

Институт современного развития

СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ: ВЛИЯНИЕ КРИЗИСА

Часть 1

Москва, 2009

ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ

Председателя правления Института современного развития
Юргенса Игоря Юрьевича

СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ: ВЛИЯНИЕ КРИЗИСА. ЧАСТЬ 1:

Коллектив авторов – М.: _____, 2009. – _____с. с илл.

В работе излагаются первые оценки влияния мирового кризиса на развитие России. В исследовании рассматриваются новые условия развития страны и предлагаются решения некоторых актуальных проблем экономики, социальной сферы, региональной политики России. При подготовке данной работы использовался авторский подход, разработанный группой экономистов СИГМА и опубликованный в 2007 году в работе «Россия в 2008–2016 годах: сценарии экономического развития».

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПЛЕНИЕ	4
НОВЫЕ УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ	7
Мировой финансовый шок-2008: старт глобального кризиса (Л. Григорьев, М. Салихов)	7
Старт рецессии в России: 2008–2009 гг. (Л. Григорьев, М. Салихов, С. Кондратьев)	34
Макроэкономическая политика в послекризисный период (Е. Гурвич)	56
Новые внешнеполитические условия: «фатальные» угрозы для России (А. Миллер)	76
Динамика общественного договора: критические тенденции (А. Аузан)	103
Интересы и проблемы во время мирового кризиса: ответственность элит, понимание среднего класса, терпение бедняков (Л. Григорьев)	115
Цели и интересы групп на старте кризиса: как сохранить позиции и дожить до модернизации (Л. Григорьев, С. Плаксин)	161
СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ	195
Программы развития: к методологии разработки (В. Тамбовцев)	195
Стратегии социально-экономического развития России в условиях кризиса (С. Афонцев, С. Плаксин, А. Шаститко)	222
Средний класс и модернизация: гипотезы о формировании экономических и социально-политических институтов в России (А. Аузан, А. Золотов, А. Ставинская, В. Тамбовцев)	242

ВСТУПЛЕНИЕ

Мировой финансовый кризис и кризис в экономике России являются, безусловно, наиболее актуальной темой 2008 года, обсуждаемой политиками, экономистами, бизнесменами, обществом. Политики пытаются провести страну через экономические потрясения, распределяя накопленные государством ресурсы; экономисты ищут новые антикризисные рецепты, впервые сталкиваясь с кризисом, действительно охватившим все страны мира; бизнес стремится сохранить активы и минимизировать потери, а граждане испытывают обоснованную тревогу за свое социальное положение и благосостояние.

Институт современного развития взял на себя смелость подготовить не совсем обычную публикацию. Как правило, работы, посвященные кризису, пишутся в жанре «экономических мемуаров», выходят после завершения кризиса и в них маститые ученые профессионально объясняют те или иные явления, дают оценку ходам правительств, поведению бизнеса, социальным реакциям.

Уникальность данной публикации в том, что она готовилась и представляется на обсуждение на стадии активного развития кризиса, когда ни его глубина, ни его продолжительность, ни однозначно «правильное» содержание антикризисных мер не могут быть достоверно оценены экономистами и являются предметом широких дискуссий. На момент подготовки сборника (в самом начале 2009 года) можно лишь предположить, что финансовый кризис (точнее «финансовую панику») мы преодолели (отдельный вопрос какой ценой), в экономический кризис – вступаем, контуры социального кризиса – пока не знаем, а политического кризиса – опасаемся. Особой отдельной работой является исследование внешних и геостратегических условий неухудшения положения страны. Вышесказанное предопределило, в частности, структуру публикации как сборника авторских глав.

В представленном исследовании экономисты группы СИГМА, эксперты Института современного развития возвращаются к вопросам институциональных преобразований в стране, поскольку проблемы, «заретушированные» денежными поступлениями благоприятной экономической конъюнктуры, в период экономического спада проявляются с новой силой. Если в период роста обосновать необходимость проведения институциональных реформ сложно потому, что «рост и так идет», то в кризисный период все сосредотачиваются

на «тушении пожаров», упуская возможность реализации мер с долгосрочными последствиями.

В работе анализируются новые экономические и политические условия для страны, рассматриваются стратегические варианты ее развития, а также предлагаются решения для некоторых важных проблем, актуальные в условиях кризиса. Для удобства читателя результаты исследований публикуются в двух брошюрах.

Игорь Юргенс,
Председатель Правления
Института современного развития

НОВЫЕ УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

Леонид ГРИГОРЬЕВ,

кандидат экономических наук,

президент Фонда «Институт энергетики и финансов»,

декан факультета менеджмента Международного университета в Москве

Марсель САЛИХОВ,

кандидат экономических наук,

заведующий сектором экономических исследований
Фонда «Институт энергетики и финансов»

Мировой финансовый шок-2008: старт глобального кризиса

Осенью 2008 года финансовый кризис в США трансформировался в тяжелейшее потрясение мировой финансовой системы. Этот шок ускорил переход рецессии в США, которая тянулась весь 2008 год и началась с ипотечного кризиса в августе 2007 г., в мировую рецессию. Историки будут датировать старт мирового финансового кризиса, видимо, банкротством Lehman Brothers 15 сентября 2008 г. Осенью 2008– зимой 2009 годов мы наблюдаем развертывание первой глобальной рецессии с финансовым кризисом, предшествующим сокращению объема реального производства¹. Сложное сочетание «расплавления» важнейших элементов кредитной системы США, распространения, биржевого, банковского и кредитного кризиса по всему миру с явным циклическим содержанием делает его «системным кризисом». Это понятие обозначает не столько масштаб и глубину потрясений, сколько указывает на последующие системные изменения в мировой экономике, ее циклической модели, финансового сектора и финансового регулирования, возможно, общих правил функционирования бизнеса в сфере корпоративного контроля. Высокая скорость сокращения производства и мировой торговли, рост безработицы и сжатие продолжают и сопровождаются потерей доверия экономических агентов к финансовым регуляторам (особенно в США) и действиям правительств, что резко снижает эффективность антикризисных действий государственных органов по всему миру.

¹ Финансовые шоки обычно предшествуют кризисам: биржевые обвалы, банкротства, – но рецессия вызывает глубокие потрясения во всей финансовой системе на поздних стадиях кризиса.

Предыдущий период «стационарный режим» длился треть века с середины 70-х годов и характеризовался объединением всех стран в рамках открытой рыночной экономики, ее глобализацией и широкой либерализацией как товарных, так и финансовых рынков, переходом человечества к попыткам решения глобальных проблем (бедности, климата, прав человека и других). Этому периоду были свойственны широкие колебания цен на энергоносители, огромная трудовая миграция, увеличение трансграничных потоков капитала и ряд фундаментальных дисбалансов в финансовой сфере.

Так локальный спад в ипотечном секторе США за год (с августа 2007 по август 2008 г.) превратился в глубокий финансовый кризис. С I квартала 2008 г. США стали входить в рецессию[■], а осенью стало очевидным, что впервые после кризиса 1974–1975 гг. она охватит весь развитый мир. Падение спроса в развитых странах, сокращение импорта нефтяных экспортеров в условиях глобализации и торговой взаимозависимости уже повлекли за собой резкое снижение темпов роста развивающихся стран в конце 2008 г. Сохраняется надежда на определенный «автономный» рост в России, Китае, Индии и ряде других крупных государств, характеризующихся емкими внутренними рынками и достаточной отраслевой диверсификацией.

Ядро нынешнего кризиса оказалось в финансовом секторе, стартовав с падения ипотечных закладных в США, быстро перейдя по всему миру в спад строительства, автомобильной промышленности, розничной торговли. В свою очередь, кризис в капиталоемких отраслях потянул вниз как спрос, так и цены на сырьевые товары, особенно металлы и энергоносители. Практически идентичные отрасли затронуты по всему миру: строительство, металлургия, строительные материалы, недвижимость, розничная торговля. в США розничные продажи в ноябре 2008 – январе 2009 упали на 9,5% по сравнению с показателями годом ранее, личное потребление населения снижается седьмой месяц подряд. По мере роста безработицы и падения доходов идет снижение оборота в гостиничном бизнесе, ресторанах, туризме, транспорте. Синхронность кризиса по странам, быстрота распространения информации и снижения заказов и поставок не оставляют, как это было раньше, хоть какого-то пространства, которое «покупает, а не

■ По определению National Bureau of Economic Research (NBER), данному 01.12.2008, рецессия в США началась с декабря 2007 года.

продает» по инерции или неведению, а главное – по причине изоляции. Сокращение спроса и распространение кризиса идет сходными путями в основных регионах мира.

Специалисты не ожидают падения ВВП на 40%, как было в США в начале 1930-х годов. Тогда «разгром» мировой экономики шел именно в форме торговых войн. Но население, бизнес и правительства вовлеченных стран могут воспринимать угрозу мирового экономического кризиса масштаба Великой депрессии как вполне реальную. Чтобы мрачные прогнозы не реализовались, меры, принимаемые на уровне правительств, должны быть эффективными. При условии стабилизации положения в финансовом секторе, предотвращения резкого усиления торгового и финансового протекционизма, координации действий правительств и недопущения глубокого спада в большой группе стран мировую рецессию еще можно удержать в «разумных пределах».

1. От ипотечного кризиса в США – к подрыву доверия в мире

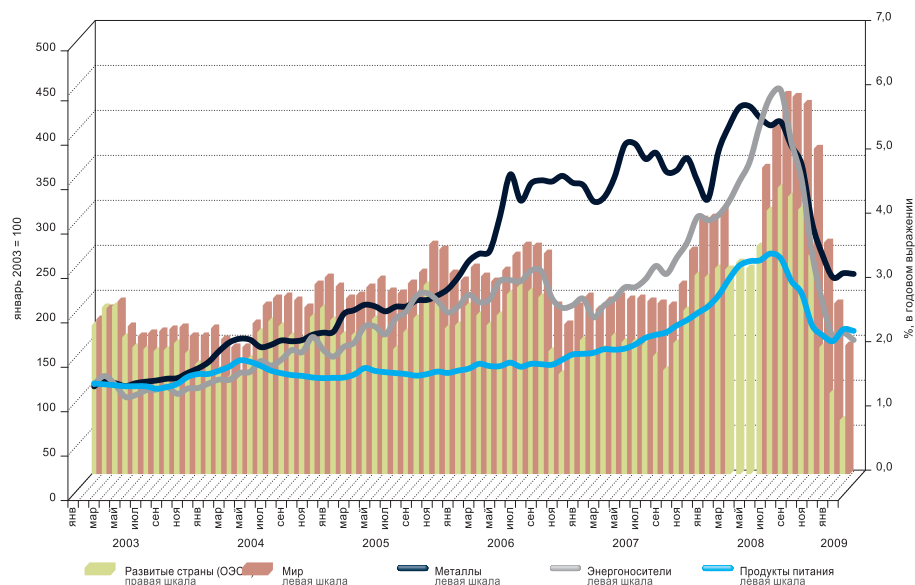
Нынешней рецессии предшествовал едва ли не самый значительный подъем в обозримом прошлом: в 2003–2008 гг. мировой ВВП вырос на треть[■] – даже во вполне удачные 1990-е годы на это ушло восемь лет. Мир отвык от глубоких циклических потрясений, население ведущих стран за последние два десятилетия (кроме стран с переходной экономикой) не страдало от значительной безработицы. Именно в 1990-е годы человечество пришло к постановке крупных глобальных задач: защита окружающей среды и климата; борьба с бедностью – Цели Тысячелетия (Millennium Development Goals); информационная революция; формирование массового среднего класса в развивающихся странах; не вполне удачная попытка бесконфликтного существования после исчезновения «советского блока». За двадцать предшествовавших лет мировой ВВП вырос вдвое (несмотря на переходный кризис), и был проведен широкомасштабный эксперимент в области либерализации международной торговли (ВТО), финансовых услуг, потоков труда и капиталов, региональной интеграции (ЕС).

К 2008 г. сформировались условия для циклического кризиса: переизбыток в ходе интенсивного подъема, усиление отраслевых дис-

■ По удельным весам по ППС (данные МВФ).

балансов, повышение инфляции (см. рис. 1). Можно утверждать, что подъем утратил свою устойчивость в августе 2007 г., когда затяжной кризис в секторе жилищного строительства США стал переходить в кризис ипотеки и распространяться на финансовый сектор, а цены на нефть стали быстро расти с уровня 50–60 долларов за баррель к знаковому порогу в 100 долларов. Именно в этот период начался взлет цен на металлы и продовольствие, а Россия испытала первый шок кризиса ликвидности.

Рис. 1. Динамика потребительских цен и индексы цены на сырьевые товары



Источник: МВФ, Всемирный банк, расчеты ИЭФ

Оценки будущего развития мировой экономики становились все более пессимистичными. Проблема «токсичных» американских активов обострялась в течение последующих 12 месяцев, но после ряда банкротств и слияний в течение первого полугодия 2008 г. возникла своего рода летняя «отпускная» пауза. К сожалению, она была воспринята как свидетельство стабилизации ситуации не только бизнесом, но и, по всей видимости, регуляторами, включая ФРС, Минфин США, МВФ и др. В полном соответствии с историей экономических потрясений в последние четыре века самый серьезный кризис, несмотря на множество предсказателей, аудиторов, аналитиков и регуляторов, разразился внезапно⁴. Только за 2008 год мировые финансовые активы потеряли в стоимости, по оценкам Азиатского банка развития, до \$50 трлн, что одно гарантирует тяжелейшие долгосрочные проблемы с кредитом.

По-видимому, в крупнейших американских финансовых компаниях, в наибольшей степени пострадавших от кризиса, до последнего момента никто не осознавал степени риска и угрозы для данного бизнеса. Соответственно все денежные власти страны, которая осуществляла самостоятельное регулирование, оказались застигнутыми врасплох⁵. Необходимо отметить, что ни ООН, ни ОЭСР, ни даже МВФ и Мировой Банк не проводили мониторинга системных проблем и рисков мировой экономики, в том числе частного финансового сектора. В рамках своего мандата МВФ, который исправно критиковал правительство США за крупные финансовые дисбалансы, изучал инфляционные процессы, а также проблемы макроэкономики и бюджетно-фискальной политики.

