гражданин, общественные организации или благотворительные фонды;

Гражданам в таком государстве жить сложнее, чем в патерналистском — повышается их ответственность за собственный уровень и качество жизни, формируются очень жесткие стимулы к производительному труду и спрос на творческую активность. Но только такое государство способно выстоять в жесткой конкурентной борьбе на мировых рынках.

3. Задачи модернизации экономики

Полное раскрытие предпринимательского потенциала, связанного с эффективным использованием всех видов собственности, требует обеспечения следующих фундаментальных условий:

- ▶ *проведение ответственной макроэкономической политики*, ограничивающей государственные расходы в целях поддержания стабильности рубля и низкой инфляции;

- ▶ *реализация политики развития конкуренции* и жесткого пресечение любых проявлений монополизма для обеспечения равных условий хозяйственной деятельности, при которых выигрывают наиболее эффективные компании;

- ▶ создание условий, при которых *инновации становятся главным инструментом конкурентной борьбы*;

- ▶ *реализация промышленной политики*, предполагающей замену принципа «защита производителя» на принцип «защита потребителя» и поддержку конкурентоспособных хозяйствующих субъектов, а не «приоритетных» с геополитической точки зрения;

- ▶ *реализация региональной политики*, предполагающей поддержку конкурентоспособных регионов и кластеров, а не субсидирование отсталых;

- ▶ *развитие транспортных, информационно — коммуникационных и электроэнергетических систем* за счет создания конкурентных рынков в этих сферах, привлечения частных инвестиций и реализации принципа «пользователь платит»;

- ▶ полномасштабное включение в *мирохозяйственные связи*, ликвидация ограничений на перемещение товаров и услуг, трудовых ресурсов, капитала и инноваций, что обеспечивает максимально полное использование ресурсных и территориальных преимуществ и творческого потенциала населения страны;

Данная стратегия предполагает существенное повышение внимания, уделяемого развитию институциональной инфраструктуры, включая модернизацию технологии обсуждения и принятия законодательных актов, а также мониторинга состояния законодательной базы и практики ее применения. В краткосрочном аспекте (2—3 года) высок риск отсутствия *видимых* конечных результатов, поскольку модернизация — принципиально долгосрочная стратегия, предполагающая расширение временного горизонта принятия решений при повышении открытости экономики для международной конкуренции. При этом доля государственных расходов в ВВП

в среднесрочной и долгосрочной перспективе будет сохраняться на стабильном уровне.

Успешная реализация модернизационной стратегии обеспечивает достижение стратегических приоритетов развития страны, превращение ее одного из интеллектуально-культурных лидеров современного мира. Развитые механизмы взаимодействия граждан, бизнеса и государства позволяют адекватно оценивать угрозы и упреждающе реагировать на их обострение. Однако для этого необходимы значительные усилия по формированию и поддержанию общественных коалиций, заинтересованных в глубоких институциональных преобразованиях. Вместе с тем, особенно в краткосрочной перспективе, велики риски «срыва» модернизационного сценария.

Сильной стороной данного сценария выступают позитивные долгосрочные социально-экономические последствия, заключающиеся в создании в стране базовых условий для устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан. Формирование институциональных предпосылок, благоприятных для развития и роста бизнеса, позволит резко снизить риски зависимости от конъюнктуры мирового рынка ресурсов, повысить роль внутреннего рынка как источника спроса. В силу низкой ресурсоемкости процесса формирования институциональных предпосылок модернизации, бюджетные средства в течение рассматриваемого периода могут быть использованы на решение широкого круга текущих актуальных проблем — включая повышение благосостояния нетрудоспособных граждан.

Слабая сторона модернизационной стратегии заключается в том, что его реализация требует значительных усилий власти, притом в направлениях, для нее непривычных. Речь идет о привлечении широких общественных сил к модернизации общества, бизнеса и государства. Фактически, должен быть существенно изменен стиль взаимоотношений власти и гражданского общества, повышены подотчетность органов власти гражданам, ответственность чиновников за предпринимаемые ими действия (или бездействие). В этой связи можно ожидать сильного противодействия реализации данного варианта со стороны определенной части бюрократии, преодоление которого потребует проработки не только мер контроля, но и системы компенсационных мер.

Глубокая модернизация институциональных механизмов каждой сферы деятельности ведет к возникновению острых текущих конфликтов с социальными группами, теряющими от таких преобразований. Затраты ресурсов на компенсацию таких потерь могут снижать потенциал для решения новых поставленных в повестку дня проблем, главная задача власти — обеспечивать соразмерность компенсаций угрозам и затрат на формирование новых коалиций затратам на последующие компенсации. Оценка угроз как правило адекватна, за исключением одного — возможное несоблюдение временных ограничений (нивелируется посредством распознавания на ранних стадиях). Реагирование на угрозы как правило адекватно (механизмы согласования интересов), за исключением одного — возможное несоблюдение временных ограничений.

Все рассмотренные стратегии в случае сохранения высоких мировых цен на экспортные ресурсы России природные ресурсы могут обеспечить в среднесрочной перспективе относительно приемлемые динамику экономического развития и уровень

жизни (разница между вариантами лишь в соотношении «геополитическая влияние — уровень жизни».)

В случае резкого или продолжительного падения мировых цен на экспортируемые природные ресурсы при реализации *первых трех стратегий* в России неизбежны кризисы, различающиеся при разных стратегиях глубиной, продолжительностью и катастрофичностью последствий.

При реализации **стратегии «Модернизация»** возможные негативные последствия падения мировых цен на сырье будут снижаться по мере проведения последовательных и глубоких преобразований институциональных механизмов, и с какого — то периода влияние падения цен может быть компенсировано другими отраслями.

В долгосрочном периоде только **стратегия «Модернизация»** независимо от конъюнктуры мировых рынков

- ▶ позволяет развивать и реализовывать творческий потенциал населения страны как основу для обеспечения современных стандартов качества жизни;
- ▶ обеспечивает гарантированное сохранение критических параметров функционирования социально-экономической и политической системы России даже в условиях падения мировых цен на экспортируемые природные ресурсы.

4.5 ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ МОДЕРНИЗАЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ

Из всех четырех вариантов достижения долгосрочных стратегических целей социально-экономического развития страны, стратегия Модернизации наиболее сложна для реализации. Ключевые факторы, обуславливающие данное обстоятельство, заключаются в следующем.

1. Ожидания «быстрого результата». Полтора десятилетия кризиса сформировали как у рядовых граждан, так и среди экономических и политических элит мощный запрос на получение быстрого положительного результата, своего рода «наглядной демонстрации» выгод проводимой стратегии. Наибольшей популярностью пользуются рецепты, предлагающие «Всем всё сегодня» — и тем самым как бы компенсирующие стране и обществу «потерянное десятилетие» 1990-х гг. Напротив, стратегия Модернизации предполагает осуществление комплексных институциональных преобразований, *результаты которых по определению не могут быть быстрыми.*

2. Сложность формирования оптимального набора и определения оптимальной последовательности преобразований. Стратегия Модернизации опирается не на перечень отдельных шагов, а на *взаимосвязанный комплекс мероприятий*, разработка и реализация которого представляет собой гораздо более трудную задачу, чем формулировка конкретных мер экономической политики в рамках альтернативных стратегий. При этом «выхватывание из контекста» отдельных мер и действие по принципу «Сделаем хоть что-то!» может принести не пользу, а вред, поскольку попытки повлиять на результат, не влияя на среду, в которой он достигается, обречены на

провал и способны только скомпрометировать идею преобразований (как это фактически произошло с административной реформой).

3. Разнонаправленность интересов основных общественных групп. Результаты проводимых в последние годы социологических исследований неизменно показывают, что интересы ключевых групп российского общества крайне дифференцированы и часто противоречивы. Даже в рамках одной группы часто наблюдается значительная неоднородность интересов (например, бедные слои населения или региональные элиты в «богатых» и «бедных» регионах могут иметь разные интересы). В этих условиях проведение комплексных институциональных преобразований, предусмотренных стратегией Модернизации, *может быть заблокировано* конкретными общественными группами, которым соответствующие преобразования наносят ущерб либо обещают меньшие выгоды, чем альтернативные стратегии.

4. Инерция общественного сознания. Стратегия Модернизации предполагает не просто реализацию конкретных мероприятий, но принципиальную трансформацию базовых характеристик общества, государства и экономики. Для этого мало поменять законы или конкретные институты; необходимо, чтобы в обществе сформировались ожидания и поведенческие установки, отвечающие новым условиям, и произошел отказ от «проверенных временем» поведенческих стратегий (связанных, в частности, с недоверием к формальным механизмам защиты своих прав, с использованием коррупционных инструментов реализации интересов и т.п.). «Изменения в головах» требуют гораздо больше времени, чем изменения в законах.

Совокупное действие перечисленных факторов может привести к тому, что «немодернизационные» стратегические варианты получают поддержку более влиятельных общественно-политических коалиций, чем стратегия Модернизации. В частности, *Мобилизация* может обеспечить достижение быстрых «зримых» результатов за счет применения ограниченного набора мер государственного вмешательства в экономику, получив поддержку федеральных чиновников, ориентированного на государство бизнеса и той части населения и интеллектуальных элит, которая позитивно воспринимает риторику «сильного государства». Стратегия *Рантье* безусловно выгодна для региональных элит и низкодоходных слоев населения, а стратегия *Инерции* вполне устраивает политический класс и значительную часть бизнеса и бюрократии. В этих условиях ***успешная реализация стратегии Модернизации должна опираться на последовательные усилия по созданию широких коалиций***, поддерживающих заявленные направления институциональной трансформации общества, государства и экономики.