Экономический подъем сопровождался ростом цен на сырье и энергоносители. Слабым звеном при этом оказались не энергетические отрасли, не государственные бюджеты (как во время прежних долговых кризисов), а частные финансовые сектора развитых стран, что особенно удивительно после азиатского кризиса 1997–1998 гг., который способствовал усилению внимания к надзору и регулированию, повышению прозрачности в отчетности финансовых компаний.

Подчеркнем, что рецессия, накопление бюджетных проблем приведут к повсеместному замедлению решения социальных и иных проблем, за исключением представляющих немедленную угрозу ста-

⁴ См.: Kindlberger Ch. P. Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises. Wiley, 2005.

⁵ Фактически регуляторы США на основе «Патриотического акта» (Patriot Act – “Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001”) в значительной степени регулировали многие мировые финансовые потоки, ЕС имеет свою систему регулирования, а остальной мир оказался предоставленным наблюдению со стороны МВФ и Всемирного банка.

бильности стран, правительств и элит. Впереди нас ждет чрезвычайно опасный период (чем длиннее рецессия – тем опаснее) в социально-политическом отношении. Предшествующий двадцатилетний экономический рост и сам его характер в огромной степени изменили мир. Теперь эти достижения должны пройти проверку на прочность – можно предположить, что будут существенно пересмотрены приоритеты развития как правительствами, так и населением, произойдет поворот к решению насущных проблем выживания в условиях кризиса.

Таблица 1. Динамика и прогнозы динамики ВВП по основным регионам и странам, 1990–2009 гг. (в %)

	1990–2002	2002–2008	2005	2006	2007	2008	2009 (I)	2009 (II)
Мир	42,3	33,2	4,5	5,1	5,2	3,4	0,5	0,9
Развитые страны	37,2	17,0	2,6	3,0	2,7	1,0	-2,0	-0,1
ЕС	29,5	16,6	2,2	3,3	3,1	1,3	-1,8	-0,6
США	41,7	17,8	2,9	2,8	2,0	1,1	-1,6	-0,5
Япония	19,3	11,0	1,9	2,4	2,4	-0,3	-2,6	-0,1
Развивающиеся страны	51,3	58,9	7,1	7,9	8,3	6,3	3,3	4,5
Бразилия	24,7	31,0	3,2	3,8	5,7	5,8	1,8	2,8
Россия	-33,0	58,0	6,4	7,4	8,1	6,2	-0,7	3,0
Индия	89,4	69,5	9,1	9,8	9,3	7,3	5,1	5,8
Китай	203,0	98,	10,4	11,6	13,0	9,0	6,7	7,5
Объем мировой торговли	211,2	58,6	7,6	9,3	7,2	4,1	-2,8	-2,1

Источник: МВФ.

Прогноз на 2009 г.: I – IMF WEO Update (28 января 2009 г.),

II – World Bank GEP 2009 (9 декабря 2008).

Смягчение последствий финансового кризиса и поиск выхода из рецессии без больших потерь для основных групп стран – принципиальный путь сохранения стабильности и собственно ограничения масштабов кризиса. Прогнозы и оценки роста с весны до конца 2008 г. быстро

менялись – прогнозисты абсорбировали плохие новости, а последнее, в свою очередь, постепенно изменяли ожидания экономических агентов⁶. К началу ноября сформировался прогноз на 2009 г., согласно которому в развитых промышленных странах начнется рецессия (см. табл. 1). Уже во втором полугодии 2008 года уровень промышленного производства стран ОЭСР сократился на 13%. ВВП США в четвертом квартале сократился на 6,2%, а уровень безработицы в начале 2009 года превысил 8%. Снижение объема мировой торговли в 2009 году минимум на 2% будет первым с 1982 года. К началу 2009 года прогнозы ухудшились в еще большей степени, указывая на вероятно глубокое падение ВВП развитых стран в 1–2 квартале 2009 г. с суммарным снижением более чем на 10% за четыре квартала⁷.

Мы выделяем несколько причин мирового финансового кризиса.

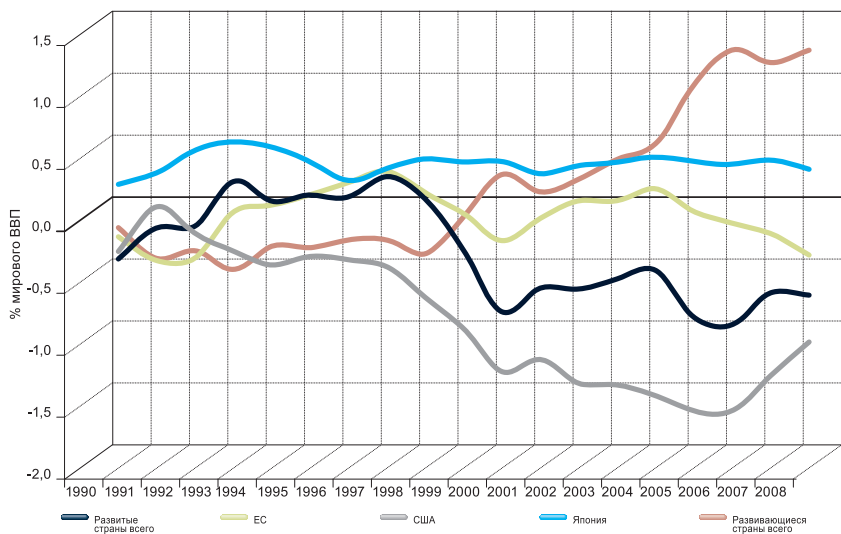
Высокие темпы экономического роста в мире с начала 2000-х годов на фоне глубоких дисбалансов в сфере сбережений и накопления. В текущем цикле обострились системные проблемы в функционировании глобальной финансовой системы. С одной стороны, огромный накопленный отрицательный платежный баланс в США (с 1999 г. – задолго до роста цен на нефть) и в ЕС (с 2006 г.), а с другой – растущее положительно сальдо развивающихся стран, исчисляемое в триллионах долларов, или около 1,2% мирового ВВП (см. рис. 2). Поток сбережений из развивающихся стран – в основном Китая, Индии, стран-экспортеров нефти и России – составлял в последнее десятилетие примерно 1% нормы накопления развитых стран, компенсируя нехватку собственных сбережений, прежде всего в США.

Все кризисы обычно начинаются с «триггера» – банкротства или биржевого краха. Но в данной рецессии мы впервые имеем дело с финансовым шоком, предшествующим промышленной рецессии. Он в огромной мере синхронизировал кризис по отраслям и странам. С начала 2009 г. «обычный» финансовый кризис начал играть свою роль по мере развития кризиса в реальном секторе экономики, но впереди еще банкротства предприятий и невыплаты фирмами (а не держателями жилищных закладных) банковских и облигационных займов. Падение биржевых индексов в январе-марте 2009 г. стало признаком входа кризиса в обычную логику саморазвития.

⁶ С точки зрения теории распространения информации можно предположить, что в 2008 г. скорость прохождения различных этапов пересмотра решений в фирмах была значительно выше, чем в 1929, 1958 или даже в 1975 гг.

⁷ См. в частности "Global Free Fall", January 16, 2009, "Barclays Capital", p.3.

Рис. 2. Сальдо счета текущих операций, 1990–2008 гг.
(в % мирового ВВП)

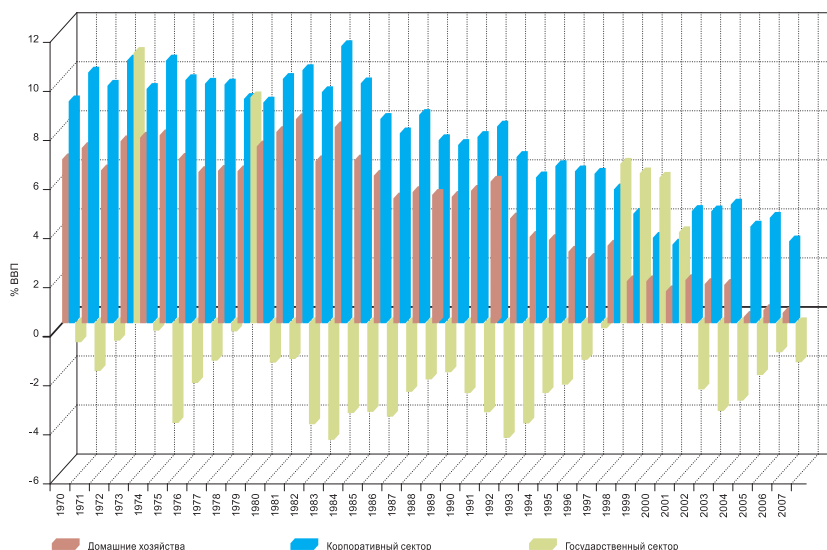


Источник: МВФ

Отрицательные реальные процентные ставки в развитых странах.

Мягкая денежно-кредитная политика в условиях глобального замедления инфляции, а также приток капитала из развивающихся стран способствовали тому, что в течение большей части 2000-х годов реальные процентные ставки в развитых странах были отрицательными. Это привело к возникновению «пузырей» на рынках ряда активов – фондовом, недвижимости и т. д. Свою роль сыграло и отсутствие традиционного биржевого кризиса в США в середине 1990-х годов, который обычно сокращал размеры «пузырей». Биржевой кризис 2000 г., казалось, в какой-то степени снял эту проблему, но ситуация в конечном счете лишь ухудшилась. Борьба с короткой рецессией 2001 года продолжалась до 2003 года при феноменально низком уровне процентных ставок, что стимулировало дальнейшую кредитную экспансию. Бывший руководитель ФРС А. Гринспен уже признал, что часть вины за искусственное раздувание сферы ипотечного кредитования в этот период лежит на политике излишне длительного стимулирования роста с помощью низких ставок рефинансирования (перед выборами 2004 г.). «Ипотечный пузырь» оказался намного более стойким и «токсичным», чем обычные биржевые.

Рис. 3. Уровень чистого сбережения экономики США по основным секторам, 1970–2007 гг. (в % ВВП)



Источники: BEA, расчеты ИЗФ.

Каждый элемент этого кризиса по отдельности, вероятно, не смог бы создать такие проблемы, но в силу определенной политики (включая войну в Ираке) структурные дисбалансы в экономике США в течение последних лет увеличились до опасного уровня. В результате основные дефициты – торговый, счета текущих операций и бюджетный – быстро росли. В долгосрочной перспективе сохранять такое положение было невозможно, о чем предупреждали многие экономисты. В то же время исследователи часто упускают из вида важнейший структурный дисбаланс в США: практически нулевую норму сбережений домашних хозяйств (см. рис. 3). С начала 1980-х годов уровень их сбережения устойчиво сокращался при достаточно высоком росте потребления. Чистым сберегающим агентом выступал лишь корпоративный сектор, основная же часть накопления фактически финансировалась за счет внешних источников – финансовых ресурсов других стран. Практически отсутствие сбережения у сектора домашних хозяйств представляет одну из основных угроз текущего кризиса – сокращение дохода автоматиче-

ски означает сокращение личного потребления в подобных условиях. Рецессия и обрушение сбережений населения США в ценных бумагах повысило норму сбережения населения до 5% к началу 2009 года. Это вызвало в частности шестимесячное (июль-декабрь 2008 г.) сокращение личных потребительских расходов в текущих ценах, ранее не наблюдавшееся. Это стало фактором снижения производства и импорта – быстрого распространения кризиса на Японию и Китай – традиционных экспортеров потребительских товаров и автокомпонентов.

Помимо спасения банковской системы антикризисная политика властей США построена на двух опорах: вливание бюджетных средств (возврат налогов населению) непосредственно населению во 2 квартале 2008 года; и стимулирование кредита, что наталкивается на фундаментальные трудности при отсутствии сбережений. Рост нормы сбережений населения во время кризиса будет означать сокращение потребительского спроса и углубление проблем.

Ослабление de facto регулирования финансового сектора при внезапном расширении использования новых финансовых инструментов⁸. Общая тенденция к дерегулированию и либерализации финансового сектора в течение четверти века способствовала появлению системных рисков, которые стали очевидны лишь в ходе кризиса. Возникли риски осуществления нескольких дефолтов крупных финансовых институтов в течение короткого промежутка времени с катастрофическими последствиями для мировой финансовой системы. Очевидно, что системный риск подобного рода недооценивался и самими рынками, и регуляторами, которые имели влияния и информации о действиях «теневой», небанковской финансовой системы. Большая часть небанковского финансового сектора (хедж-фонды, инвестиционные банки, фонды прямых инвестиций) находится за пределами традиционного регулирования или регулируется значительно слабее. В частности, активы хедж-фондов, составлявшие \$185 млрд, выросли до практически \$2 трлн в конце 2007 года. Увеличение объемов средств в финансовом секторе, а также острая конкуренция между всеми участниками способствовали резкому росту «аппетита» к риску и прибыли, который был в значительной степени удовлетворен новыми финансовыми

⁸ Можно спорить, является ли это кризисом «саморегулирования», но в любом случае это кризис американской систем регулирования, которая явно или неявно рассматривалась как эталон для остального мира, к которому постепенно все приближались, в частности после тяжелых уроков Азиатского кризиса.

инструментами. Новые инструменты (CDS, CDO, CDO² и т. д.), бурно развившиеся в последние десять лет, имеют чрезвычайно сложную структуру и еще не проходили еще теста «на кризисную устойчивость». Увеличение «аппетита» к риску при низких краткосрочных процентных ставках способствовали тому, что разрыв по временной структуре между пассивами и активами вырос. Финансовая система развитых стран в целом стала в гораздо большей степени полагаться на **краткосрочные пассивы для финансирования долгосрочных активов**.