5. Структура ресурсов, которые могут использоваться для реализации той или иной стратегии. В настоящий момент состояние большинства ресурсов, которыми располагает страна (природные ресурсы, территория, состояние институциональной среды, качество человеческого капитала и творческий потенциал населения, финансовые ресурсы населения, государства, бизнеса) способствует реализации сценария «Рантье», в несколько меньшей степени — Инерционного сценария и сценария «Мобилизация». Переход с текущим состоянием ресурсов на модернизационный

сценарий означает решение задачи преодоления «голландской болезни», «проклятие ресурсов» и кардинальное улучшение институциональной среды. Чрезвычайно сложным является вопрос, каким образом обеспечить улучшение качества ресурсов, необходимых для Модернизации и каков должен быть набор действий для этого.

6. Сложность формирования коалиции в поддержку стратегии. Как уже упоминалось ранее стратегия Модернизации требует долгосрочной устойчивой коалиции и предполагает установление определенных самоограничений на все группы лиц, играющих значимую роль в жизни страны. Проблемам выявления групп, поддерживающих Модернизацию, способам вовлечения их в реализацию стратегии и вопросам преодоления сопротивления иных групп посвящен следующий раздел данной работы.

5. КОАЛИЦИИ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ И ВЫБОР СТРАТЕГИИ МОДЕРНИЗАЦИИ

Цели трансформации российского общества формировались не в безвоздушном пространстве и не просто на базе присоединения к некоей общеприемлемой комплексной системе целей и ценностей, как это в значительной степени случилось в Центральной и Восточной Европе. Наш метод позволяет рассматривать интересы общественных групп ретроспективно, но цель данной работы — опереться на сложившиеся социально-экономические (и политические) интересы для анализа возможного коалиционного движения в будущее.

Цель данного раздела заключается в анализе групп интересов российского общества, их отношении к целям дальнейшей трансформации общества, экономики и государства и возможности образования коалиций для поддержки этой трансформации.

Опыт подготовки и реализации программ развития России, как в экономической сфере, так и шире — социально-политической, с самого начала реформ в 1990-х годах, демонстрирует одну характерную черту. Над стратегиями развития работали, как правило, высококлассные специалисты в своих отраслях, хорошо знакомые с фактурой рассматриваемого предмета и понимающие его внутреннее устройство. Программы в той или иной форме как правило получали поддержку на самом высоком уровне, но успешность их реализации (и сам факт реализации как таковой) регулярно оказывался весьма невысоким по основным качественным показателям. Обычно реализуются только отдельные фрагменты программы, к тому же в сильно искаженном виде.

Можно много обсуждать конкретные факторы неуспеха той или иной стратегии развития, рассматривать частные случаи и то, как сложились обстоятельства. Тем не менее на наш взгляд необходимо обратить внимание на одно крайне важное обстоятельство, которое не принималось в явном виде во внимание ни в одной из ранее подготовленных и принятых программ развития и которое, с нашей точки зрения является критической причиной описанных выше неудач.

Речь идет об игнорировании групп интересов российского общества при подготовке и реализации программ. Как сами программы, так инструменты (политики) и ресурсы (источники ресурсов), применяемые для их реализации, безусловным образом затрагивают интересы различных групп, вызывая ответную реакцию (поддержку, сопротивление, безразличие). Это положение справедливо для России — оно справедливо для многих трансформационных процессов 1990-х годов в мире.

Иными словами — разные стратегические варианты развития всегда вызывали и будут вызывать различную реакцию социальных субъектов внутри страны: они

будут отвечать интересам каких-то одних групп, улучшать их благосостояние (в широком смысле слова), однако противоречить интересам других групп, то есть снижать их благосостояние. Добавим, что ожидания изменений общественного статуса или благосостояния в прямом смысле слова зависит не только от фактического хода дел и реалистичного прогноза, но и от ожиданий и доверия к тем силам, которые предлагают реформы. Собственный прогноз своего будущего социальными группами России во многом опирается на тяжелый опыт прошлого. В этих условиях тем более важно учитывать как интересы, так и ожидания на фоне значительного недоверия — современные реформы уже не проводятся в «чистом» социально-психологическом поле.

Модернизация общества, государства и экономики — сложный и болезненный процесс, сталкивающийся с сопротивлением различных профессиональных и социальных групп, теряющих в ходе преобразований рентные доходы, привычный образ жизни и стереотипы трудового поведения.

Преодолеть такое сопротивление способны только эффективные общественные коалиции в поддержку преобразований, формирование которое должно опираться на **два ключевых принципа**:

- ▶ идентификация общественных групп, выигрывающих от соответствующих мероприятий, и привлечение их к разработке этих мероприятий и их защите в общественно-политических дискуссиях (**принцип вовлеченности**, направленный на создание коалиций поддержки);

- ▶ идентификация общественных групп, проигрывающих от соответствующих мероприятий, и определение адекватного порядка компенсации их потерь для снижения у данных групп стимулов к противодействию проводимым преобразованиям (**принцип компенсации**, направленный на нейтрализацию коалиций оппозиции).

Оба этих принципа равно значимы для обеспечения успеха преобразований; пренебрежение любым из них *ведет к подрыву общественной базы проводимой политики и формированию стимулов к ее саботированию*, а в конечном итоге — к ее провалу.

5.1 ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

На основании экспертного опроса были сделаны выводы, что игнорирование групп специальных интересов при разработке социально-экономической политики в России привело к тому, что состояние большинства целевых областей уже сейчас находятся в неудовлетворительном и даже критическом состоянии¹.

Здесь необходимо сделать важное пояснение. Мы не подразумеваем под группами интересов узкие «деловые» или «бюрократические» круги, стремящиеся получить ренту от использования финансового или административного ресурса и желающие

¹ Оценка делалась на основании опроса экспертов для стратегических целей Правительства РФ третьего уровня. Экспертами предлагалось оценить текущее состояние целевой области и изменение ситуации в 2005 г. по сравнению с 2001 г.

продать нужное только им решение¹. Нас интересуют *реальные группы* российского общества: от самых широких («студенты», «пенсионеры»), до достаточно узких («региональные элиты», «интеллектуалы»), которые можно объединить по некоторому типическому признаку и, главное, — выделить присущий им (то есть разделяемый большинством группы) интерес, который они с той или иной степенью интенсивности будут отстаивать.

Важно принимать во внимание, что интерес той или иной группы может быть выражен неявно, а недовольство политикой накапливаться латентно, в течение длительного времени, выливаясь в резкую реакцию (по неприятию предлагаемых мер) при появлении триггерного (запускающего) фактора. Примерами здесь служат не только хорошо известные реакции на монетизацию льгот (2005) и непопулярные (хотя возможно и необходимые) меры по ужесточению ПДД (2006—2007). Характерным примером является и ситуация, сложившаяся с товариществами собственников жилья (ТСЖ). В принципе разумная и необходимая мера сформулирована в законе и вводится на практике таким образом, что вызывает острое неприятие и фактическое бойкотирование не только со стороны тех, на кого направлено действие закона, но и со стороны тех, кто этот закон должен реализовывать и следить за его реализацией.

Отвлекаясь от примеров, заметим, что анализ групп специальных интересов важен еще и потому, что на их основе могут формироваться более широкие *коалиции*, способные оказывать как широкую поддержку, так и сопротивление предлагаемым стратегиям развития. При этом, будучи по определению более сложными структурами — со своим ядром, периферией, центробежными или центростремительными силами, коалиции способны генерировать поток ресурсов и влияний, сопоставимый со средствами, вкладываемыми в реализацию программ развития. Таким образом, игнорирование групп интересов общества и тем более сформировавшихся коалиций будет вести к тому, что даже самые правильные меры и предложения будут «тонуть» в мнимом «хаосе» столкновений разнонаправленных групповых интересов.

Методология подготовки программ с учетом групп интересов

Как правило, при формировании программы социально-экономического развития страны на долгосрочный период используется сценарный подход, который предполагает, как известно, выявление вариантов будущего состояния внешней среды (важных факторов, мало зависящих от субъекта, делающего выбор), в которой и будет разворачиваться желаемая траектория развития.

Существенно реже сценарный подход предполагает также и учет вариантов состояния внутренней среды, то есть действий (бездействия, содействия или противодействия) социальных субъектов (организованных групп специальных интересов, либо более или менее широких слоев населения, среди которых отсутствует организованность, зато имеется схожесть поведения в одинаковых условиях), обусловленных результатом стратегического выбора. В большинстве случаев это происходит не по при-

¹ Ситуация «захвата государства» представляет особую важность и большой интерес, но лежит вне границ данного анализа.

чине непонимания разработчиками стратегии значимости учета внутренней среды экономики для успешности ее развития, а из-за того, что параметры внутренней среды крайне трудно поддаются формализации, а их воздействие на макроэкономические переменные остается чаще всего количественно не определенным.

Все четыре разработанные выше стратегии развития страны: «Мобилизация», «Рантье», «Инерция» и «Модернизация» представляют собой «прямые» стратегии — то есть состоящие из направлений действий, нацеленных на приоритетное развитие тех или иных отраслей или секторов экономики, включая производственную и социальную инфраструктуру.

Необходимо подчеркнуть, что разработать прямую стратегию, которая была бы выгодна всем, то есть поддерживалась бы всеми социальными субъектами, практически невозможно, а закрывать глаза на возможные негативные последствия для групп, способных ощутимо и негативно повлиять на ход выполнения стратегии, — значит, поставить под удар ее реализацию. В лучшем случае, из такой стратегии будут реализованы лишь те положения, которые будут выгодны более сильным группам, и не затронут ощутимо те группы, на которые возможно негативное влияние. Другими словами, если стратегия представляет собой некий вариант развития, в котором составные части взаимно дополняют друг друга и полностью исключены противоречия между всеми группами, это означает, что на практике в целом стратегия не будет осуществлена. Особое значение имеет наличие в содержании стратегии механизмов стимулирования к участию в осуществлении намеченных изменений как тех групп, которые непосредственно получают выгоду от этого, так и тех, которые оказываются в положении утрачивающих существующие выгоды.

Мы предлагаем разработку стратегий, содержащих вместе с компонентами прямых стратегий, также и явно сформулированные механизмы стимулирования (относительно) проигрывающих групп, так называемых стимулирующих стратегий. Они призваны способствовать реализации Парето-улучшения, т.е. включают как действия игроков, так и систему компенсирующих платежей тем, кто не получает прямой выгоды и даже остается в убытке, со стороны тех, кто такую выгоду получает.

Процесс *формирования стимулирующей стратегии* выглядит следующим образом. За исходный пункт этой совокупности работ представляется естественным принять то множество проблем, которые стоят перед страной на предстоящий период. Только в этом случае не надо забывать, что некое положение дел может оцениваться одним актором как проблемная ситуация или проблема, в то время как другим — как совершенно нормальная ситуация. Поэтому сам набор проблем, способы решения которых должна будет содержать стратегия, фактически будет (как явно, так и не явно) отражать представления разработчиков относительно желаемого вектора движения, препятствия реализации которого и осознаются как проблемы, подлежащие решению.

Соответственно, этот набор проблем неизбежно станет объектом критики со стороны экспертов, имеющих иные представления о социально-экономической реальности и механизмах ее движения, развития, изменения. Для того чтобы взысканный набор проблем не вызывал критики необходимо, во-первых, показать, что

эти проблемы придется решать в любом случае, независимо от общей окраски проводимой политики. Это будет служить первым «защитным поясом» предлагаемой совокупности решаемых проблем. Второй «защитный пояс» выбранного набора проблем может заключаться в демонстрации того, что предлагаемые способы их решения улучшат (или по крайней мере не ухудшат) ситуацию практически для всех, то есть для подавляющего большинства групп граждан (более вероятно, что названное свойство стратегия в целом приобретет лишь после «достраивания» блока прямой стратегии совокупностью компенсирующих мер).

Далее необходимо выделить *группы-получателей выгод и потерь*. Определение данного компонента стимулирующей стратегии предполагает решение как минимум трех исследовательских задач:

1. *выявление групп-получателей выгод и потерь* из совокупности индивидов (экономических агентов);

2. *определение позитивных и негативных последствий* от намечаемых действий прямой стратегии для каждой из групп, то есть формирование матрицы, элементы которой выражают последствие действий для выделенных групп; заполнение такой матрицы предполагает широкий круг прогнозно-аналитических работ по выявлению ожидаемых последствий, хотя бы на качественном уровне, с точностью до знака влияния;

3. *оценка переговорной силы теряющих и приобретающих групп* как следствия (или результата) следующих параметров группы:

- ▶ уровня ее ресурсной обеспеченности;
- ▶ уровня специфичности располагаемых группой ресурсов, то есть уровня критичности использования именно данных ресурсов для успеха тех или иных прямых действий, включаемых в состав прямой стратегии, невозможности заменить эти ресурсы либо иными видами ресурсов, либо теми же ресурсами, но получаемыми из иных источников, от других групп;
- ▶ уровня отделимости ресурса от группы, то есть замены распорядителей ресурсов на других индивидов (другую группу); чем выше ресурсность группы и уровень специфичности ресурсов, и чем ниже уровень отделимости, тем выше переговорная сила группы в процессах формирования системы компенсаций.

Те из выявленных групп, которые пройдут фильтр высокой переговорной силы, и должны быть включены в последующий анализ. Важно подчеркнуть, что для формирования стимулирующей стратегии важны не просто «приобретающие» и «теряющие» группы, но те из них, кто, в силу своих особенностей, могут ощутимо повлиять на процесс реализации стратегии.

И наконец, необходимо определить *механизмы и формы компенсации*. Назначение данного блока стратегии заключается в разработке таких механизмов и правил, которые позволили бы группам с высокой переговорной силой, оказывающимся под угрозой утраты своего положения вследствие осуществления стратегии, перейти от негативной к нейтральной или позитивной позиции по отношению к прямой стратегии.

Подходы к выделению групп

На данном этапе для нас менее значим состав и численность группы как таковые — они могут весьма различаться, включать как отдельных индивидов, так и организации и бизнес-единицы. Сейчас для нас более важно в принципе выделить подходы к выявлению крупных групп российского общества. Здесь мы будем опираться как на предварительный анализ, проведенный исследовательской группой, так и на косвенные данные социологических опросов, проведенных «Левада-центром», ВЦИОМ и ФОМом в 2006 году.

Прежде всего мы предлагаем ввести в анализ три уровня агрегации групп интересов — самого общего — «аналитические» группы (высокий уровень агрегации), средний — «статистические» группы (средний уровень агрегации), предметный — «реальные» группы (низкий уровень агрегации). Делается это по двум причинам:

- ▶ Подобный подход отчасти упрощает анализ, так как для анализа групп и коалиций не всегда требуются детально определенные группы — технически это усложняет анализ, делая его более громоздким.

- ▶ Отсутствие данных — к сожалению, подробных исследований групп интересов российского общества пока не проводилось, и потому для построения исчерпывающей картины даже на втором уровне агрегации (статистические группы) необходимы дополнительные исследования и разработки.

«Аналитические» группы

На данном уровне агрегирования происходит аналитическое выделение основных макрогрупп интересов в российском обществе на основании занимаемого статусного положения (причем, как правило, закрепленного формально и признанного публично).

Здесь можно выделить достаточно простые группы, играющие важную роль в определении реальной экономической политики, как в части реформ, так и в части текущего регулирования. Потенциальная сила воздействия этих групп проистекает из их финансовых, административных возможностей или из численности и потенциальной готовности оказывать давление в защиту своих интересов — собирательно, из их «переговорной силы».

Во-первых, мы полагаем, что общее деление населения на состоятельное (20%), среднеобеспеченное (по российским стандартам — еще 40%) и бедное (40%) имеет важный смысл, хотя оно не совпадает с логикой такого деления в европейских странах. «Средние» 40% в развитых странах — это часть среднего класса — источник стабильности. В наших условиях — это вполне образованные люди, часто пожилые, которые стремятся приспособиться к условиям найма в государственном аппарате, крупных компаниях и малом бизнесе. Но уровень их дохода и потребления еще совершенно не соответствуют их представлениям о достойном существовании. Так что эти слои ощущают несправедливость условий своего существования и участвуют в коалициях, требующих роста социальных расходов. Структура распределения доходов в России, в общем, постепенно закрепила за последнее десятилетие: на 20% богатых приходится примерно 50% дохода (в Европе — 40%), у «средних» 40% — это 35%

(40% в европейской традиции), а на необеспеченные 40% населения остается 15% (20% в Европе). Важно еще и то, что на самый состоятельный дециль в латиноамериканских условиях и в России приходится 35% видимого дохода (25% в Европе). Структура носит несколько более равномерный характер, чем в Латинской Америке — больше соответствует США и Великобритании, как было показано ранее.

Чем выше перепад в распределении дохода в стране, тем выше сложность и интенсивность перераспределительных конфликтов. В России неравенство доходов имеет почти столь же глубокие перепады, как и в мире в целом (за вычетом самых развитых стран и Африки южнее Сахары). В частности, наблюдается совершенно явная коллизия между бедными в более развитых регионах, например, в столицах, и бедными регионами. Развитые страны мира должны выбирать между помощью развивающимся странам и собственными бедными слоями общества и регионами. Такая же ситуация и в России: бедные регионы также требуют перераспределения и помощи, но их интересы не обязательно совпадают с общими интересами бедных слоев. Так что федеральные власти имеют дело как минимум с двумя группами регионов, маневрируя по содержательным проблемам.

Вместе с двумя крупными группами региональных интересов, интересами федеральной власти и тремя группами по размеру доходов можно легко увидеть различия и между группами в бизнесе, в котором легко выделить крупный бизнес (частный и государственный), средний региональный и малый. Интересы последних в большой мере совпадают с интересами, соответственно, региональных и местных властей, но отличаются и по характеру самого бизнеса и отношениями с крупным бизнесом. В российских условиях различия интересов этих групп весьма существенны, хотя в фокусе общего внимания лежат прежде всего взаимоотношения федеральных властей, крупного бизнеса и региональных властей.

Вместе с данными девятью группами: по три для бизнеса, государства и населения, мы не могли не отдать специальную роль и влияние на происходящие события структурам гражданского общества — политическому классу и интеллектуальной элите. К политическому классу мы относим функционеров политических партий и общественных организаций. Интеллектуальная элита — экспертное сообщество, неправительственные организации, которые выступают индивидуально или группами, СМИ. Эти две группы оказывают огромное влияние на характер социально-политических процессов в стране. Их действия могут отражать интересы вышеупомянутых групп, но не сводятся к ним. В развитой партийной системе именно партии определяют свои позиции по ключевым проблемам, взаимодействуют со своим электоратом по общественному выбору. В нашей ситуации мы можем не дожидаться четкого позиционирования партий, поскольку политический процесс развивается по своим законам. По традиции в странах со слабым гражданским обществом и сильным социальным неравенством интеллектуальная независимость остается прибежищем для выявления и защиты интересов общества против конъюнктурных политических или экономических интересов. Мы предполагаем, что переговорная сила интеллектуальной элиты невелика в краткосрочном плане, но в долгосрочном

горизонте чрезвычайно важна. Интеллектуальная элита не обязательно едина и видит мир униформным образом, но в наименьшей степени подвержена уступке своей позиции в угоду специальным интересам за те или иные финансовые или иные выгоды, поскольку в долгосрочном плане только личная ответственность, глубина и качество профессиональной работы определяют как престиж, так и благосостояние представителей интеллектуальной элиты.

Выделенные нами одиннадцать групп не имеют жестких границ и в реальной жизни переплетаются. Например, состоятельные группы населения во многом сосредоточены в наиболее развитых регионах, особенно в столицах. Интересы регионального бизнеса и региональных властей во многом совпадают при взаимоотношениях с федеральным центром, но не идентичны внутри собственно регионов. Региональные группы в России имеют большее значение, чем в большинстве более однородных стран. В наших условиях вполне возможны намного более серьезные распределительные конфликты между регионами — донорами и получателями, между высокодоходными группами населения и налоговой инспекцией федеральных властей. В таблице 9 предложен один из возможных — экспертный — вариант отношения групп интересов к нескольким актуальным проблемам российской действительности.