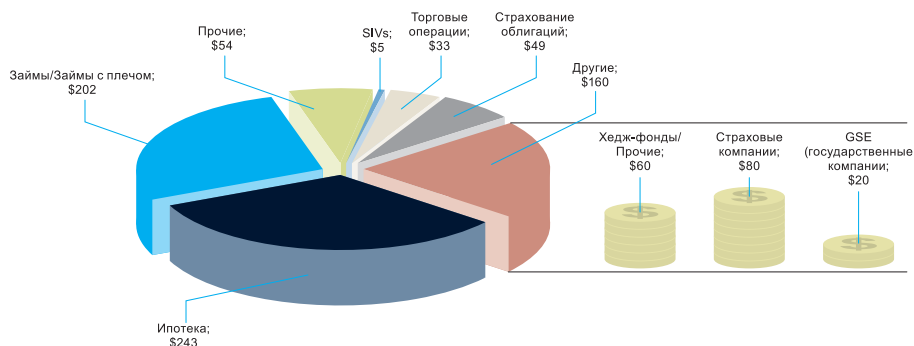
В основе этих представлений лежал опыт функционирования в условиях длительного периода «дешевых денег» и ликвидных краткосрочных кредитных рынков. Вывод таких обязательств за баланс позволяет «улучшить» текущую отчетность, однако не снимает фактических обязательств банков по своим дочерним структурами. Таким образом, финансовая система, которая в результате новаций должна была снизить риски за счет более равномерного их распределения, стала источником беспримерной кредитной экспансии.

Высокая доходность инвестиционных банков и фондов обеспечивалась благодаря наращиванию объема производных финансовых инструментов (деривативов). Во многих случаях связь между доходностью базовых активов и производных инструментов носит сложный нелинейный характер, поэтому падение стоимости первых приводит к гораздо более сильному эффекту для стоимости деривативов. Сегодня мы наблюдаем исчезновение важнейших финансовых учреждений и целых отраслей: например, фактически прекратили свое существование инвестиционные банки в США. Если удастся ограничить величину дальнейших потерь в данной сфере, это положительно скажется на краткосрочных перспективах развития финансового кризиса и масштабах передачи отрицательных импульсов в реальный сектор – бизнесу.

Произошел **системный провал** всех органов надзора, анализа и контроля финансовых рынков. Суть проблемы заключается в неспособности институтов и рынков адекватно оценивать совокупность рисков. Оказалось, что они могут отслеживать только частичные риски, но **системных угроз не видят**. Уже ясно, что вместе с кризисом финансового регулирования можно фиксировать и кризис доверия к финансовым регуляторам в самом широком смысле слова. Вместе с государственными органами надзорными органами необходимо признать провал систем внутреннего и внешнего аудита (это после кризиса доверия 2001 года – «случай Артура Андерсена»), провал рейтинговых агентств, финансовых аналитиков внутри бизнеса и в специальных изданиях.

Все кризисы обычно начинаются с «триггера» – банкротства или биржевого краха. Но в данной рецессии мы впервые имеем дело в финансовом шоке, предшествующим промышленной рецессии. Тем самым обычный финансовый кризис еще должен сыграть свою роль по мере развития кризиса в реальном секторе экономики, как результат банкротств предприятий и невыплаты фирмами (а не держателями жилищных закладных) банковских и облигационных займов. Падение биржевых индексов в конце января 2009 г. стало признаком входа кризиса в обычную логику саморазвития.

Рис. 4. Объем убытков в мировой финансовой сфере по типу секторов и видам операций, июль 2007 – август 2008 гг. (млрд долл.)



Источник: GFSR (Oct. 2008).

Мировой кризис уже прошел несколько этапов:

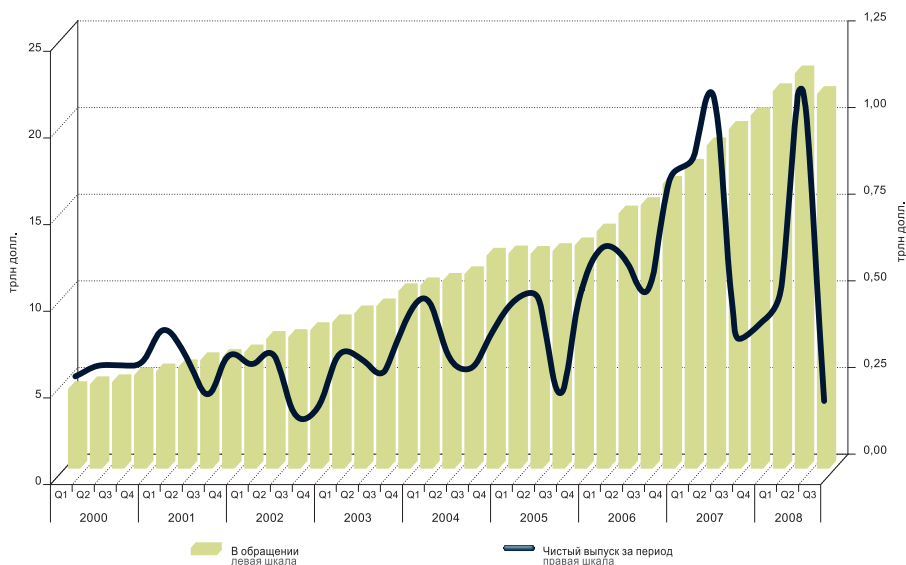
Первый этап кризиса – с июля 2007 г. до августа 2008 г. – характеризовался развитием американского ипотечного кризиса, списанием огромных средств по «плохим» закладным банками и первыми банкротствами. Только за это время мировая финансовая система понесла потери, равные примерно 800 млрд долл. (см. рис. 4).

Второй этап – кризис ликвидности – идет «всплесками», но с середины сентября 2008 г. он приобрел определенную устойчивость. Банки торгуют только «чужими» деньгами центральных банков, но своих никому не доверяют. Явной ошибкой регуляторов стало согласие на банкротство

Lehman Brothers. Оно было дано исходя из корректных теоретических соображений – предотвратить «моральный риск», то есть не снимать ответственности с участников рынка, что свидетельствует о недостаточном понимании глубины нынешнего кризиса: это банкротство напугало всех, так как показало, что больше нет надежных брендов.

Третий этап – паралич кредита, вытекающий из кризиса ликвидности. Чем дольше он продолжается, тем больше вреда наносит текущей экономической деятельности, но особенно – будущим капиталовложениям. По данным, Банка международных расчетов, выпуск облигаций в развитых странах сократился примерно в 5 раз (см. Рисунок 5), аналогичным образом сократилось количество синдицированных кредитов как в развитых, так и в развивающихся странах. В подобных условиях в ближайшие несколько лет неизбежно замедление инвестиционной активности из-за трудностей с финансированием.

Рис. 5. Динамика рынка международных долговых бумаг в развитых странах



Источник: BIS, расчеты ИЭФ

Потеря доверия к регуляторам и финансовым властям увеличивает риски панического поведения домашних хозяйств и фирм, бегства от тех или иных валют, усиливает угрозу набега на банки, то есть воспроизводит проблемы. Тем самым резко снижается эффективность действий регуляторов и закрепляется всеобщая утрата доверия⁹. Общий кризис доверия стал самостоятельным фактором, определяющим низкую эффективность предпринимаемых мер. Доверие подорвано не только к тем или иным финансовым инструментам и институтам, но и в целом к регуляторам и экономическим ведомствам. Оказались неработоспособными традиционные (действенные при «малых» шоках) методы успокоения и оживления рынков. Многие, если не все, меры текущей экономической политики из проверенных десятилетиями и учебниками подходов превратились в эксперименты по восстановлению доверия.

К началу 2009 года мировой финансовый кризис находится в своей острой фазе уже более трех месяцев. Кризис доверия сохраняется практически во всех развитых странах и открытых экономиках (странах с переходной экономикой). Кредитный коллапс в ведущих финансовых центрах не преодолен, масштабные вливания ликвидности лишь предотвратили массовые банкротства. Нет сомнений, что мы имеем дело не с биржевым и банковским кризисами в рамках обычной рецессии, но с системным кризисом, который затронет всю финансовую систему мира.

Следующий этап кризиса будет, если опираться на историю, более длительным и мучительным. Даже при значительном увеличении государственных средств в банковскую систему кредит останется доступным только очень ограниченной доле самых надежных заемщиков. Кредит на рискованные, долгосрочные проекты будет крайне затруднен. И чем длительнее будет этот период, тем труднее будет из него выйти в силу спросовых и рискованных ограничений, трудности перераспределения рисков и ограниченности (растущих) государственных гарантий.

2. Осенняя «плавка токсичных активов» и тщетные поиски доверия и стабильности

Финансовый кризис с сентября 2008 г. все сильнее воздействует на реальный сектор во всем мире. Сжатие кредита ударило по отраслям, наиболее зависящим от текущего долгового финансирования, особен-

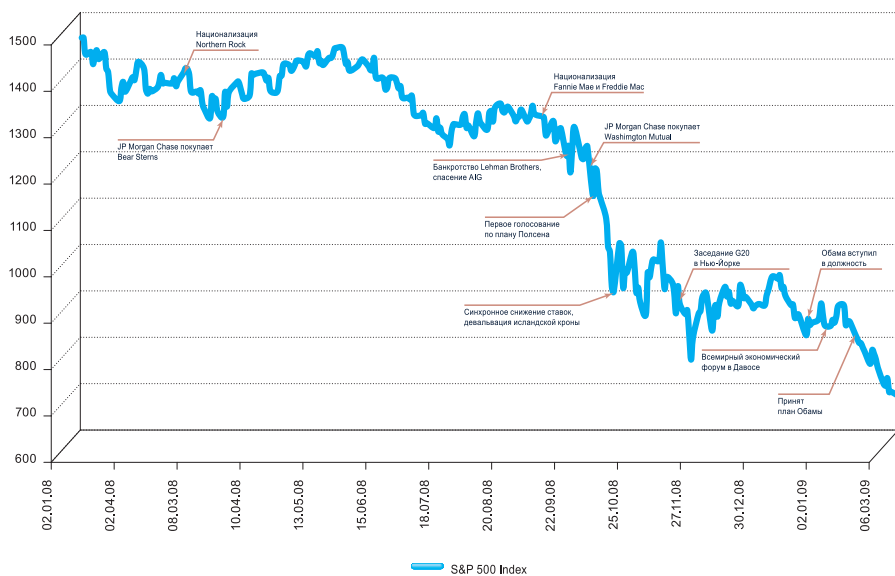
⁹ Свою роль сыграли и неудачные методы решения ряда проблем в США – например, масштабные призывы голосовать за «План Полсона» в Конгрессе под угрозой финансовой паники и многомиллионной безработицы.

но на уровне конечного спроса: строительству, торговле, внешнеторговым операциям и автомобилестроению. Тем самым включился самый, наверное, опасный механизм саморазвития кризиса – передача снижения спроса по отраслям через внешнюю торговлю. За несколько месяцев вслед за падением биржевых индексов был прокол «пузырь» цен на металлы и стройматериалы как в мире, так и в России. Началось повсеместное сокращение заказов и расходов на капиталовложения.

Неэффективность мер борьбы с банковским и биржевым кризисами – наиболее наглядными для домашних хозяйств и фирм – обусловила перемены в поведении экономических агентов. Вместо максимизации дохода в средне- или долгосрочном периоде (как это предписано теорией) все стали дружно переключаться на спасение своих активов путем превращения их в ликвидную форму или перевода в более надежные банки и страны¹⁰. Замораживание кредита опасно даже на короткий период времени. Тем более паралич биржи, межбанковского кредита, банкротство или неопределенность будущего многих крупнейших кредитных институтов, сообщения о снижении производства и спроса вызывают пересмотр едва ли не всех программ расширения производства и накопления. Инвестиционный процесс всегда является основной жертвой кризиса (вслед за биржей). Временная стабилизация биржевых индексов на все более низких уровнях не означает решения проблем – история биржевых кризисов и осенние события указывают, что падения возобновляются вне зависимости от действий финансовых властей (см. рис. 7).

¹⁰ Одной из форм такого бегства осенью этого года стал перевод активов многими иностранными агентами в американские правительственные облигации с готовностью согласиться на отрицательный доход ради надежности. Одновременно идет отток капитала из частных американских бумаг. Но «бегство от риска» привело, в частности, к укреплению доллара в разгар кризиса.

Рис. 7. Динамика индекса S&P 500 и основные события 2008 г.



Источник: S&P, различные источники.

К концу 2008 г. списано уже намного больше 1 трлн долл. «токсичных активов», но впереди еще списания, сравнимые по масштабам: каждый шаг кризиса делает «токсичными» дополнительные группы активов. Передача кредитного паралича в реальную экономику происходит очень быстро через падение спроса на ряд товаров и ограничение кредита. Цены на сырьевые товары на мировых рынках снижаются в полном соответствии с историей и теорией.

Слабость российской биржи, ее зависимость от зарубежного спекулятивного капитала выразились сначала в продолжении роста индексов до мая, а потом — в практически неудержимом падении осенью. Для страны с сырьевым и энергетическим экспортом в этом нет ничего удивительного. Но при крайне малом свободном обращении акций ведущих компаний, отсутствии массового национального индивидуального акционера, который вкладывал бы средства «в длинную», трудно было ожидать, что инвесторы, зарубежные или даже отечественные, смогут выстоять в такой неблагоприятной среде.

На фоне падения объемов производства, торговли и капиталовложений продолжается борьба национальных властей, крупного бизнеса и международных организаций с мировым финансовым и экономическим кризисом. Назовем три основных рубежа, на которых она ведется с сентября 2008 г. при продолжающемся кредитном параличе:

- предотвращение крушения важнейших кредитных институтов с помощью «мягкой национализации»;
- предотвращение набега на сберегательные учреждения;
- предотвращение протекционизма в мировой торговле.

В ходе финансового кризиса важно поддерживать привычную систему крупных, системообразующих (и мелких) финансовых институтов. Она должна уже своим существованием предотвращать панику и поддерживать устойчивые отношения с клиентами. Ключевые, или опорные страховые (перестраховочные) фирмы, которые могли бы похоронить при своем банкротстве также и массу связанных с ними клиентов, должны быть спасены. На данном этапе вход государства через предоставление бюджетных средств в капитал этих учреждений выглядит как чисто спасательная операция. Но она носит очень рискованный характер – в развитых рыночных демократиях такие меры давно не принимали. Парламенты (партии на выборах) еще потребуют потом, после завершения кризиса, дать отчет о поддержке «жирных котлов», как это уже наблюдалось в американском Конгрессе.