Таблица 9. Рамки формирования коалиций

Группы \ Темы	Рост нефтяных бюджетных доходов	Имидж страны вовне	Инвестиции в модернизацию	Борьба с коррупцией
Интеллектуальная элита	▲	■	■	■
Политический класс	■	■	▲	■
Федеральная власть	■	■	■	▲
Богатые регионы	●	■	■	▲
Бедные регионы	■	●	●	▲
Крупный бизнес	●	■	■	▲
Региональный бизнес	●	▲	▲	■
Малый бизнес	●	●	●	■
Высокодоходные — 20%	●	▲	■	▲
«Средние» — 40%	▲	▲	■	■
Бедные — 40%	■	●	●	■

Обозначения: ■ — очень важно; ▲ — важно; ● — не столь важно.

Легче всего выделить коалиции по вопросу о налогах и доходах — всем известны предложения крупного бизнеса по снижению налогов, требования профсоюзов и пенсионеров, ученых по доходам. Так что рост налоговых доходов (вне нефтяной ренты)

всегда поддержат бедные, бедные регионы, федеральные власти и политический класс. Но потенциальные плательщики налогов могут иметь другое мнение.

Сложнее с проблемой коррупции — разумеется, нельзя найти никого «за» коррупцию или признающего ее малозначительность. В то же время по мере ее укоренения население привыкает платить, а состоятельные элементы общества просто закладывают коррупционную составляющую в свои расходы: легче платить, чем рисковать задержкой контрактов или своим положением. Иными словами, рост общественного неприятия коррупции не означает готовность всех групп интересов рисковать текущим положением для победы над ней.

В большой стране престиж важен, хотя мы наблюдаем иногда просто исключительный накал эмоций и в малых странах по данному вопросу. Вопрос в том, что в нашей стране внешний престиж ни по опросам, ни по тяжести других проблем не выдвигается на первый план. Этот очевидный факт иногда затемняется активностью СМИ внутри и вне страны. Разумеется, ожидания престижа у населения весьма разнятся по содержанию. Интеллектуальная элита, скажем, явно предпочла бы престиж единства общечеловеческих ценностей. Всегда можно найти и слои населения, которым хотелось бы видеть «кулак» как знак престижа. Объективно коалиция, готовая всерьез заниматься нашим имиджем, продумывать наши действия, искать взаимопонимание в мире не в ущерб интересам страны, достаточно ограничена, зато включает наиболее влиятельные группы, способные артикулировать свои интересы и найти в нужный момент средства, чтобы вызвать поддержку остальных слоев общества.

Не менее интригующей является проблема коалиции в пользу широких вложений в модернизацию страны — как бизнеса, так и государства. На уровне лозунга — как почти всегда — нет противников модернизации. Но как ее понимать, насколько готовы слои общества и группы ограничить свои ожидания (притязания) распределительного характера, ограничить свои властные полномочия в пользу тех агентов, которые — как показывает мировая практика — являются носителями модернизационных эффектов? Во всяком случае понятно, что любая рентная нагрузка, коррупция, высокая входная плата, административные издержки блокируют инновационную деятельность. Поэтому коалиция за модернизацию постепенно расширяется, что увязано и общим положением страны, возможно, она уже может достигать критического уровня хотя бы по понимаю проблем, хотя еще не по инструментам.

Наши представления о характере интересов общественных слоев и групп могут модифицироваться в зависимости от наблюдателя. Мы готовы к тому, что кто-то может «обидеться» за наши предположения об интересах той или иной группы. Важнее осознание множественности интересов, несовпадения состава коалиций по ключевым вопросам общественной и экономической жизни, высокой вероятности распределительных и властных конфликтов. В стране с такими неравномерностями и неравенствами почти по любой проблеме могут оказаться одна-две группы, которые оказываются задетыми теми или иными решениями и законами. Поэтому создание общественных коалиций для решения национальных проблем — это важнейшая задача политического процесса, взвешивания системы приоритетов в формировании стратегии.

Важно подчеркнуть трудность достижения согласия по вопросам национальной политики в такой стране, как Россия. Достаточно, например, сократить распределительный конфликт регионов, социальных слоев или интересов крупного — малого бизнеса и задача выработки политики резко упрощалась бы. В нашей экономике по большинству вопросов макроэкономической политики — курс рубля, тарифы, промышленная политика — есть еще крупные различия интересов отраслей и финансово-промышленных групп. Все это делает процесс выработки политики сложной цепью создания коалиций, выработки компромиссов, договоренностей и компенсаций.

«Статистические» группы

Данные группы выделяются методами качественной и количественной социологии и опираются на социальную стратификацию. В качестве примера, на основании выборочных данных регулярных социологических исследований 2006 года, проводимых «Левада-центром», ВЦИОМ и ФОМом, можно выделить отдельные статистические группы российского общества: офисные служащие (10—15 млн. чел.), пенсионеры (38 млн. чел.), чиновники (1,5 млн. чел.), работники силовых ведомств (4—5 млн. чел.), организованная преступность — криминалитет (до 80 тыс. чел.), бюджетники (4—5 млн. чел.), студенты (6—7 млн. чел.), активные пользователи Интернета (до 1,5 млн. чел.), пассионарная политизированная молодежь (до 70 тыс. чел.), автолюбители (25—30 млн. чел.).

Неоднородность выбранных групп объясняется двумя факторами: (1) выборочными социологическими данными, имеющимися в распоряжении разработчиков и (2) необходимостью выделения групп, обладающих заметной переговорной силой, то есть способных так или иначе оказывать влияние на ситуацию вне группы.

«Реальные» группы

На данном уровне степень агрегирования низка и группы выделяются на основе и статистического, и институционального подхода. То есть, условно, конкретные молодежные движения (из описанных выше) могут представлять собой обособленные реальные группы, обладающие особой конфигурацией преимуществ и недостатков, ресурсов и возможностей участия в формировании коалиций. Именно на этом уровне можно детально говорить о ресурсах, находящихся в распоряжении у группы, и компенсациях, которые они могут затребовать для поддержки (несопротивления) той или иной политики.

Другими примерами реальных групп могут служить, например (опираясь на статистические группы) студенты вузов городов-миллионников или столичных вузов, бизнес-элиты (из частного бизнеса) или группы во властных структурах исполнительных органов России.

В следующем подразделе мы рассмотрим механизмы формирования коалиций, их устойчивости и способности генерировать потоки ресурсов и влияния на поддержку или сопротивление тем или иным инициативам, которые для них являются экзогенными.

5.2 МЕХАНИЗМЫ ОБРАЗОВАНИЯ КОАЛИЦИЙ В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Уровни анализа

Для наглядности анализа механизма образования коалиций воспользуемся таблицей 10.

Таблица 10. Соотношение групп интересов на разных уровнях агрегирования с имеющимися механизмами

Уровень агрегирования	Группы	Ключевой фактор*	Ключевой вопрос коалиции
Высокий	Аналитические	Обеспечивающие цели второго эшелона	Возникновение «протокоалиции» — уровень совпадения декларируемых (разделяемых) целей
Средний	Статистические	Инструменты достижения целей, политики	Устойчивость коалиции: наличие центробежных или центростремительных сил. Ключевой фактор — переговорная сила групп.
Низкий	Реальные	Ресурсы, которые необходимо инвестировать в формирование коалиции	Объединение ресурсов и генерирование потока в поддержку целей, вокруг которых сформировалась коалиция, либо отстаивание компенсаций для несопротивления другим группам и коалициям

* То есть фактор, вокруг которого идет формирование коалиции или достижение консенсуса

Данная таблица позволяет проводить анализ по двум измерениям. Первое — «по вертикали» — как мы видим, здесь реализован принцип «от общего к частному»:

- ▶ от аналитических групп (с высокой степенью агрегирования) к реальным группам;
- ▶ от обеспечивающих целей (исключение желаемых целей от анализа мы рассмотрели в предыдущем разделе) через инструменты и политики к ресурсам;
- ▶ от возможности возникновения коалиции как таковой через исследование ее устойчивости и переговорной силы к потокам ресурсов и влияния, которые необходимы для ее функционирования.

Отдельные аспекты этого «иерархического» анализа уже проведены в данной работе — в частности по группам — в данном разделе, по целям и инструментам — в соответствующих разделах.

Более же важным на данном этапе нам представляется анализ «по горизонтали», то есть изучение возможности возникновения и функционирования коалиций на каждом уровне анализа групп, и соответственно анализ формирования коалиций вокруг целей, инструментов и ресурсов. При этом неизбежно, чем ниже мы будем спускаться по степени агрегированности, тем меньше наличного материала будет у нас в распоряжении. Проведение исследований, направленных на сбор и анализ необходимых данных — это важнейшая задача последующей работы по анализу групп интересов и коалиций.

Первый уровень — возможность коалиции

В данном разделе мы хотим проанализировать различные возможности формирования коалиций на основе отношения аналитических групп к обеспечивающим целям второго эшелона при различных внешних условиях, то есть при выборе различных стратегий развития: Модернизация, Рантье, Мобилизация, Инерция.

Сразу сделаем важное пояснение: безусловно, более точные и выверенные данные об отношении тех или иных групп к целям в рамках каждой стратегии лучше строить по статистическим группам для получения более предметного и «выпуклого» профиля предпочтений группы. Однако на данный момент таких данных попросту не имеется, и решение этой задачи может стать целью отдельного эмпирического исследования. Таким образом, отчасти вынужденно мы используем именно аналитические группы.

Можно рассмотреть возможность образования коалиций вокруг отдельных целей, рассмотренных в первом разделе.

1.1. Защищенные права и свободы граждан

Коалиция возможна между интеллектуалами и средними слоями населения — это *ядро* коалиции.