Непонятны правила поведения регуляторов, сталкивающихся с конфликтом интересов; отсутствует четкая стратегия «выхода». Сейчас мы имеем дело с операциями, которые в дальнейшем могут оказать и отрицательное воздействие на финансовые рынки¹⁰. Кроме того, идея эффективности частных банков в нормальных условиях остается правильной. Чрезмерное огосударствление банковской системы, которое выражается в настоящее время в «мягкой национализации», потенциально должно снижать ее эффективность в будущем.

Хорошей стороной мировой ситуации остается предотвращение (пока) массовых набегов вкладчиков на сберегательную систему, кроме Украины и Исландии. В то же время «финансовый национализм»

¹⁰ Например, американское законодательство устанавливает высокую ставку дивидендов по привилегированным акциям, что может вести (особенно в условиях кризиса) к снижению доходности обычных акций банков и затруднениям с восстановлением их курса.

привел к увеличению защиты депозитов, национализации и скупке (в частности в России) зашатавшихся банков¹². Вместе с тем при дальнейшем развитии кризиса в реальной экономике потери в сберегательной системе будут накапливаться, как и в области ипотеки.

«Группа 20» и другие международные форумы высказались против протекционизма в торговой сфере. Но кризис будет протекать неравномерно по отраслям и странам. Давление со стороны населения, избирателей во время предвыборных кампаний, бедных граждан, сильной оппозиции создадут в каждой стране серьезные перераспределительные конфликты. Могут возникнуть соблазны проведения политики «тихого» протекционизма или обвинения «иностранцев» в подрыве национальных интересов и пр. (уже есть первые арестованные за «плохие прогнозы»). Ряд критически важных отраслей будут спасать, невзирая на расходы и принципы. Поэтому и здесь важно не допустить, чтобы события вышли из-под контроля. Вероятно, можно будет легально применять защитные меры для внутреннего рынка в соответствии с правилами ВТО (Россия от них свободна) при существенной угрозе занятости. Но в случае массового их применения и с учетом медленного рассмотрения этих вопросов в судах это также может создать правовую основу для протекционизма.

Немало проблем накопилось и в сфере регулирования. Необходимые меры охватывают прежде всего раскрытие информации, уменьшение возможностей уводить большие пассивы (обязательства) с баланса на специальные счета, что скрывало истинное положение с долгами и обязательствами коммерческих банков. Требования к отчетности коммерческих банков были намного жестче, чем в случае инвестиционных банков и небанковских учреждений. Также должна быть решена проблема деривативов, под которые не создавали резервов.

Заметим, что пирамида деривативов все еще нависает над экономикой США (см. табл. 4). В частности, при возможном росте банкротств заемщиков возникнет серьезная угроза со стороны «страховок от дефолта», которые выросли с нуля в 2003 г. до 62 трлн долл. в 2008 г. (К марту 2009 года за счет перезачета взаимных сделок и организации частично централизованного клиринга CDS объем контрактов удалось уменьшить до \$30 млрд). Так что кредитный паралич и постепенный подрыв «токсичных активов» незакончились, и финансовый кризис, скорее всего, продолжится и в будущем году. Хотя банковский сектор предпринял серьезные

¹² Одной из проблем поддержки банков со стороны государства является сохранение неопределенности в отношении каждого банка в отдельности, особенно в России. Это сдерживает восстановление межбанковского рынка, поскольку его участники выжидают – кто будет спасен, а кто нет.

Таблица 4. Номинальная стоимость (notional value)
производных финансовых инструментов, США,
1998–2008 гг. (трлн долл.)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Июнь 08
Всего, в том числе:	80	88	95	111	142	197	258	298	415	595	684
контракты на валюту	18	14	16	17	18	24	29	31	40	56	63
форварды	12	10	10	10	11	12	15	16	20	29	32
валютные свопы	2	2	3	4	5	6	8	9	11	14	16
опционы	4	2	2	2	3	6	6	7	10	13	15
контракты на процентные ставки	50	60	65	78	102	142	191	212	292	393	458
форварды на процентные ставки	6	7	6	8	9	11	13	14	19	27	39
свопы на процентные ставки	36	44	49	59	79	111	151	169	230	310	357
опционы	8	9	9	11	14	20	27	29	43	57	62
контракты, привязанные к акциям	1	2	2	2	2	4	4	6	7	8	10
форварды и свопы	0	0	0	0	0	1	1	1	2	2	3
опционы	1	2	2	2	2	3	4	5	6	6	8
контракты на сырьевые товары	0	1	1	1	1	1	1	5	7	8	13
золото	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
прочие товары	0	0	0	0	1	1	1	5	6	8	13
страховки от дефолта (credit default swaps)	-	-	-	-	-	-	6	14	29	58	57

усилия (частично используя средства «Плана Полсона» зимой 2008–2009 гг.) по списанию некачественных активов. Нет уверенности в полном их списании, поскольку по мере развития рецессии часть банковских активов постоянно переходит из категории в категорию, но вниз. В этом состоит важная, хотя не единственная – необходимо еще раз подчеркнуть – специфика данной рецессии: тяжелый финансовый кризис пришел не как результат развития кризиса в реальной экономике, а раньше рецессии и в очень тяжелой и необычной форме. К концу 2008 года рухнул в несколько раз переток капиталов из развитых стран в развивающиеся в форме банковских кредитов и облигационных займов. В форме операций с акциями переток в 2007 г. составил 194 миллиарда долларов, но только 2 миллиарда за второй полугодие 2008 г. Финансовая система в этом отношении просто остановилась.

3. Развертывание промышленной рецессии в 2008 году

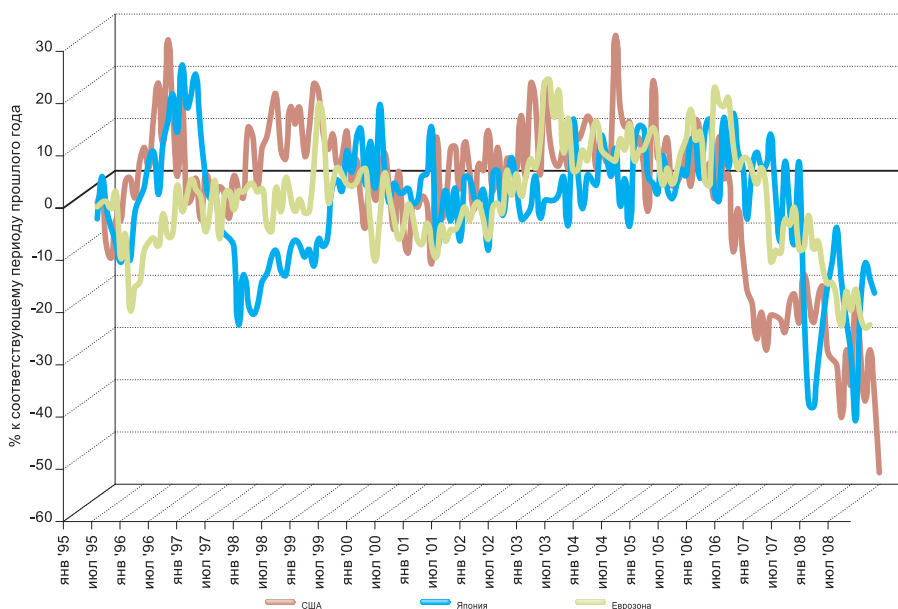
Финансовый кризис уже на ранней стадии вызвал усиление промышленной рецессии через более острый и длительный (чем обычно) паралич кредита в сфере покупок товаров длительного пользования. Это воздействие наложило на сжатие покупок в связи с кризисом жилищного и торгового строительства. Коль скоро началось снижение жилищного строительства, отрасли строительных материалов, мебели, металла были уже обречены на некоторое снижение спроса. Но сокращение выпуска обрабатывающей промышленностью для индивидуальных потребителей – это обычная картина любого циклического кризиса. Вслед за этим триггером срабатывает сброс запасов, вызывая обвал цен на сырьевые товары, а уже вслед за этим приходит сокращение производства товаров инвестиционных, которое уже продолжается довольно длительное время.

В нынешнем цикле необычным является стартовая глубина обрушения спроса на жилье и автомобили, угрожающая в условиях синхронности мировой динамики более глубокими потрясениями, чем в прошлом (см. рисунок 8). Скорость сокращения производства также необычно велика – похоже, глобализация и здесь играет свою опасную роль. Всеобщая информатизация и высокая скорость передачи информации в современных условиях, господство краткосрочных заказов, гибких контрактов позволяет сокращать производство и заказы намного быстрее, чем это происходило в «классических кризисах» 20–80-х годов.

По состоянию на конец 2008 года стабилизация в жилищном секторе США – первоисточнике текущего кризиса – так и не была достигнута (см.

Рисунок 8). Хотя падение цен на жилье продолжается, это не приводит к стабилизации в строительном сегменте, так как на рынок выплескиваются все новые и новые объемы на вторичный рынок, что обрушивает далее первичный рынок. Таким образом, пока инициативы американской администрации по поддержке жилищного сектора не увенчались успехом.

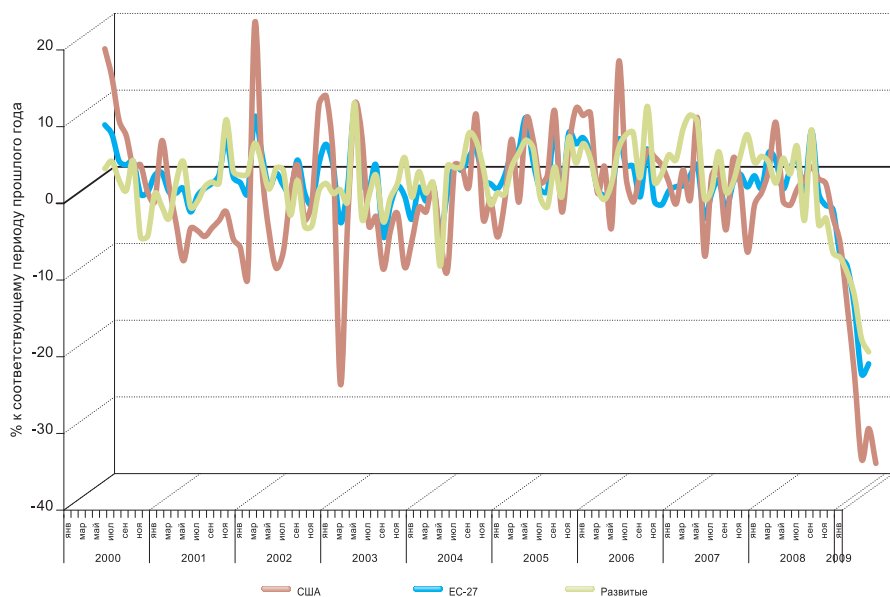
Рис. 8. Динамика разрешений на строительство нового жилья, 1995–2008, % к соответствующему периоду прошлого года



Источник: ОЭСР

Падение в жилищном секторе и вызванное им снижение цен на жилье означали снижение благосостояния практически для всех домашних хозяйств. Это не могло не отразиться на потребительских секторах экономики, одним из наиболее пострадавших стал автомобильный сектор США. к началу 2009 года падение продаж легковых автомобилей достигло практически 50% и охватывало практически все сегменты рынка (см. Рисунок 9). Резкое снижение цен на бензин во второй половине 2008 года не переломило ситуацию.

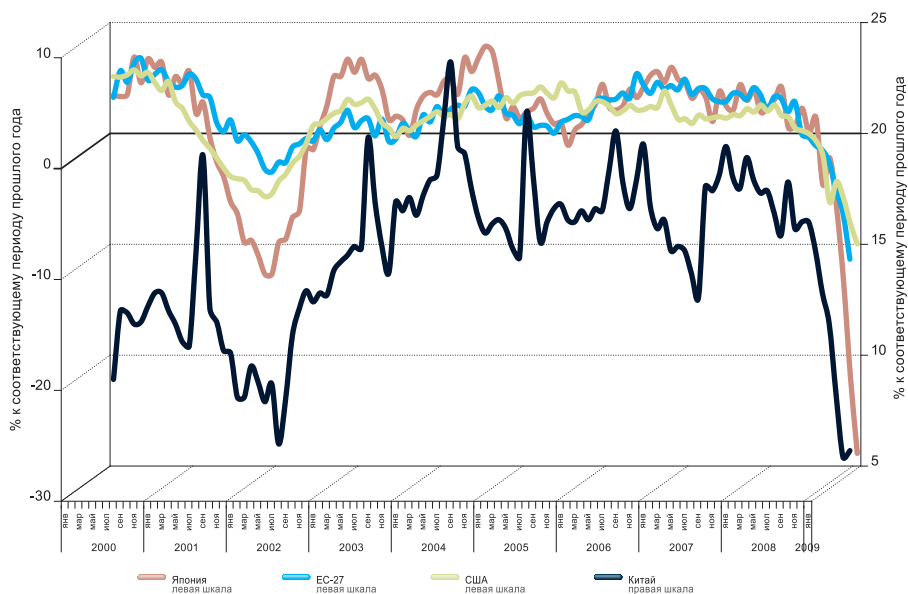
Рис. 9. Продажи новых легковых автомобилей, 2000–2008 гг., % к соответствующему периоду прошлого года



Источник: ОЭСР

Быстрое падение потребительских рынков развитых стран, в первую очередь США, означало сокращение спроса на импорт и снижение промышленного производства в развивающихся странах. В результате, уже в конце года произошло обрушение экспорта в США азиатских стран, в том числе и Китая. По данным Всемирного Банка, мировая экономика в 2009 году может испытать сокращение, впервые за послевоенный период.