Периферией ядра могут служить бедные и высокодоходные слои населения — в принципе, они прямые заинтересованные стороны достижения данной цели, но сама острота проблемы для них может быть несколько ниже, и решать ее они могут за счет большего объема располагаемых ресурсов, в том числе — неформальным (и незаконным — коррупционными отношения) образом.

Нейтральный пояс — малый и крупный бизнес. Малый ближе к фактуре, большой — больше озабочен «гуманитарными» миссиями, федеральная власть — цель является нормативной, она сформулирована в российском законодательстве, и политический класс — цель является элементом каждодневного дискурса и политически значимой величиной.

Внешним кольцом сопротивления, скорее всего латентного, но вполне активного, будут региональные власти (за редкими исключениями, как, например, Пермь) и региональный бизнес, так как он менее развит, имеет больше возможностей для нарушения прав сотрудников и больше стимулов делать это: контроль низок, санкции невелики.

1.2. Защищенные права предпринимателей

Ядро коалиции здесь составляет бизнес, прежде всего крупный и малый — он представлен в двух сетевых (и явным образом не конфликтующих) ассоциациях. Характер проблем, с которыми он сталкивается и их публичность (для крупного бизнеса) и «близость» к личным интересам (для малого) усиливает это стремление.

Периферией ядра могут служить региональный бизнес (менее развит и структурирован), а так же высоко- и среднедоходные слои населения, которые знакомы с проблемами бизнес сообщества и часто имеют прямую заинтересованность.

Нейтральный пояс и внешнее кольцо сопротивления здесь сильно переплетены. С одной стороны, декларируется (зачастую, гораздо активней, чем аналогичная риторика по поводу защиты прав и свобод человека), что бизнес — это основа развития страны/региона и его интересы (а следовательно и права) должны приниматься

во внимание и соблюдаться. С другой стороны, бизнес рассматривается как «дойная корова», активно втягивается в неформальные (в том числе коррупционные) отношения, попадает в ситуацию намеренного произвола со стороны проверяющих и/или силовых ведомств.

Таким образом, декларируемые и реально осуществляемые действия здесь сильно различаются, что позволяет нам формально считать отношение к рассматриваемой цели политического класса (в большинстве своей массы), федеральных и региональных властей, а также бедных слоев населения¹ нейтрально-отрицательным с высоким потенциалом к переходу в чисто отрицательное.

1.3. Конкурентные рынки

Вероятность формирования устойчивого ядра по данной цели в современных условиях не очень велика. Прямыми интересантами реализации этой цели являются малый бизнес, традиционно действующий на сильно конкурентном поле, отчасти средний (особенно инновационный) и региональный (в силу расширения и выхода на новые рынки) бизнес. Так же поддержка возможна со стороны интеллектуальной элиты, в целом приветствующей конкуренцию, как в своей деятельности, так и в других отраслях.

Отчасти заинтересованы в реализации цели все группы населения, но этому явно препятствуют два фактора: (1) слабая связь, которую люди видят между уровнем конкуренции и качеством и ценой представленных на рынке благ и (2) неумением жить и работать в конкурентной среде (это касается, например приема на работу или поступления в вуз и т.д.).

Но все эти группы будут скорее относиться к *периферии*, нежели активному ядру.

Группы, относящиеся *нейтрально* и *отрицательно*, здесь тесно переплетены. Политический класс и федеральная власть формально придерживаются принципов конкуренции в своей деятельности (от замещения должностей до размещения заказов на открытых конкурсах), но на практике демонстрируют скорее незаинтересованность в реализации цели.

Регионы и крупный бизнес традиционно весьма прохладно относятся к свободной конкуренции на рынках: первые в том числе из-за переплетенности интересов местных администраций и местного бизнеса и, в целом, желания продвинуть региональных производителей; вторые — в силу институционально присущей им системы экономических стимулов и моделей ведения бизнеса.

В развитых экономических системах эти, в принципе понятные мотивации, ограничиваются большей эффективностью реализации антимонопольного законодательства, а также большей прозрачностью информации, что позволяет информировать общество об ограничениях конкуренции и связанных с этим потерь благосостояния.

1.5. Защищенные легальные права собственности

Данная цель основывается на куда более слабом консенсусе. Ядром потенциальной коалиции является, прежде всего бизнес, а так же высокодоходные, то есть обладающие какой-то значимой собственностью, слои населения. При этом следует помнить,

¹ В силу меньшего пристрастия предпринимательства как такового и легитимности доходов и собственности бизнеса.

что признавая данную цель высокозначимой, каждая из групп далеко не всегда признает легальной собственностью потенциального «соседа» по коалиции. Так представители среднего и малого бизнеса зачастую считают нелегитимной крупную собственность или доходы богатых собственников. И это одна из крайне серьезных проблем этой коалиции.

Периферией здесь будут являться скорее всего интеллектуалы, которые в большинстве своем признают приоритет прав собственности и понимают значимость этого фактора для развития страны. В этот слой также войдут средние (и лишь отчасти бедные) слои населения, обладающие мелкой собственностью, легитимность прав на которую, тем не менее, регулярно оспаривается — например дачные участки, недвижимость в городах (квартиры — ситуация с дольщиками), автомобили (запрет на использование отдельных типов, эвакуация и т.п.).

Нейтрально-негативным поясом здесь выступят прежде всего государственные органы, политический класс, региональные власти — для которых неопределенность с правами собственности скорее преимущество в данной ситуации, нежели недостаток. Это позволяет им трактовать распределение прав каждый раз произвольно и в пользу реализации своих интересов. Постепенно, по мере закрепления собственности за новыми группами, они будут заинтересованы в закреплении своих прав, однако велика вероятность активизации иных групп (чьи интересы сейчас ущемлены), которые будут оспаривать легитимность результатов уже этого перераспределения собственности.

1.7. Отсутствие административных барьеров

В *ядро* здесь входят, прежде всего малый и региональный бизнес, наиболее зависимые от административных барьеров и обладающие меньшими возможностями их преодоления неформальным образом по сравнению с крупными компаниями.

Соответственно, в *периферию* здесь включаются крупный бизнес, средние и богатые слои населения, которые чаще сталкиваются с теми или иными барьерами и ограничениями в повседневной практике или же лучше знакомы с аналогичными практиками в бизнес-среде.

Нейтрально-негативный пояс формируется здесь всеми властными группами, которые в явной или неявной форме используют административные барьеры для контроля, а в ряде случаев, подчинения частных интересов.

Сформировав некоторое модельное представление о потенциальных коалициях по каждой из целей первой группы, проанализируем возможность и состав широкой коалиции, то есть коалиции выступающей в целом за стратегию «Модернизация». Для этого воспользуемся выделенными ранее наиболее приоритетными целями.

Аналогично методу, примененному ранее, нам надо определить ядро широкой коалиции, то есть группы, поддерживающие больше всего приоритетных целей. **Потенциальное ядро коалиции за модернизацию могут составить интеллектуалы, крупный бизнес, а также высокодоходные слои населения.** Одновременно с этим, группы, набравшие близкие значения (*федеральная власть, средний класс, малый бизнес*), формируют активную периферию коалиции, остальные — нейтральный пояс.

Безусловно, речь здесь идет только о *возможности* коалиции, хотя бы потому, что даже между группами, входящими в ядро и периферию, есть острые вопросы, решение которых является необходимым условием консолидации. Приведем некоторые из них:

- ▶ *Крупный бизнес и собственники / малый бизнес и средний класс*: есть проблема непризнания легитимности собственности, который требует определенной фиксации и разрешения.

- ▶ *Федеральная власть (и политический класс) / остальные группы*: проблема нарушения каналов обратной связи, неполучение и сильное искажение реальной информации, критический фактор, требующий разрешения.

- ▶ *Интеллектуалы / остальные группы*: интеллектуалы набирают максимальный балл в силу их активной жизненной позиции, хорошей информированности и стратегического мышления, однако в действительности обладают недостаточными ресурсами для усиления собственной переговорной позиции и влияния на формирование коалиции и тем более участия в неких разменах и компенсациях. Необходимо направить «компенсационный поток» со стороны более влиятельных групп на интеллектуалов, причем речь здесь идет, прежде всего, о статусах и влиянии, то есть более активном включении этой группы в процесс принятия решений и, шире, модернизацию.

- ▶ *Федеральная власть / средний слой, малый бизнес*: пока средний класс и малый бизнес не являются широкой основой для модернизации, хотя содержат в себе большой потенциал поддержки этой стратегии. Во многом это происходит в силу комплекса ограничений, препятствующих развитию этих групп и набора ими переговорной силы: например, административные барьеры, сложности на рынке недвижимости (цены, непрозрачность, частичная нелегитимность), препятствующие средним слоям стать полноценными собственниками, ограничение прав и свобод.

Второй уровень — устойчивость коалиции

Анализ устойчивости коалиций концентрируется вокруг статистических групп и оперирует помимо целей инструментами, при помощи которых они достигаются. Ключевым фактором на данном этапе, позволяющим определить устойчивость коалиции, в том числе присутствующие центробежные и центростремительные силы, притягивающие или отталкивающие периферию и нейтральный пояс, является *переговорная сила*.

Параметрами переговорной силы, помимо уже обсуждавшейся выше численности группы, являются наличие у нее специфического ресурса (необязательно материального) и обеспеченность ресурсами как таковыми, равномерность распределения доходов, общность интересов, плотность связей и степень централизации группы, наличие избирательных стимулов, параметры силы связей и высоты порога участия, а также обучаемости и фрагментации.

На основании приведенные выборочных групп можно показать, каким образом мы можем инкорпорировать фактор переговорной силы в анализ устойчивости коалиции на уровне реакции на инструменты.

Можно сформулировать два параметра поведения групп, связанные с ее переговорной силой: (1) активность или пассивность поведения и (2) краткосрочное или долгосрочное планирование (т.е. на какой горизонт принятия решений ориентируется группа).

Параметр активности влияет на поведение группы внутри коалиции, способность войти в ядро или остаться в периферии, характер реакции на предлагаемые инструменты и цели. Очевидно, что точки зрения реализации стратегии «Модернизация» параметр не принимает значения «за» или «против», его действие комплексное.

Если пассивная группа является скорее противником реализации той или иной цели и применения связанного с этим инструментов (в силу слабой организации и недостаточной переговорной силы), то пассивность группы является скорее плюсом. Если же пассивной является потенциально поддерживающая модернизацию группа — то это минус.

Параметр горизонта планирования влияет на поведение группы во внешней среде, устойчивость ее внутри коалиции и способность более внимательно реагировать на предлагаемые инструменты, оценивая не только краткосрочные, но и долгосрочные аспекты их воздействия. С точки зрения стратегии модернизации как раз важны группы, обладающие длительным горизонтом планирования. Это связано с тем, что при модернизации, которая по сути связана с качественной сменой пути развития, выигрыши сторон отложены во времени на средне- и долгосрочную перспективу, хотя и имеют существенно более масштабный и фундаментальный характер, чем при других стратегиях, в то время как издержки (инвестиции) должны производиться в настоящем времени.

Опираясь на эти два параметра возможно ранжирование статистических групп на основании выбранных нами отдельных примеров:

- ▶ Активные и имеющие долгосрочные интересы группы — необходимые факторы для запуска модернизации: пенсионеры; работники силовых ведомств; автолюбители.

Фактически, эти группы могут входить в состав ядра коалиции. Отметим, что здесь мы описывает только свойства групп, но не коалиций, которые они могут формировать: так, достаточно очевидно, что сотрудники силовых ведомств вряд ли войдут в ядро модернизационной коалиции, скорее они будут активным участником внешнего кольца сопротивления.

- ▶ Пассивных групп с длинным горизонтом планирования в данном примере не выявлено.

- ▶ Активные группы с коротким горизонтом планирования: студенты, активные пользователи Интернет, политизированная молодежь

- ▶ Эти группы могут входить в периферию коалиции, помимо этого в рамках стратегии модернизации необходима разработка мер, направленных на получение промежуточных (краткосрочных) результатов для удержания таких групп на «орбите» ядра модернизационной коалиции.

- ▶ Пассивные группы с коротким горизонтом: офисные служащие, чиновники, криминалитет, бюджетники.

Эти группы — потенциальные участники нейтрального пояса и внешнего кольца пассивного сопротивления.

На предыдущем уровне мы выявили, что потенциальное ядро коалиции за модернизацию могут составить интеллектуалы, крупный бизнес, а также высокодоходные слои населения, периферией — федеральная власть, средний класс, малый бизнес.

Из рассмотренных нами иллюстративных статистических групп, необходимыми свойствами для вхождения в ядро какой бы то ни было устойчивой коалиции обладают пенсионеры, работники силовых ведомств и автолюбители. При этом:

- ▶ пенсионеры скорее всего относятся к аналитической группе «бедные слои населения» (нейтральный пояс или кольцо сопротивления);
- ▶ работники силовых ведомств относятся к политическому классу (узко) и федеральной/региональным властям (широко) и перекрестно — к бедным слоям населения, что в лучшем случае обеспечит их включение в нейтральный пояс;
- ▶ автомобилисты скорее всего относятся к средним слоям населения, а так же к малому и региональному бизнесу — следовательно они с большей вероятностью могут войти в ядро коалиции за модернизацию.

На данном примере мы проиллюстрировали каким образом можно проводить анализ статистических групп в увязке широкой коалиции за модернизацию, с учетом переговорной силы групп и специфики их поведения. При этом следует помнить, что переговорная сила как таковая поддается влиянию и следовательно возможна коррекция поведения групп (при помощи компенсационных потоков) для поддержки модернизационного варианта.

Реакции групп надо оценивать с точки зрения тех выгод и потерь (материальных, статусных, моральных), которые понесет группа при применении того или иного инструмента. Это необходимое требование, поскольку позволит (1) оценить относительную величину выигрыша/ущерба и сопоставить ее с переговорной силой и (2) на третьем уровне оценить потоки компенсаций, необходимые для включения группы в модернизационную коалицию.

Третий уровень — генерирование потоков ресурсов и компенсационная политика

На данном уровне анализа мы выходим уже на реальные группы интересов и реальных субъектов изменений и, следовательно, здесь возможны прикладные расчеты профиля коалиции, параметров ее устойчивости и стабильности.

По нашему мнению, именно на этом уровне можно отслеживать перемещение материальных и нематериальных благ и статусов, направленное на поддержку или противодействие той или иной стратегии развития. Здесь происходит вложение частных ресурсов (то есть фактически инвестиций) в преобразования, то есть формируются потоки ресурсов; частных и государственных ресурсов в компенсации возможных потерь групп, для повышения лояльности изменениям, то есть образуются компенсационные потоки.

С точки зрения потока ресурсов и влияния, генерируемого коалицией, наиболее важными является фактор ресурсообеспеченности входящих в нее групп, включая наличие специфических ресурсов и их распределение. Немаловажно и наличие эндаументов, то есть ценных для индивида или группы благ (прав, возможностей влияния), защита которых уже сама по себе может стать стимулирующим фактором для моби-

лизации групп и формирования коалиций. (Примером могут служить не только автомобилисты, но например жители домов, протестующие против «точечной» застройки и выселения их ввиду мнимой ветхости жилья без достаточных компенсаций.)

Соответственно, если поток ресурсов не исходит, а приходит к коалиции, можно говорить о компенсационных выплатах, когда коалиция, используя свою способность к коллективным действиям и переговорную силу, добивается достаточных для себя компенсаций для нейтрализации негативных эффектов принятия того или иного решения, выгодного другой группе.

Для успешного создания устойчивой и эффективной коалиции необходимо объединение достаточно большого числа групп вокруг разделяемых целей, наличие достаточной переговорной силы и запасов ресурсов для продвижения собственных интересов.

Обратимся к компенсационным потокам.

5.3 ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМ: КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ И КОМПЕНСАЦИОННЫЕ СДЕЛКИ

Любой вариант стратегии, в том числе и инерционный (или тактический), предполагает действия в направлении изменений правил, регламентирующих или фактических определяющих взаимодействия между людьми в разных сферах общественной жизни, в том числе в экономике. Такого рода действия могут противоречить интересам ряда групп, некоторые из которых способны «заблокировать» достижение поставленных целей. Это является основанием для постановки и решения вопроса о целесообразности и возможности компенсационных сделок с группами, которые теряют в результате предполагаемых действий по изменению правил. Подчеркнем, что в контексте решения вопроса о компенсациях речь идет только о тех «проигравших», которые реально могут наложить вето на достижение результата — если не обычным голосованием, так иными формами голосования — «ногами» (миграция), «протестом» (массовым несоблюдением правил, даже если они уже приняты) и т.д.

Очевидно, такой подход существенно расширяет возможности выбора вариантов стратегий, «развязывает руки» заинтересованным в них лицам, поскольку учитывает ограниченные возможности противостояния принятию соответствующих политических решений. Такой подход, однако, отнюдь не защищен от неорганизованного сопротивления введению новых правил, которое может происходить путем массового отказа частных экономических агентов от следования им. Тем самым, величина прироста выгоды оказывается все-таки решающей для выбора вводимых правил.

Более внимательный анализ ситуации показывает, что возможности компенсировать ухудшения в уровне благосостояния различных субъектов и их групп в результате проведения намечаемых изменений не ограничиваются величиной прироста выгоды. Чтобы показать это, рассмотрим теоретическую типологию компенсаций, которые могут вводиться при осуществлении институциональных изменений, которыми неизбежно сопровождаются любые стратегии национального масштаба.

С нашей точки зрения, для описания возможных типов компенсаций целесообразно использовать три базовых признака:

- ▶ субъект компенсации, в роли которого может выступать либо бенефициарий изменения, либо некоторая третья сторона, прежде всего — государство;
- ▶ характер компенсации, — прямой, в форме предоставления тех или иных благ, либо косвенный, в форме предоставления некоторых дополнительных возможностей повышения благосостояния;
- ▶ способ компенсации, через выплаты некоторой суммы денег либо через предоставление некоторого объема неденежных ресурсов; последний вид компенсаций условно будем называть «натуральным».

Данная типология компенсаций предоставляет значительное разнообразие возможностей для поиска конкретных мер, адекватных возникающим или уже возникшим проблемным ситуациям. При этом важно подчеркнуть следующий момент: перечисленные в ней типы определяют различные механизмы обеспечения компенсаций проигрывающим, отличающиеся друг от друга структурой и уровнями трансакционных издержек их создания и функционирования.

Другими словами, для каждой конкретной реформы (соответствующего институционального проекта), сопровождающейся ожидаемыми потерями для определенных групп населения, введенная типология позволяет конкретизировать возможные механизмы компенсации и оценить величину трансакционных издержек, необходимых для формирования и применения каждого из них, а, следовательно, и выявить наиболее предпочтительные механизмы, характеризующиеся минимальными трансакционными издержками.

При этом важными факторами, определяющими величины последних, а, следовательно, и выбор конкретного механизма компенсации, будут:

1. характер (структура) группы теряющих (проигрывающих) — дисперсность или концентрированность в территориальном аспекте, большая или меньшая однородность их человеческого капитала, профессиональной принадлежности и т.п., организованность или неорганизованность;
2. численность группы проигрывающих;
3. характер (структура) группы бенефициариев — дисперсность или концентрированность, организованность или неорганизованность;
4. численность группы бенефициариев;

При этом факторы (1) и (2) определяют как возможности и силу сопротивления преобразованиям, ведущим к потерям для соответствующих групп (издержки оппортунистического поведения как часть трансакционных издержек), так и прямые трансакционные издержки, связанные с измерением (выявлением групп теряющих), ведением переговорного процесса, расчетами компенсаций, организацией их предоставления и т.п. Факторы (3) и (4) определяют выбор между субъектами компенсационного механизма.