Рис. 10. Динамика промышленного производства развитых стран, 2000–2008 гг.,
% к соответствующему периоду прошлого года
(сезонно сглаженные данные)

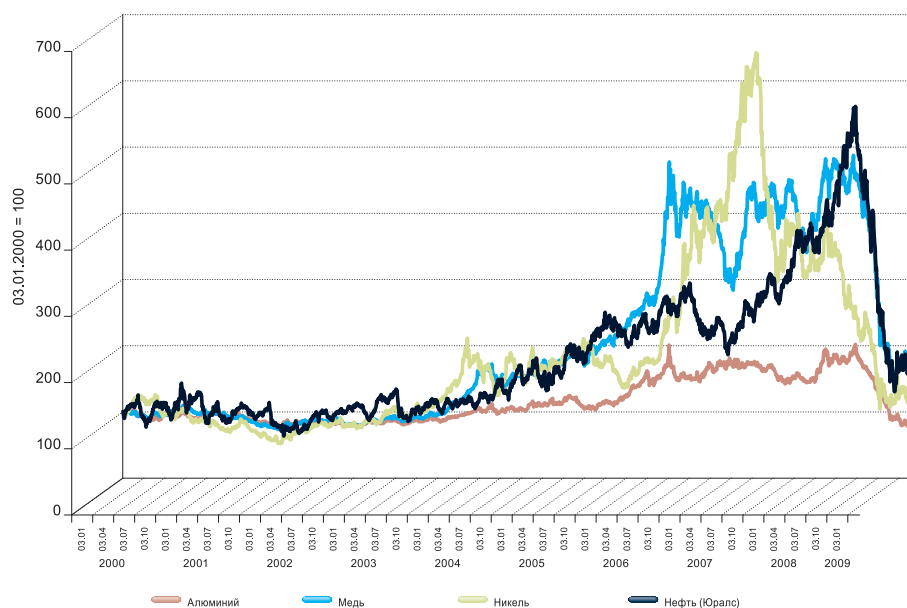


Источник: ОЭСР, Всемирный Банк, МВФ

Замедление промышленного производства и ожидаемое сокращение международной торговли практически мгновенно обвалило цены на все сырьевые товары. Хотя падение цен вернуло их на уровень 2000-2002 годов, оно пока не остановилось. На начало 2009 года практически всеобщее снижение динамики реального сектора всех крупных экономик мира продолжалось, ровно как и снижение цен на сырьевые товары. Распространение кризиса из страны в страну идет также быстрее обычного через сокращение заказов на автомобили, сырьевые и инвестиционные товары. В этот период кризиса идет одновременное сокращение объемов закупок и цен поставок, усугубляя неопределенность ближайшего будущего для поставщиков ведущих товаров и сырья (см. Рисунок 11), что особенно заметно для такой страны как Россия, ко-

торая поставляет всю гамму сырья и полуфабрикатов. Падение спроса экспортеров сырья и энергоносителей уже сказывается на промышленном экспорте развитых стран и Китая – начинается второй виток спирали вниз. Третий виток последует в форме снижения дискреционного потребления и расходов в развитых странах: рестораны, туризм, благотворительность, и т.п. Тяжелые удары по финансовому сектору и промышленности, сокращение массовых доходов рано или поздно сожмут спрос и цены на экспорт продовольствия.

Рис. 11. Индексы цен на нефть и металлы, 2000–2009 гг.



Источник: ОЭСР, Всемирный Банк, МВФ

На конец 2008 года текущая стадия кризиса не давала достаточной информации для прогнозирования его глубины и длины (что вообще обычно не поддается сколько-нибудь точному прогнозированию на этой стадии). Острая фаза снижения спроса и производства (и импорта) происходит в этой рецессии в США несколько быстрее, чем обычно

Данные за полный 2008 год дадут снижение производства и прибылей в промышленности, резкое замедление роста ВВП и международной торговли. Но для определения необходима большая ясность в развитии международной передачи кризиса для оценки дальнейших перспектив. Мы не исключаем еще одного падения финансовых рынков в начале 2009 года после того, как полные итоги 2008 году станут известны и окажутся хуже ожидаемых значений.

Следующие стадии рецессии в 2009 года дадут сокращение капиталовложений, рост безработицы, банкротства в реальном секторе экономики, начнется существенная переориентация спроса в мире, сокращение производства в странах с высокими издержками и географические изменения. Концентрация спада на старте рецессии в однотипных отраслях и высокая синхронность могут создать углубить кризис и затруднить выход. Идет быстрое снижение выпуска и экспорта ряда типов промышленной продукции (особенно автокомпонентов) в Японии, Германии и Китае.

В настоящее время уже очевидно, что мировая рецессия не пойдет по «мягкому» сценарию, как и в 2001–2002 или 1990–1991 и даже в 1980–1982 годах. Тогда падение выпуска промышленной продукции продолжалось по 12–15 месяцев, но острая фаза кризиса была заметно слабее текущей рецессии. Так что общая глубина падения уже к концу 2008 года превосходит большинство рецессий в послевоенный период. Синхронность и высокая скорость развертывания рецессии в реальном секторе практически всех стран мира указывает на ее исключительный характер. Нет ни стран, совершенно не затронутых рецессией, хотя остается (в начале 2009 года) надежда на большую устойчивость крупных развивающихся стран с большим внутренним спросом. В случае продолжения спада до середины 2009 года в реальном секторе, это окажется сильнейшей послевоенной рецессией. Глубина и продолжительность рецессии остаются в высокой степени неопределенными и будут зависеть во многом от сокращения спроса (сначала потребительского) в США. Для развитых стран также огромную роль будет играть устойчивость инвестиционного спроса как у себя дома, так и в развивающихся странах.

Еще одной особенностью данной мировой рецессии, которая роднит ее с кризисом 1974–1975 гг., является незавершенность нижней фазы цикла сырьевых товаров. Хотя падение цен, как мы показали выше, огромно, но не выходит за рамки цен предшествующего подъему периода в два десятилетия. За три с лишним десятилетия «нефтеемкость» ВВП развитых стран сократилось примерно вдвое, так что ценовой шок 2006–2008 гг. не был столь тяжелым. Но в ходе рецессии текущие цены удерживаются на уровне 40 долларов за баррель – примерно в два раза выше уровня 1986–2002 годов. Аналогичная ситуация была и в середине 70-х гг. – цены на нефть в США были примерно вдвое выше предшествующего периода.

Эффективность принятых антикризисных мер во всем мире остается пока неясной, поскольку они идут из «традиционного» антикризисного арсенала против необычного кризиса. Несмотря на заверения в поддержке со стороны правительств всех стран, они не указывают на ключевой момент – ресурсы теряемые экономическими агентами и семьями в ходе кризиса на порядки превышают возможности помощи. «План Обамы», включающий в общих чертах сильный фискальный стимул и традиционные (с 30-х годов) программы в области инфраструктуры, на который возлагают надежды не только в США, сильно запаздает и его действие может быть ощутимо только во второй половине 2009 года. В сфере координации действий различных стран критически важна длительность рецессии. Если она будет даже умеренной по глубине, но будет все более длительной, это станет серьезной угрозой «единому фронту борьбы против протекционизма». Кризис ожидается весьма болезненный не только в финансовом и энергосырьевом секторе или автомобильной промышленности. Он поставит под вопрос эффективность многих программ развития и возможность их финансирования.

Еще одна важная (и опасная) особенность данной рецессии связана с трудовыми и социальными отношениями, что будет иметь прямое отношение как к устойчивости экономик, политик и правительств¹³. Население развитых стран уже четверть века не испытывало таких потрясений, безработицы и снижения доходов, поэтому экономические трудности чреваты ростом социальной неустойчивости. Протесты и за-

¹³ Первые жесткие столкновения молодежи с полицией, протесты жертв политики «подтягивания поясов» и серьезные обвинения правящих элементов элит в коррупции уже начались в Греции, Литве и Латвии.

бастовки (в частности средних классов) в годы подъема были направлены на элементы налоговой политики, социальные трансферты, то есть на изменение распределения растущих доходов компаний и государств. Теперь социальная политика окажется совершенно иной – она будет адресоваться в течение кризиса проблеме «справедливости» при распределении потерь. Возникнет конкуренция за ресурсы между бедными и средними слоями, которые различаются как устойчивостью, так и возможностями давления, как электорального и «уличного». Давление на власти и элиты будет возрастать также вслед за углублением и особенно затяжкой глобального кризиса.

Мир выйдет из данного кризиса, предположительно, через пару лет (выход на предкризисный уровень и устойчивый рост) с изменившимися закономерностями роста по отраслям и странам, другими отношениями в энергетике, сильно изменившейся финансовой архитектурой. Кризис сформирует условия роста на следующий период, пока очевидно, что изменения будут намного более серьезными, чем в рецессиях последней четверти века.

Леонид ГРИГОРЬЕВ,
кандидат экономических наук,
президент Фонда «Институт энергетики и финансов»,
декан факультета менеджмента
Международного университета в Москве

Марсель САЛИХОВ
кандидат экономических наук,
заведующий сектором экономических исследований
Фонда «Институт энергетики и финансов»

Сергей КОНДРАТЬЕВ,
старший эксперт Фонда «Институт энергетики и финансов»

Старт рецессии в России: 2008–2009 гг.

К началу 2009 года российская экономика вступила в промышленную рецессию, сопровождающуюся обесценением рубля, ростом безработицы и приостановкой инвестиционных программ. Российская финансовая система оказалась не готова к мировому шоку 2007–2008 годов и повторила путь более развитых стран – через финансовый кризис к промышленному спаду. В целом мир прошел за год от выдающегося экономического подъема к системному кризису, комбинацию глобального циклического и финансового кризиса¹⁹. Российская экономика испытывает, видимо, свой первый полноценный рыночный кризис, отягощенный слабостью финансовой системы, с легкостью «импортировавший» шок из-за рубежа.

Со второй половины 2008 года российская экономика переходит в качественно иной режим своего функционирования. Ключевые параметры этого периода будут связаны с относительно низкими ценами на нефть («потеря ренты»), падением выпуска в промышленности и росте безработицы. Финансовые резервы хотя и упали с 600 до

¹⁹ Более подробно см. Л.Григорьев и М.Салихов «Мировой финансовый шок-2008: старт глобального кризиса» в этом издании.

400 миллиардов долларов, но не смогли предотвратить падения рубля. Хотя триггером российского кризиса стали события на мировых финансовых рынках и рецессия в развитых странах, степень этого влияния была связана с внутренними причинами и структурой экономики. Сильная зависимость экономики от экспорта сырьевых отраслей, слабая частная финансовая система, нерешенные проблемы в экономической политике.

Первоначальная психологическая установка Правительства августа – октября 2008 г. была на способность России пережить кризис и продолжать широкие программы без больших потерь за счет частичной изоляции и больших резервов. Она обусловила попытку продолжить развитие без серьезной корректировки методов политики, бюджета и стратегических планов – Концепция Долгосрочного развития до 2020 года была принята (правда, без экономического прогноза) в ее сверх оптимистическом варианте. Тяжелый глобальный кризис вовне, отток капитала и быстрое снижение курса рубля потребовали изменения макроэкономической политики и бюджета на текущий год, что было реализовано в январе 2009 г.¹⁹

В этой работе мы преимущественно остановимся на финансовом кризисе как триггере и начальном этапе рецессии. Отметим предварительно, что на ранней фазе рецессии вместе с падением биржевых индексов идет обычно сокращение спроса и производства потребительских товаров длительного пользования, падение цен на сырьевые материалы и начало увольнений. В 2008 г. ранний тяжелый финансовый шок agravировал старт рецессии, в частности через раннее внезапное и весьма существенное сжатие потребительского кредита и подрыв ипотеки. На следующей фазе обычно начинается резкое (и более продолжительное) сокращение инвестиций, падение доходов бюджета, появление длительной безработицы и новый удар по финансовому сектору.

1. Истоки и причины

Подъем в российской экономике в 1999–2008 гг. базировался на использовании преимущественно старых производственных мощностей,

¹⁹ См. также в данном издании Е. Гурвич «Макроэкономическая политика в послекризисный период».

определенного запаса рабочей силы, что обеспечило условия для высоких темпов роста при низкой норме накопления в 18–19% ВВП (только в 2007–2008 гг. она поднялась до 21%). Опора на самофинансирование, низкая капитализация банковской системы, серьезное отставание развития рынка корпоративных облигаций не позволяли активнее использовать национальные сбережения. В большой мере как государственные, так и частные сбережения уходили за рубеж, а потом заимствовались через Евробонды и банковские займы для инвестирования в российские компании.