Посмотрим, какие компенсации возможны в российских условиях на примере групп интересов крупного бизнеса и их возможной роли в формировании экономической политики и взаимодействие с чиновно-политическими коалициями.

Рыночные реформы в сфере строительства, девелопмента и управления недвижимостью

Если федеральная власть будет принимать меры по снижению региональных и локальных административных барьеров, она сможет опереться на активную поддержку большинства ведущих ИБГ, а также значительного числа независимых крупных компаний.

Число субъектов крупного бизнеса, реализующих или заявивших крупномасштабные строительные и девелоперские проекты, быстро растет, равно как и масштабы самих проектов. Вслед за нефтяными и металлургическими, сюда в последнее время пришли и агропромышленные деньги. Вместе с тем следует отчетливо понимать, что инициировать борьбу за снижение административных барьеров и тем более лидировать в ней частный бизнес не будет. В индивидуальном порядке обойти их проще.

Таким образом, размен здесь представлен по схеме: «снижение барьеров — участие в работе», который, кстати, применим во многих других отраслях и способен давать высокий мультипликативный эффект.

Экологизация производства

Меры государства по снижению ресурсоемкости производства и выбросов в окружающую среду (нормативно-правовое регулирование, контроль, мониторинг, экологическая сертификация) будут поддерживаться всеми отечественными компаниями, ориентированными на активное взаимодействие с мировым фондовым и финансовым рынком и повышение капитализации.

Дело в том, что экологичность бизнеса становится все более важным условием для получения заемных средств на внешних рынках на комфортных условиях, а также для роста стоимости акций. Поэтому компании, вынужденные под воздействием мирового финансового рынка соблюдать высокие экологические требования, находятся в менее выгодной позиции по сравнению с их конкурентами, не подстраивающимися под требования мирового финансового рынка. И эти конкурентные различия могут быть нивелированы введением единых для всех высоких экологических стандартов.

В данной ситуации введение более жестких экологических стандартов и связанный с этим рост издержек может быть компенсирован поддержкой действий компаний на мировых рынках.

Автомобилестроение

Стратегия развития этой подотрасли на перспективу, по всей видимости, уже определена. Это привлечение мировых лидеров для создания сборочных предприятий с последующим ростом степени локализации производства.

Отечественный автопром сохраняет значимость, но ему отводятся вторые роли. Главным вопросом при реализации данной стратегии является степень защиты от импорта готовых автомобилей. Этот вопрос будет постоянно на повестке дня, однако, как представляется, отечественные автопроизводители при всей их масштабности (а в обрабатывающей промышленности это крупнейшие игроки) не будут играть активной роли при его решении, более того, они сами откажутся от этого.

Дело в том, что практически все из них сделали ставку на развитие совместных предприятий с иностранными производителями или производят автомобили по их лицензии.

Задеть интересы своих старших партнеров они не решатся. Поэтому степень протекционистской защиты будет определяться во взаимодействии российских властей с работающими в России иностранными компаниями (конечно, с учетом требований ВТО).

Таким образом, обмен здесь заключается в отказе от прямого и жесткого протекционизма в пользу возможностей сотрудничества и мировыми производителями и относительно мягкими мерами по защите внутреннего рынка от импорта.

Военно-промышленный комплекс

Объективные потребности субъектов крупного бизнеса в данной отрасли вполне очевидны. Это государственная поддержка экспорта российской военной техники и рост государственного оборонного заказа. По части лоббирования экспорта к российским властям на сегодня нет претензий: они, похоже, делают все, что могут и добиваются определенных успехов.

Вероятно, такая ситуация сохранится на ближайшие годы. Текущий объем оборонного заказа рассматривается как совершенно недостаточный, а требования его повышения при нынешнем состоянии государственных финансов — как вполне естественные и пользующиеся единодушной поддержкой всех предприятий ВПК, а также связанных с ними общественных организаций и политических сил.

Однако ожидать здесь массированного давления на государство не приходится. Основная причина в том, что начатые и планируемые реорганизации в отраслях ВПК (а происходить они будут не один год) резко ограничивают способности руководителей предприятий к лоббированию, тем более, коллективному. Для большинства из них важнее сохранение своего места в формируемых структурах управления. А для наиболее успешных предприятий и компаний государственный оборонный заказ как раз отходит на второй план по сравнению с экспортным и гражданским производством.

Фактический размен заключается в отказе государства от бесконечно расширяющегося (как в советские времена — до паралича гражданской экономики) ВПК, с одной стороны, и предоставлении возможности предприятиям ВПК работать на экспорт и развивать конверсионные направления.

Розничная торговля

Главные игроки этого сектора — розничные сети федерального масштаба. Среди которых уже около десятка с оборотом более \$1 млрд. в год, а обороты каждой из компаний первой тройки — около \$3 млрд. в год. Основным условием их успешного развития является свободный доступ к земельным участкам и/или помещениям в городах, где они намерены осуществлять экспансию.

Естественными оппонентами при этом оказываются городские и, реже, региональные власти и местные сети. В борьбе с монополией локальной бюрократии на эти ресурсы федеральные ритейлеры, с одной стороны, нуждаются в поддержке федеральной власти, с другой — готовы сами активно поддерживать ее инициативы в этом направлении. Однако в случае отсутствия у власти активной позиции они готовы будут продолжать доминирующую сейчас практику сепаратных и, во многом, коррупционных соглашений с местными элитами.

Еще одно требование федеральных сетей к государственной экономической политике — невмешательство в их отношения с поставщиками. В настоящее время крупнейшие ритейлеры в своем взаимодействии как с оптовыми поставщиками, так и с производителями (в том числе — иностранными) выступают с позиции силы. Последние же пытаются прибегнуть к защите государства, в частности — антимонопольных органов. Что же касается наиболее очевидного, на первый взгляд, сюжета — защиты отечественных розничных сетей от конкуренции с международными, — то он, похоже, уже перестал быть актуальным. Крупные отечественные ритейлеры готовы к более активному приходу иностранцев, научились взаимодействовать с ними и надеются в основном сохранить свои ниши.

Торговые сети, помимо прочего, имеют высокую социальную значимость, поскольку приносят единые стандарты потребления во все регионы страны. По сути, поддержка со стороны федеральных властей при условии соблюдения правил игры дается под активное развитие сетей и инвестирование средств именно в этом направлении.

5.4 КОАЛИЦИИ ДЛЯ МОДЕРНИЗАЦИИ — ВЫВОДЫ

Описав в предыдущих разделах группы российского общества и возможности формирования коалиций, посмотрим теперь, каким образом можно усилить стратегию «Модернизация», то есть повысить вероятность ее реализации и устойчивость необходимых для нее групп.

1. Протокоалиции формируются вокруг целей, инструменты их реализации формируют непосредственный «профиль» коалиции, переговорная сила воздействует на устойчивость и способность привлекать новых членов. Ресурсы реальных групп определяют уже способность коалиции генерировать положительный поток ресурсов в поддержку модернизационной стратегии, то есть способствовать достижению конкретных ее целей.

2. Широкие коалиции формируются за счет наиболее «активных» и ресурсобеспеченных групп, которые составляют ее ядро. При этом на устойчивость коалиции, опосредованно — через переговорную силу — влияют такие факторы как активность групп и горизонт их мышления. Одновременно с этим решение проблем консолидации, — таких как легитимация собственности, эффективные обратные связи, развитие среднего класса и малого бизнеса, включение интеллектуальных элит в процессы разработки программ и принятия решений, — является необходимым условием запуска механизма формирования широкой коалиции.

3. В модернизации могут быть заинтересованы группы с долгосрочными интересами, то есть мыслящие стратегически. Чтобы расширить «базу» модернизации надо привлекать группы с кратко- и среднесрочными интересами, предусматривая промежуточные результаты и для этих групп. При этом параметр «горизонта планирования», а также активности групп существенным образом определяет устойчивость коалиций.

4. Можно смоделировать кумулятивное наращивание мощности групп поддержки модернизации. Поскольку, как мы предполагаем, реальные группы в состоянии генерировать достаточно «плотный» и непрерывный поток ресурсов, направленный на поддержку модернизационной стратегии, это будет усиливать устойчивость статистических групп, в которые они входят. Происходить это будет в том числе за счет повышения лояльности периферии и нейтрального пояса и усиления переговорной силы. Это в свою очередь будет привлекать в коалиции новых участников и расширять их.

5. Запуск подобного механизма преобразования упирается помимо прочего в систему существующих правил (которые, кстати, отчасти и обеспечивают устойчивость варианта «Инерция»).

Правила определяются и контролируются, прежде всего, государством, следовательно необходима не просто модернизация социально-экономической области, а всей социально-политической сферы в стране — требуется модернизация государства. На подобную модернизацию государства должен быть спрос, но он слаб, как из-за существующей динамики развития, так и из-за сильной атомизированности и фрагментации общества. Таким образом, необходимы отдельные меры по стимулированию спроса на изменения, которые могут заключаться в уменьшении издержек взаимодействия и увеличения взаимного доверия, — насколько это зависит от власти.

6. ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ — ШАГИ К МОДЕРНИЗАЦИИ

В контексте вышесказанного руководящей политической комбинации (Президент — Правительство — Дума и Совет Федерации — правительственные и оппозиционные партии) придется иметь дело со сложнейшим комплексом проблем, как оставшихся нерешенными от переходного периода, так и унаследованных из более отдаленного прошлого, усугубленных десятилетиями неэффективного планирования и хаотичной реализации.

В сфере гражданского общества и жизни населения страна должна решить проблемы:

- ▶ Доверия граждан к общественным институтам;
- ▶ Развития демократии и активности гражданского общества, обеспечения реальной репрезентации социальных и национальных групп в политическом процессе;
- ▶ Требований большей справедливости распределения доходов при ограниченности ресурсов и неустойчивости их источников;
- ▶ Формирования нового (многоуровневого и многоукладного) образа жизни граждан России от расселения до отдыха;
- ▶ Комплекса мер по решению демографической проблемы (рост рождаемости и числа детей в семье, снижение смертности, миграция);
- ▶ Накопившихся дорогостоящих проблем социальной инфраструктуры, включая жилье и дороги, образование и здравоохранение.