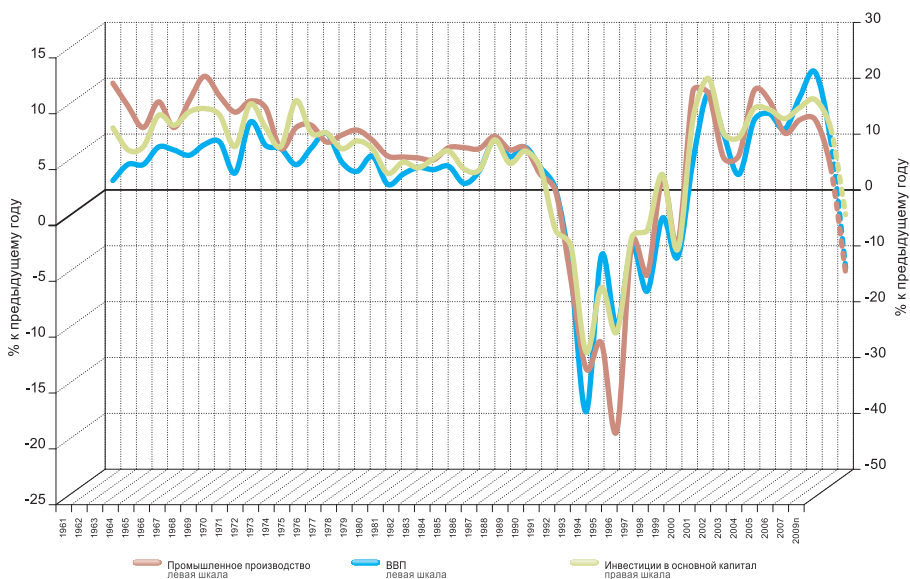
Осознание необходимости модернизации не было поддержано прагматической комбинацией частного бизнеса и институтов развития. В ближайшие годы исчерпает свой ресурс значительная часть оборудования, установленного в 1970–1980-х гг. Это, с учетом ожидаемого в ближайшие годы сокращением трудовых ресурсов (в 2008–2011 гг. численность населения в трудоспособном возрасте сократится на 3,5 млн. чел.) делает необходимым существенное увеличение инвестиций в модернизацию экономики страны. Экономический рост последних лет был неравномерен по годам, в отраслевом и территориальном разрезе. Условно можно выделить следующие этапы:

1999–2002 гг.: экспортно-ориентированный рост. В этот период времени низкий курс рубля, улучшающаяся внешнеэкономическая конъюнктура, низкие издержки на оплату труда, транспорт, энергию позволили российским предприятиям (прежде всего, экспортно-ориентированных отраслей экономики) существенно нарастить объемы производства. Списание долгов предприятий и их обесценение привело к расчистке искусственных препятствий для роста (исчезли «неплатежи» и прочее). Резкое удорожание импорта в результате девальвации рубля в 1998 г. привело к существенному увеличению выпуска продукции отраслей, ориентированных на внутренний спрос (пищевая промышленность). Постепенное повышение цен на экспортную нефть с исключительно низкого уровня 1998 года до «нормальных» 20 долларов периода 1986–2002 гг. способствовало восстановлению.

2003–2005 гг.: постепенное расширение внутреннего рынка. В 2003–2005 гг. помимо существенного увеличения объемов экспорта (как за счет роста физических объемов, так и за счет благоприятной ценовой конъюнктуры на энергоносители), важным фактором экономического развития становится рост внутреннего спроса. Рост не был в сущности «восстановительным», поскольку восстанавливались лишь объемы ВВП (промышленность так и не достигла уровня

80-х гг.) при совершенно иной структуре экономики. Значительная часть экономики, особенно машиностроение и наука так и не смогли подойти к прежнему состоянию¹⁶. К концу данного периода уже начинают проявляться основные ограничения в дальнейшем развитии экономики – прежде всего, неразвитость финансовой инфраструктуры, снижение конкурентоспособности обрабатывающего сектора российской экономики и т.д.

Рисунок 1. Динамика основных макроэкономических показателей России (до 1991 года – РСФСР), 1961–2008



Источники: ФГС, ЦСУ СССР, расчеты и оценки ИЭФ

¹⁶ См. также в данном издании Е. Гурвич «Макроэкономическая политика в послекризисный период».

2006–2008 гг.: ускорение роста – фаза «компенсирующих» инвестиций. В 2006–2008 гг. происходит существенное ускорение темпов роста инвестиций в инфраструктуру, обрабатывающий сектор, что связано с необходимостью обновления существующих и строительства новых производственных мощностей (во многих отраслях не осталось свободных мощностей, на которых можно производить конкурентоспособную продукцию). Но основная масса капиталовложений (до 60% и более) направляется в торговлю, транспорт и связь, жилищное строительство, наконец «компенсируя» огромную нехватку основного капитала в этих секторах, обусловленную низкими вложениями советского периода и кризиса 90-х годов.

Рост выпуска в машиностроении частично был связан с укреплением предприятий ОПК. Но вложения в машиностроение оставались минимальными – широкий инвестиционный (модернизационный) бума так и не наступил. Существенная часть производимых инвестиций осуществлялась за счет внешнего финансирования, что в ситуации ухудшения условий кредитования на внешних рынках, наблюдавшегося с конца 2007 г., стало дополнительным фактором неустойчивости инвестиционной динамики. К концу периода сложность проведения программы долгосрочных инфраструктурных инвестиций вызвала широкое укрепление государственных компаний и запоздалые попытки создания институтов и инструментов развития.

2008– ... гг. – рецессия и перестройка экономической политики. Сжатие экспортных доходов, внутреннего кредита, начавшаяся в середине 2008 гг. рецессия в экономически развитых странах вызвали сокращение выпуска продукции. Это приведет к серьезному замедлению темпов экономического роста, сокращению объемов производства в ряде секторов российской экономики, существенному снижению инвестиционной активности.

Привлечение ресурсов для финансирования инвестиций может осуществляться как через банковскую систему с использованием кредитных механизмов, так и непосредственно на рынках капитала. Это является одной из ключевых функций финансовой системы. Они были перечислены Дж. Стиглицем в работе, посвященной проблемам стран с переходной экономикой (эти функции важны в комплексе)¹²: передача

¹² Stiglitz J. Financial Systems for Eastern Europe's Emerging Democracies. San Francisco: ICS Press, 1993. P. 9–10.

Таблица 1. Параметры развития финансовой системы России, 2002–2008 (% ВВП, если не указано иное)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008о
ВВП, млрд рублей	10 831	13 243	17 048	21 625	26 880	32 987	41 540
ВВП, млрд \$	345	432	592	764	990	1291	1674
Внешний долг государства	30,2	24,5	17,8	10,7	4,9	3,6	2,5
Внешний долг частного сектора	13,9	18,5	18,3	22,9	26,3	32,0	29,7
Резервные активы ЦБ	13,8	18,0	21,0	23,9	30,6	36,9	25,5
Федеральный бюджет							
Доходы	20,4	19,5	20,1	23,7	23,3	23,6	22,3
Расходы	19,0	17,8	15,8	16,2	16,0	18,1	18,2
Дефицит/профицит	1,4	1,7	4,3	7,5	7,3	5,4	4,1
Банковская система							
Активы банковской системы	38,3	42,3	41,9	45,1	52,3	61,4	67,5
Капитал банковской системы	5,4	6,2	5,6	5,7	6,3	8,1	9,2
Кредиты нефинансовым организациям	16,6	20,3	22,8	25,2	29,9	25,9	30,1
Кредиты домашним хозяйствам	1,3	2,3	3,6	5,5	7,7	9,5	9,7
Внешние обязательства банковской системы	3,3	3,5	4,2	4,9	7,1	12,4	12,1

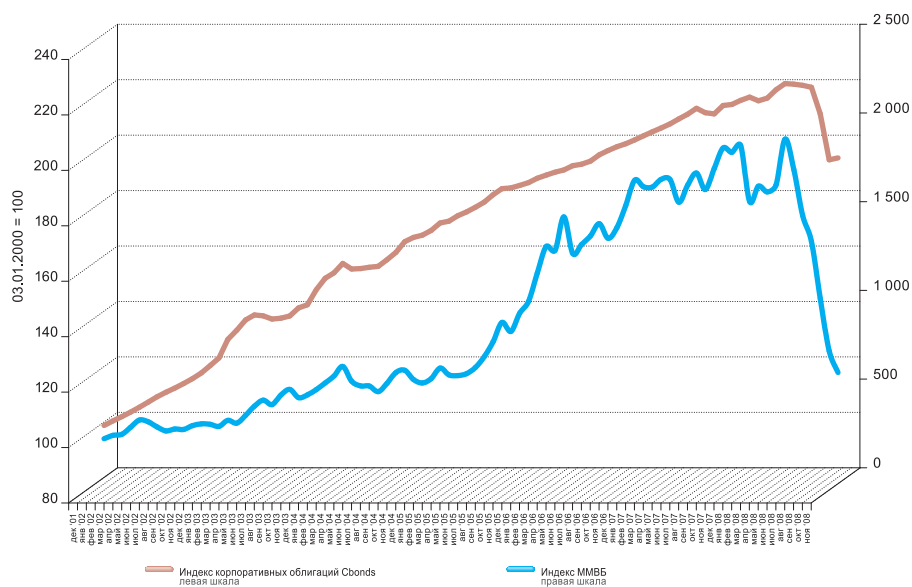
Источник: ФСГС, Министерство экономического развития, Банк России, расчеты ИЭФ

ресурсов (капитала) от сберегающих агентов к заемщикам и инвесторам; агломерация капитала, поскольку проекты требуют больше капитала, чем может быть у одного или группы сберегающих агентов; отбор проектов; мониторинг использования средств в рамках проекта; обеспечение выполнения контрактов (возврата); передача, разделение, агрегирование рисков; диверсификация рисков.

В российской финансовой системе эти функции выполняются не слишком хорошо, что особенно заметно в случае сложных и крупных проектов, которые до сих пор сдвигались с места с помощью государственных средств или средств госкомпаний. Один из основных принципов финансового менеджмента – согласование временной структуры источников финансовых ресурсов и их использования. Это означает, что долгосрочные вложения в основной капитал целесообразно финан-

сировать за счет долгосрочных пассивов. В то же время важной функцией банковской (или, в более общем плане, финансовой) системы является формирование «длинных» активов (кредитов) за счет краткосрочных пассивов, то есть она сама может продуцировать дополнительные «длинные» деньги, не обеспеченные долгосрочными ресурсами. При достаточно устойчивой структуре краткосрочных источников можно формировать «длинные» вложения, однако одновременно увеличиваются и риски. В короткие периоды благоприятной конъюнктуры так «жить можно», но любое ужесточение внешних условий ставит работу системы под угрозу.

Рисунок 2. Динамика индексов акций и корпоративных облигаций



Источники: ММВБ, Cbonds

В период после краха 1998 г. российский финансовый сектор существенно вырос, но при этом не был решен целый ряд важнейших структурных проблем. Длительность кредита, как банковского, так и облигационного, осталась небольшой. Возможность привлечения долгосрочных облигационных займов на домашнем рынке по-прежнему ограничена. Пенсионная реформа так и не дала значительных («длинных») средств экономике. Динамика биржевых индексов при малом обороте акций (75% и более удерживается основным собственником в силу наличия блокирующего пакета) чрезвычайно зависима от небольших потоков иностранного спекулятивного капитала. Не решена главная задача – использование собственных сбережений на цели развития¹⁸.

Большинство слабостей российской финансовой системы были известны давно, но игнорировались на фоне быстрого экономического роста и растущей нефтяной ренты. В данной связи можно вспомнить, например, список рекомендаций 2003 г., который в ряде моментов звучит вполне актуально. Речь идет о наборе мер, который частично стал обсуждаться в конце подъема и которые во многом не потеряли значения и теперь¹⁹. К наиболее крупным и значимым мерам, очевидным в 2002-2003 годах можно отнести:

- ▣ Введение полного раскрытия (и учета) индивидуальной собственности на финансовые учреждения вплоть до конечных физических лиц (с проверкой выполнения требований законов МАПа о концентрации);
- ▣ Усовершенствование законов о банкротстве, с повышением «очереди» кредиторов (особенно фондированных) при банкротствах;
- ▣ Реализовать концепцию центрального депозитария или взаимосвязанной системы депозитариев с тем, чтобы исключить нарушения (или подозрения о возможных нарушениях) прав собственности;
- ▣ Снятие в законе об «Акционерных обществах» правила о (25%+1) акции как блокирующего пакета с целью сокращения размера контрольного пакета и размыва акций, повышения их выхода на биржу;
- ▣ Введение обязательного предварительного (одновременного) листинга российских компаний на российских биржах при любых зарубежных выпусках АДР, ГДР и облигационных займах;

¹⁸ См.: Григорьев Л. Инвестиционный процесс: накопленные проблемы и интересы // Вопросы экономики. 2008. № 4. С. 54–57.

¹⁹ Доклад группы экспертов, представленный в МЭРТ: Анализ и прогноз развития финансовых рынков в России. М.: ТАСИС, 2003. С. 32–33; см. также: Григорьев Л. М., Гурвич Е. Т., Саватюгин А. Л. Финансовая система и экономическое развитие // МЭМО. 2003. № 7.

- Введение льготного налогообложения прибылей при их вложении в обычные (привилегированные) акции финансовых институтов;

- Меры налоговой амнистии для представителей среднего класса, направленные на легализацию сбережений и вложение этих средств в банки и инвестиционные ценные бумаги;

- Комплекс мер по развитию венчурного капитала. Меры по облегчению налогообложения наукоемкого бизнеса, по созданию условий для развития венчурных фондов;

- Учет испанского опыта – организация и стимулирование индивидуальных вложений в акции естественных монополий, а также средств пенсионных и страховых фондов;

- Создания более долгосрочной программы развития региональных (отраслевых) внутренних облигаций для крупных инфраструктурных объектов национального значения;

- Массовая переоценка собственности – недвижимости (развитие залоговой системы и ипотечных бумаг);

- Применение аргентинского опыта: раскрытие информации о кредитах и обязательный выпуск банками субординированных котирующихся облигаций для рыночного контроля;

- Создание системы прогнозирования, мониторинга, развития и общего регулирования финансовых рынков;

- Наконец, в связи с затруднительным (и, видимо, преждевременным) характером изменения существующей разнородной системы государственного контроля над сегментами рынка предлагается использовать испанский опыт создания Координационного комитета в Правительстве из представителей всех органов надзора, действующим в увязке с долгосрочной стратегией развития рынков и контроля над финансовыми институтами.

Ряд обсуждавшихся пять-шесть лет назад проблем финансовой системы так и не были решены за время подъема, в частности развитие облигационного рынка для вложений в инфраструктурные промышленные проекты. Время для создания институтов и инструментов развития, укрепления национальных банков и рынка корпоративных облигаций было в целом упущено. Вместо реализации модели финансовых рынков, направленной на развитие страны с учетом ее реальных проблем, сложилась система вывоза прямого частного капитала, накопления государственных резервов (синдром нищеты 1990-х годов) и заимствования за рубежом портфельного капитала – евробонды и синдициро-

ванные займы. Рост нефтяных цен обусловил увеличение рейтингов российских компаний и банков и сокращение стоимости заимствования за рубежом. Рост доходов поддерживал самофинансирование вложений и займы извне страны²⁰. Ситуация никак не способствовала серьезному улучшению институциональной базы финансового сектора, развитию инструментария развития критически важных секторов экономики, включая обеспечение доступа к кредиту малого и среднего бизнеса.

Таблица 2 Привлечение средств в РФ за счет еврооблигаций и синдицированных кредитов (млрд долл.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Нето-выпуск еврооблигаций	-1,2	-0,2	3,3	7,5	9,8	17,1	21,9	38,1
финансовый сектор	-0,9	0,4	0,4	5,2	7,6	16,3	20,2	34,6
нефинансовый сектор	-0,3	-0,6	2,9	2,3	2,2	0,8	1,7	3,5
Синдицированные кредиты	3,7	2,2	4,1	7,4	13,4	38,8	33,8	62,7
финансовый сектор	0,7	0,4	0,8	1,5	2,7	6,7	13,0	11,3
нефинансовый сектор	3,0	1,8	3,3	5,9	10,7	32,1	20,8	51,4

Источники: BIS, Cbonds, оценки и расчеты ИЭФ.

Эта система разрасталась по мере наращивания доходов страны, все больше увеличивая масштабы «глобализации» национального инвестиционного процесса. Естественно, затруднения с портфельным заимствованием за рубежом при отсутствии национальных механизмов реинвестирования экспортных доходов сделали систему накопления в стране довольно неустойчивой. Как видно из данных таблиц 2 и 3, зарубежные заимствования только в форме еврооблигаций и синдицированных кредитов выросли в 2007 г. до 100 млрд долл. – в пять раз больше привлеченных ресурсов с внутренних рынков капитала.

²⁰ Фирмы и семьи формировали портфели с противоположными сегментами: высокодоходные рискованные активы в стране, низкодоходные надежные активы вне страны, и внешние займы как форма повышения общей доходности портфеля при ограниченном риске «иностранца».

Таблица 3 Привлечение средств на внутренних рынках капитала РФ (млрд руб.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Нетто-выпуск еврооблигаций	н/д	н/д	н/д	48,8	76,9	134,0	319,7	550,9	549,9
финансовый сектор	н/д	2,9	1,2	5,9	11,6	16,7	68,9	109,4	223,9
нефинансовый сектор	н/д	н/д	н/д	42,9	65,3	117,3	250,8	441,5	326,0
Выпуск акций	0,5	0,3	1,3	0,6	2,5	6,5	324,0	552,0	51,3
финансовый сектор	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	286,0	0,0
нефинансовый сектор	0,5	0,3	1,3	0,6	2,5	6,5	324,0	264,0	51,3

Источники: BIS, Cbonds, РБК, оценки и расчеты ИЭФ.

В России сложился редкий в современную эпоху перекося в распределении сбережений между государством, бизнесом и населением. В отличие от развитых стран более половины сбережений страны находится у государства. Задача увеличения нормы накопления с 21% (2007 г.) даже до 24–28% ВВП может быть решена только за счет значительного увеличения частных эффективных вложений (тем более до уровня свыше 32%, как предполагается в Концепции долгосрочного развития-2020). Это требует принятия комплексных мер в области экономической политики, а не просто экспансии государственных расходов. В частности, необходимо существенно укрепить права собственности, снизить административные барьеры на местах и в центре и пр.

Активное расширение накопления предполагает сбалансированное существование двух элементов – активов накопления, то есть инвестиционных проектов, имеющих реальную экономическую ценность, и ресурсов накопления, то есть источников финансирования этих активов. Для достижения желаемого результата развитие обоих элементов должно быть согласованным и соразмерным.

2. Финансовой кризис-2008

Нерешенные проблемы развития финансовой системы сказались уже во время годичного периода втягивания в кризис. С августа–сентября 2007 г. российские банки столкнулись с проблемой ликвидности и сжатия внешнего кредита. Одновременно отечественные компании на пике мирового подъема получали все большие доходы от экспорта нефти, газа и металлов, что стимулировало самофинансирование в инвестиционных проектах. На этой базе биржевые индексы продолжали рост до мая 2008 г., что позволило российским банкам по-прежнему занимать за рубежом, а корпорациям – проявлять активность в области слияний и поглощений, кредитуя эти сделки под залог пакетов акций. Близорукость такого подхода к финансированию крупных сделок стала ясна осенью, когда margin calls поставили ряд компаний на грань смены собственника.

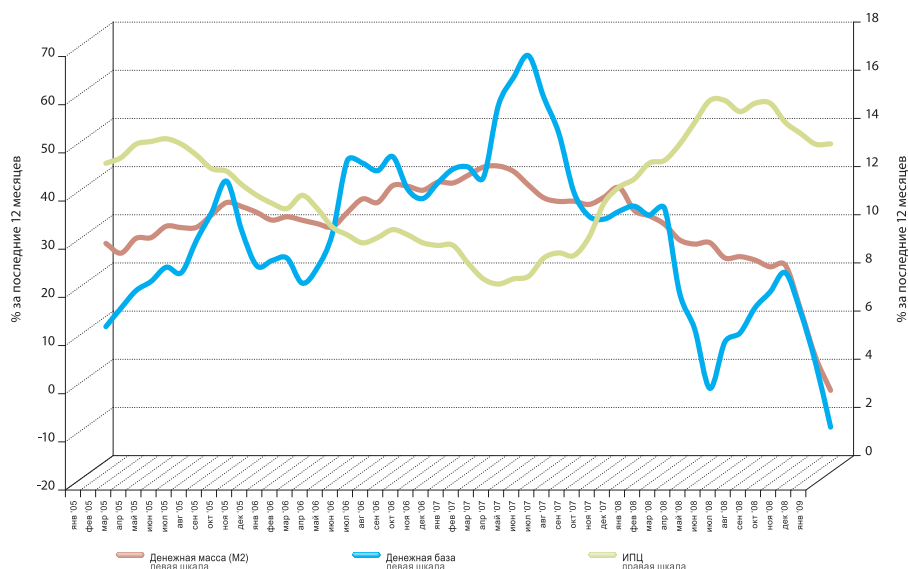
Вплоть до II и даже III кварталов 2008 г. в России продолжался параллельный процесс накопления корпоративной задолженности перед зарубежными финансовыми институтами и государственных резервов. Робкие просьбы банков о доступе к последним воспринимались денежными властями как покушение на свои сакральные запасы и попытку усилить инфляцию. Процесс накопления основного капитала остановился еще до обострения финансового кризиса в мире. Прирост капиталовложений во II–III кварталах уже был незначительным, а с августа стал отрицательным.

До августа 2008 г. в России в основном проводилась традиционная макроэкономическая политика борьбы с инфляцией. Хотя были предприняты серьезные шаги по увеличению краткосрочной ликвидности банков, но угроза инфляции налагала (как и во всем мире) серьезные ограничения на свободу принятия решений. Победить инфляцию классическим сжатием денежной массы (см. рис. 3) вплоть до кризиса так и не удалось, зато банки столкнулись с серьезными проблемами уже летом, до начала острого периода мирового кризиса ликвидности.

В 2008 г. была создана система поддержки ликвидности, но меры, направленные на переключение экономических агентов на внутренние источники финансирования, не принимались. «Скупой платит дважды» – средства, сэкономленные в ходе борьбы с инфляцией и сжатия денежной массы, оказались по большей части потерянными в течение недель биржевой паники. Борьба с инфляцией после нескольких лет подъема сжимает кредит и делает систему менее устойчивой к воздействию внешних шоков – так и произошло в России в этом году. В условиях

замедления динамики денежной массы и денежной базы, а также кредитных ограничений уже наблюдается существенное падение темпов роста инвестиций в основной капитал (8,6% за 2008 год по сравнению с 21% в 2007 г.).

Рисунок 3. Динамика денежных агрегатов и инфляции, январь 2005 – декабрь 2008 гг.
(в % за последние 12 месяцев)



Источники: Банк России, расчеты ИЭФ.

В целом Россия встретила мировой финансовый кризис с большими государственными резервами и слабой финансово-кредитной системой. В острой фазе кризиса крупнейшие финансовые группы оказались в полной зависимости от государства, поскольку увязли в краткосрочном заимствовании за рубежом под залог своих быстро падавших в цене акций. Руководство страны встало перед нетривиальным институциональным выбором: позволить иностранным держателям залогов получить контроль над огромной долей российских активов или платить за частный бизнес. Выбор в пользу второго пути дал государству огромные рычаги в национальной экономике — намного большие, чем могли мечтать любые сторонники ренационализации.

Обострение мирового финансового кризиса застало российскую экономику в точке перехода к модернизации. Принципиальная слабость частной финансовой системы России и зависимость от внешнего кредитования при накоплении огромных государственных финансовых резервов и значительном вывозе капитала усилили подверженность отечественной экономики внешним шокам.

В ходе противостояния финансовому кризису важно не только адаптироваться к новым согласованным решениям «Группы 20», но и модернизировать отечественную финансовую систему. Мировой финансовый кризис неожиданно для многих оказал крайне негативное влияние на российскую экономику. Падение фондового рынка было одним из сильнейших даже среди развивающихся стран. Пакет антикризисных мер, принятый властями в оперативном порядке, предусматривает вливание в экономику огромных сумм денег, однако его эффективность в ряде случаев вызывает вопросы. Более того, размеры «антикризисного пакета», а также быстрое сокращение валютных резервов вызвали озабоченность на мировых финансовых рынках и привели к ослаблению положения России и российских эмитентов на мировых площадках. Мы полагаем, что такая «избыточная» реакция российского рынка отражает фундаментальные проблемы национальной финансовой системы, «ее неполную адекватность». Необходимо использовать сложившуюся ситуацию для модернизации национальной финансовой системы и повышения ее устойчивости к внешним шокам.

Слабость российской биржи, ее зависимость от зарубежного спекулятивного капитала выразились сначала в продолжении роста индексов до мая, а потом — в практически неудержимом падении осенью. Для страны с сырьевым и энергетическим экспортом в этом нет ничего удивительного. Но при крайне малом свободном обращении акций веду-

щих компаний, отсутствии массового национального индивидуального акционера, который вкладывал бы средства «в длинную», трудно было ожидать, что инвесторы, зарубежные или даже отечественные, смогут выстоять в такой неблагоприятной среде.

На фоне падения объемов производства, торговли и капиталовложений продолжается борьба национальных властей, крупного бизнеса и международных организаций с мировым финансовым и экономическим кризисом. Назовем три основных рубежа, на которых она ведется с сентября 2008 г. при продолжающемся кредитном параличе:

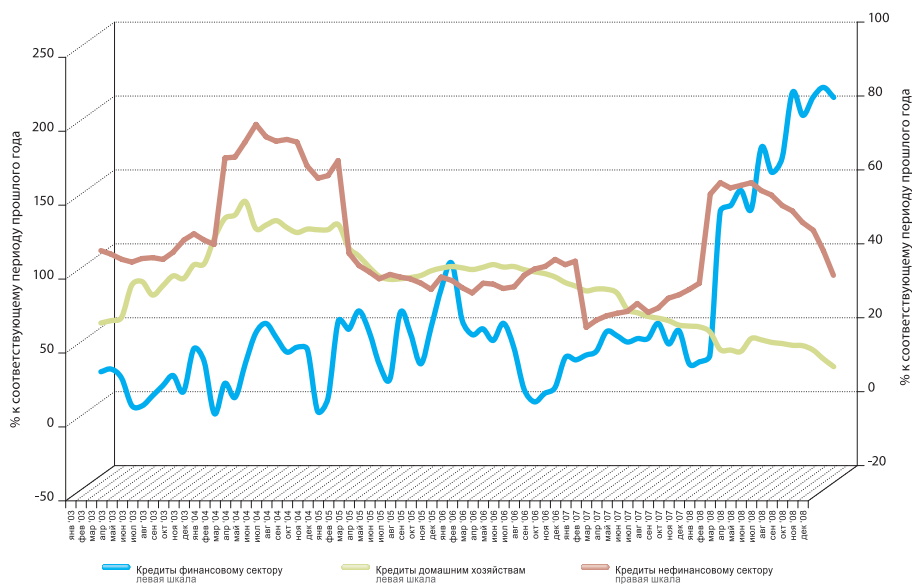
- предотвращение крушения важнейших кредитных институтов с помощью «мягкой национализации»;
- предотвращение набега на сберегательные учреждения;
- предотвращение протекционизма в мировой торговле.

В ходе финансового кризиса важно поддержать привычную систему крупных, системообразующих (и малых) финансовых институтов. Она должна уже своим существованием предотвращать панику и поддерживать устойчивые отношения с клиентами. Ключевые, или опорные страховые (перестраховочные) фирмы, которые могли бы похоронить при своем банкротстве также и массу связанных с ними клиентов, должны быть спасены. На данном этапе вход государства через предоставление бюджетных средств в капитал этих учреждений выглядит как чисто спасательная операция. Но она носит очень рискованный характер — в развитых рыночных демократиях такие меры давно не принимали. Парламенты (партии на выборах) еще потребуют потом, после завершения кризиса, дать отчет о поддержке «жирных котов», как это уже наблюдалось в американском Конгрессе. Непонятны правила поведения регуляторов, сталкивающихся с конфликтом интересов; отсутствует четкая стратегия «выхода». Сейчас мы имеем дело с операциями, которые в дальнейшем могут оказать и отрицательное воздействие на финансовые рынки²¹. Кроме того, идея эффективности частных банков в нормальных условиях остается правильной. Чрезмерное огосударствление банковской системы должно снижать ее эффективность.

²¹ Например, американское законодательство устанавливает высокую ставку дивидендов по привилегированным акциям, что может вести (особенно в условиях кризиса) к снижению доходности обычных акций банков и затруднениям с восстановлением их курса.

Хорошей стороной мировой ситуации остается предотвращение до настоящего времени массовых набегов вкладчиков на сберегательную систему, кроме Украины и Исландии. В то же время «финансовый национализм» привел к увеличению защиты депозитов, национализации и скупке (в частности в России) зашатавшихся банков²². Вместе с тем при дальнейшем развитии кризиса в реальной экономике потери в сберегательной системе будут накапливаться, как и в области ипотеки.