В сфере экономики и бизнеса набор подлежащих решению проблем в обозримом будущем не менее обширен:

- ▶ Ответственная макроэкономическая политика для поддержания внутренней стабильности и ограничения последствий внешних шоков;
- ▶ Укрепление и более четкая спецификация прав собственности;
- ▶ Стимулирование экономического роста путем создания адекватного инвестиционного климата и повышение нормы накопления с учетом специфики различных типов бизнеса;
- ▶ Снижение административных барьеров для эффективной работы рынков;
- ▶ Усиление конкуренции для повышения эффективности рынка и снижения рен-тоориентированного поведения;
- ▶ Разработка промышленной и региональной политики роста;
- ▶ Укрепление конкурентоспособности бизнеса с учетом ожидаемого вступления страны в ВТО и усиления конкуренции;

▶ Укрепление частного финансового сектора, развитие пенсионной реформы — эффективное использование национальных сбережений.

Реформирование государства всегда является наиболее сложной задачей, поскольку отдельные его ветви должны находить пути реформы всего организма. Экономический рост в принципе в любой стране во многом зависит от качества государства, его институтов и качества управления. Тем более это важно в России, в которой государство традиционно играет важную роль, а в настоящий момент распоряжается огромными бюджетными ресурсами и резервными фондами. Попытки представить государство независимым от анализа и критики источником развития основаны на явном или скрытом (и безнадежно ошибочном) предположении, что рост и развитие может идти в современную эпоху при доминировании государства, причем вне зависимости от качества и эффективности государственных институтов. Осознание ограниченной эффективности мобилизации и чрезмерных издержек придет через несколько лет, как оно пришло при историческом анализе предыдущих мобилизационных периодов.

В наших условиях пакет необходимых реформ предполагает решение нескольких задач:

- ▶ Повышение эффективности управления, выполняемости законов;
- ▶ Реальное и ощутимое снижение коррупции на всех уровнях;
- ▶ Обеспечение глубокой институциональной проработки административных шагов и административного обеспечения реформ;
- ▶ Укрепление судебной системы, обеспечение независимости судей;
- ▶ Завершение четкого и легитимного разделения власти и собственности;
- ▶ Остановка разрастания бюрократии и анализ характера принятых реформ, их реалистичности, издержек и результатов.

Во взаимоотношениях России с окружающим миром ряд уже оформившихся проблем сохранит свою актуальность в обозримом будущем. В связи с этим необходимо:

- ▶ Избежать удара по экономике в случае третьего «нефтяного шока», то есть его негативного воздействия на население, бизнес и бюджет;
- ▶ Обеспечить предсказуемость российской экономической политики, соблюдая национальные интересы;
- ▶ Способствовать созданию нормальных условий для работы российского бизнеса и обеспечить защиту прав российских граждан за рубежом;
- ▶ Улучшить международный имидж России на основе формирования нового качества жизни внутри страны.

Первоочередные мероприятия по развитию институциональной среды могут быть условно разделены на два этапа.

ПЕРВЫЙ ЭТАП

- ▶ снижение административных барьеров (упорядочение низовой, муниципальной бюрократии); результат — *условия для развития массового предпринимательства*;
- ▶ создание благоприятных условий для формирования гражданских организаций (организаций гражданского общества) и налаживание равноправного диалога с *региональными и местными властями* под нажимом на них (на региональную и особенно муниципальную власть) федеральных властей; результат — *восстановление обратной связи власти и общества*, поддержка федеральной власти как инициатора. Здесь важно вовлечь также в обратную связь и существующие (и создаваемые) непарламентские партии.

Устранение административных барьеров предполагает проведение массового экспертного и общественного анализа существующих нормативных документов (регуляций) федерального и регионального уровней и разработку альтернативных решений для наиболее «барьерных» правил, с их скорейшим принятием законодательными органами. Одновременно готовится федеральный закон, регламентирующий подготовку новых нормативных актов так, чтобы избежать формирования административных барьеров впредь.

Предлагаемый способ устранения административных барьеров инициирует активность гражданских организаций, поэтому создание благоприятных условий для их создания и работы становится естественным шагом, обеспечивающим расчистку хозяйственной среды от административных барьеров.

Действенность гражданских организаций в преодолении административных барьеров существенно зависит от возможностей свободного высказывания критики в СМИ, в том числе и на ТВ. В этой связи нужно ясно понимать, что невозможно будет избежать неконструктивной критики, «выплескивания накопившегося». Поэтому важно **доказательно и оперативно реагировать** на любую критику, в том числе и некорректную, в том же органе СМИ, где была опубликована критика. За признанием критики обоснованной должны следовать *не только действия*, но и *озвучивание* этих действий. Нужно подчеркнуть, что такая реакция федеральной власти на критику *не ослабляет* ее позиции, напротив — *демонстрирует ее силу*.

Достаточно эффективный способ двигаться в обоих направлениях сразу — вернуться к закону о *стандартах административных услуг* как к **закону о защите прав потребителей административных услуг**, стандарты которых (в части условий и сроков обслуживания) устанавливаются *вместе* с местным гражданским обществом (организации которого должно стать гораздо легче создавать; закон должен стимулировать это создание).

Устранение административных барьеров одновременно означает и существенное улучшение защиты прав собственности, т.е. *стимулирует частные инвестиции*.

Условия для свободного формирования гражданских организаций формируют потоки *информации снизу*, на которые федеральная власть **должна публично и оперативно реагировать**, устраняя недостатки: это *оправдывает вертикаль власти*.

Наиболее существенная противодействующая группа — муниципальные чиновники. Оказываясь под двойным давлением, — как сверху, так и снизу, — они вынуждены будут либо изменять поведение, либо уходить. При этом согласие муниципальных властей и гражданских организаций (а также местного малого бизнеса) создает основу для продолжения нормального функционирования местного хозяйства.

При таком выборе первых шагов возникает *широкая поддержка самой идеологии модернизации*, т.к. *сразу начинают ощущаться положительные перемены*. Для того, чтобы эти перемены воспринимались не как дар свыше, а как результат сознательной политики, необходимо информационное обеспечение как самой политики, так и ее результатов. Если эта информация будет совпадать с *наблюдениями* граждан и бизнеса за поведением чиновников, будет происходить и **формирование общих норм и ценностей**: одной пропаганды мало, чтобы они выработались, нужны *реальные подкрепления* услышанным в СМИ словам.

На первом шаге движения к модернизации необходимы также серьезные преобразования в областях **образования и науки**, а также **здравоохранения**.

Должен быть остановлен процесс принудительной коммерциализации образования, особенно среднего, обеспечена решительная перемена *методики* образования, т.е. обеспечен переход от зазубривания постоянно растущего в объеме материала (он растет во многом потому, что зарплата школьных учителей зависит от объема их педагогической нагрузки) к обучению компетенции учиться самостоятельно. Только граждане, умеющие постоянно адаптироваться к изменяющейся информационной среде, могут быть творческими работниками, соответствующими инновационной экономике.

В сфере высшего образования должен быть существенно расширен исследовательский сектор, поскольку именно в вузах и только в них, возможно массовое вовлечение молодежи в инновационные процессы. В университетах должны развиваться в первую очередь фундаментальные исследования, требовать окупаемости которых бессмысленно. Передача произведенных знаний в экономику через инновации — дело внедренческих малых предприятий, условия для которых и призваны создать действия, осуществляемые на этом этапе.

Развитие здравоохранения — направление, работающее на несколько стратегических целей, от развития человеческого капитала (без которого не может быть интеллектуального лидерства страны) до восполнения нехватки трудовых ресурсов, снижения остроты демографических проблем и обеспечения надежной защиты страны от внешних угроз. Здесь также должна быть остановлена бездумная коммерциализация, в этом плане насыщение сферы новой техники по линии соответствующего нацпроекта — вполне обоснованное действие.

Реализация этого этапа при последовательном проведении политики в указанном направлении позволит (при продолжении мероприятий этапа) через несколько лет сделать второй шаг для реализации модернизационной стратегии.

ВТОРОЙ ЭТАП

Если на первом вводились ограничения и самоограничения муниципальной и региональной властей, на втором вполне возможно начинать вводить самоограничения на *федеральную исполнительную власть*, — за счет *усиления независимости власти судебной*. Это должно быть именно осознанное **самоограничение**, однако без него, т.е. до тех пор, пока большинство предпринимателей считает, что *выиграть судебный иск против государства практически невозможно*, дальнейшее улучшение делового климата и свободы творчества, как составной части этого климата для инновационной экономики, не произойдет.

Формирование независимой судебной системы одновременно будет означать, что завершён этап *передела* собственности, начинается этап ее текущего движения между различными собственниками в соответствии с их добровольными сделками (продажи, слияния, поглощения и т.п.), как это и происходит в развитых экономиках. Это будет также означать, что в России исчезнут институциональные препятствия для инвестиций, инвестиционные решения будут приниматься по обычным соображениям эффективности. Соответственно, страна станет открыта для прямого частного инвестирования, не опосредуемого поддержкой государственных чиновников.

На этом этапе должно продолжаться уточнение деталей нормативной базы в плане исключения административных барьеров, настройки стимулов госслужащих, уточнения параметров межбюджетных отношений, завершения крупных инфраструктурных проектов и т.п.

Коалиции для будущего. Стратегии развития России: Коллектив экономистов
«СИГМА». — М.: ООО «Издательство «Помышленник России», 2007. — 112 с.: ил.

Допечатная подготовка
ООО «Рекламно-дизайнерское бюро».
103070, Москва, Старая площадь, 10/4, офис 407.
Телефон (495)748-42-38

Подписано в печать 11.12.2007 г.
Формат 70x90 1/16
Печать офсетная. Печ. л. 7
Тираж 500 экз.

ISBN 5-902092-05-1



© Коллектив экономистов «СИГМА»