Рисунок 4. Динамика кредитов банковской системы по типу заемщиков, январь 2001 – ноябрь 2008



Источники: Банк России, расчеты ИЭФ

²² Одной из проблем поддержки банков со стороны государства является сохранение неопределенности в отношении каждого банка в отдельности. Это сдерживает восстановление межбанковского рынка, поскольку его участники выжидают – кто будет спасен, а кто нет.

В условиях годовичного кризиса ликвидности банки так и не смогли получить ресурсов от Денежных Властей взамен «потерянных» недорогих ресурсов извне. Только необходимость спасению платежной и кредитной системы вынудили власти на масштабные вливания (см. рисунок 4). Эти вливания, как и повышение уровня страхования вкладов предотвратили массовый отток средств из банков, «набеги» на банки, хотя тихая санация ряда неустойчивых банков с помощью государственных банков обошлась в существенные средства. К концу года кредиты населению и бизнесу сокращались, облегчая дорого спаду.

3. Развитие кризиса в реальном секторе

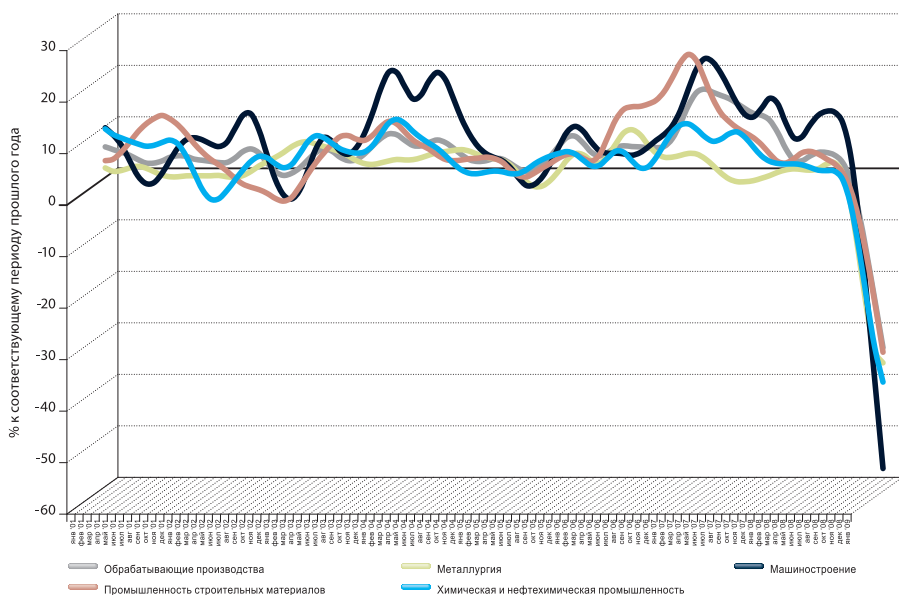
В четвертом квартале 2008 г. произошло резкое снижение производственной и инвестиционной активности в большинстве секторов экономики. Ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры, сложности с получением заемного финансирования привели к сокращению производственных планов и инвестиционных программ

Наибольший ценовой шок испытали предприятия металлургического и химического производств – за три месяца (сентябрь–ноябрь) падение цен составило 1,5–2 раза. В ряде стран принимаются протекционистские меры: субсидирование экспорта, формирование стратегических товарных фондов для покупки сырья у внутренних производителей и т.д. В России кризис сконцентрирован в тех же отраслях, что и в мире: металлургия, строительные материалы, автомобильная, химическая промышленность (см. рисунок 5).

Тяжелый финансовый кризис (включая инфляцию и падение курса рубля) вызвал несколько дополнительных негативных эффектов на ранней стадии спада. Это не только свертывание ипотеки, которое шло с 2007 г. и было весьма заметно еще до старта финансового шока в сентябре 2008 г. Речь идет о подрыве потребительского кредита, бегстве от национальной валюты. В частности в России осенью 2008 г. это проявилось в форме бегства в товары – потребители сохранили на определенный период времени уровень покупок при явном серьезном снижении дохода. Этот эффект продолжается короткое время, пока семьи пытаются использовать обесценившиеся сбережения для реализации покупок до старта инфляции. В дальнейшем рост безработицы и падение дохода станут более чувствительными. В России эффект «бегства» семей в товары длительного пользования, переключение спроса на внутренние источники и государственные вливания создали редкий для мира эффект почти нулевого изменения промышленного

производства в декабре 2008 г. Потребуется еще значительные усилия для стабилизации спроса так, чтобы предотвратить дальнейшее сокращение производства. Зима 2009 года показала, что «дно» спада еще не достигнуто. Меры прямой поддержки бизнеса этого периода не могут компенсировать потери экономических агентов. В то же время не стоит преувеличивать действенность мер – при падении курс рубля началось переключение спроса на внутренние источники товаров. Создание определенных программ поддержания спроса в задетых рецессией отраслях покажет возможность создания частично замкнутых циклов производства и спроса для стабилизации экономики.

Рисунок 5. Динамика промышленности по видам, январь 2001 – декабрь 2008



Источник: ФСГС РФ

4. Карта мер антикризисной политики

В условиях кризиса инстинкт управленца и «хозяйственника» восстает против абсурда спирального сокращения спроса и производства. Первые антикризисные реакции обычно лежат в логике «предотвращения» и «восстановления», компенсации всем и всего – быстрый возврат к нормальности. Но кризис быстро указывает на жесткие и сокращающиеся бюджетные ограничения.

Главная проблема антикризисной политики – не в намерениях правительства и не в искренности пострадавших, обращающихся за помощью, а в различии интересов экономических агентов в условиях роста и кризиса²³. Осенью – зимой 2008–2009 гг. по всему миру (и в США, и в России) «реальный сектор» и правительственные представители выражают недоумение и раздражение тем, что банки при получении государственных средств тратят их на «свои нужды и покупку других банков». Аналогично средства, предоставленные семьям, могут поддержать спрос или уйти в покупку валюты, что поддержанию спроса на продукцию домашней промышленности не способствует. Также и с компаниями – предоставление им средств (в любой форме) должно быть обусловлено ясной целью анти-кризисного регулятора: геологоразведка в нефтегазовой промышленности; кредитование покупателей автомобилей в автомобильной промышленности; завершение строительства или расширение строительства недорогого жилья и дорог для строителей. В долгосрочном плане все равно выход из кризиса в развитие – это корпоративный контроль, демонополизация и институты конкуренции, снижение барьеров и коррупции. Надо сознавать, что во многих случаях (если не в большинстве) экономические агенты: имеют более сложную мотивацию, чем полагают чиновники; обладают большим совершенством методов и инструментов (а также «коварством»), чем чиновники; имеют значительно большее смещение интересов к сохранению капитала, образа жизни, нежели поддержанию капиталовложений, особенно сколько-то рискованных, чем думают чиновники.

Применяемые меры поддержки ведущих отраслей и предприятий многообразны. При снижении спроса и угрозе спирального развития кризиса принципиальный вопрос для государственной политики – кого именно и в каких целях необходимо или предпочтительнее поддержи-

²³ См. Л.Григорьев и С. Плаксин «Цели и интересы групп на старте кризиса: как сохранить позиции и дожить до модернизации» в данном издании.

вать. Потери экономических агентов в ходе рецессии настолько велики, что любые регулирующие или компенсирующие воздействия заведомо слабее. Регулирующие воздействия правительства на ранней стадии могут быть направлены на спасение от банкротства тех или иных ключевых экономических агентов; формирование макроэкономических условий для переориентации действий экономических агентов; сокращение паники и предотвращение панических действий самостоятельно способных разрушить экономическую жизнь.

Разумеется, не существует абстрактной «поддержки» – этот термин скрывает за собой компендиум мер социальной защиты, приоритеты государственной политики, вливания в банки, расходы на различные типы бизнеса, крупного или малого, попытки «заплатить» за устойчивость к угрозе массовых банкротств или найти точку взаимосвязи с другими отраслями и ограничить распространение. Правительство вынуждено решать важную проблему: хочет ли оно поддержать конечный потребительский спрос или инвестиционный, людей или фирмы. В первом случае упор идет на пенсионерах, пособия, удержание рабочих на производстве. В какой-то степени это неизбежно, но решает в основном задачи социально-политической устойчивости. Но надо сознавать ограниченность этого подхода – он не может вытащить промышленность из спада и консервирует сложившуюся неэффективную экономику. Кроме того ограниченность ресурсов не позволит все равно поддержать всех пострадавших (в небогатой стране) так, чтобы они ослабили давление.

Общее правило – поддерживать те сегменты конечного спроса, которые могут своим спросом оживить внутреннее производство по цепи спроса. И необходимо постепенно оживлять те или иные банковские сегменты для оживления спроса на товары длительного пользования. Наконец, максимально все экономические агенты, включая семьи и бизнес должны получить шанс на адаптацию. Снятие барьеров против бизнеса и ограничение рентного давления на бизнес совершенно необходимы для поддержания занятости и нового шанса на подъем. Некоторое снижение потребления неизбежно, но важна его равномерность и исключение социальных провалов в региональном или отраслевом плане. Социальная справедливость в условиях кризиса – поставка весьма сложная для реализации. Выход из кризиса должен дать шанс предприимчивому, нежели пострадавшему.

Направление на выход из кризиса в инвестиционное развитие трудно реализуется по причине финансовых ограничений. Предсказуемость, поддержание перспективы, изоляция определенного типа расходов

в пределах возможностей – все это ограничивает кризис. В Матрице 1 мы указываем на то, какие факторы и чьи решения влияют на развитие – международные, внутренние, (региональные), населения. Меры поддержки не могут быть униформными по отраслям. Они делятся на долгосрочные меры – на что ориентироваться для построения посткризисной нормальной экономики; и меры для краткосрочного ограничения кризисных явлений.

Анти-кризисная политика за несколько месяцев прошла путь к селективной поддержке, правда – более не по «правилам», а в режиме «ручного управления». В зависимости от успеха стабилизации производства и доходов на некотором уровне («дно кризиса») можно ожидать и дальнейших действий по оживлению экономики и возврата даже к некоторым приоритетным инвестиционным программам.

Таблица 4. Падение спроса при рецессии и меры «поддержки».

	Характер зависимости	Направление передачи импульса	Направления краткосрочного воздействия государства	Долгосрочные институциональные меры
Тип отраслей	Рынок сбыта (цены)	Зависимая отрасль	Социальная поддержка работающих	Фокус поддержки
Нефтегазовый сектор	Мировой рынок и зарубежные банки	Оборудование и строительство, импорт	Разведка, инфраструктура (в России)	Удержание контроля, эффективный, кредит
Гражданское машиностроение	Россия - СНГ, банки и гос. программы	Металл, импорт	Сохранение программ, льготы	Поддержка пере-вооружения
Инновации	Россия, бюджет	Наука, вузы, рынок	Налоговые льготы	Кадры и программы
ВПК	Россия – мировой, гос. финансы	Металл, наука, машиностроение	Качество продукции	Устойчивость – изо-ляция от рецессии
Автомобили	Россия – СНГ, кредит	Металл, импорт частей	Частичная защита рынка	Кредит, защита от конкуренции
Жилищное строительство	Россия, ипотека, банки	Стройматериалы	Стройматериалы – замещение	Снижение скрытых рент
Пищевая	Россия, банки	Импорт, сельское хозяйство	Импорт – замещение	Устойчивость снабжения в бедных сегментах
Розничные цепи	Россия, импорт, потребительский кредит	Легкая и пищевая промышленность, импорт	Конкуренция	Расширения вход в отрасль
Финансовый сектор	Россия, приток капитала	Перекредитование вместо внешних	Ликвидация слабых звеньев	Восстановление кредита
				Капитализация и повышение качества регулирования

Макроэкономическая политика в послекризисный период

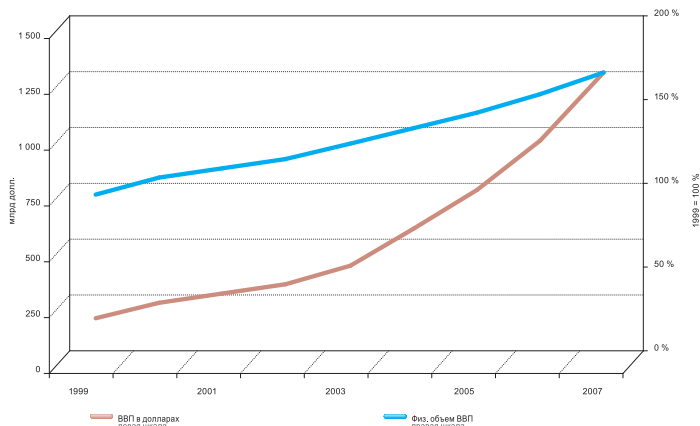
Воздействие международного финансового кризиса, начавшегося в 2007 году, на российскую экономику заставляет вернуться к обсуждению модели ее развития и выдвигает на передний план новые задачи экономической политики. В качестве первого шага необходимо проанализировать причины неожиданно сильного вовлечения российской экономики в международный кризис. Правильно поставленный диагноз создает основу для преодоления условий, приведших к кризису, и выходу на новый этап развития. Именно так произошло в 1998 году: уроки, извлеченные из болезненного кризиса, сделали тогда возможным проведение непопулярных, но необходимых реформ. Сокращение государственных расходов более чем на 10% ВВП позволило радикально решить проблему бюджетного дефицита, проводимая затем политика управления нефтяными доходами защищала экономику от колебаний внешней конъюнктуры. Напротив, неспособность дать адекватную оценку источников кризиса может привести к попыткам искусственно воспроизводить и поддерживать на плаву нежизнеспособную экономическую модель. В этом случае кризис отбрасывает страну назад, вместо того чтобы дать толчок ее развитию.

В 2000-е годы российская экономика продемонстрировала впечатляющие показатели развития. Физический объем ВВП вырос за восемь лет на 72% (в среднем на 7,0% в год). Рост экономики был достигнут, главным образом, за счет повышения производительности труда: она увеличилась на 52% (в среднем на 5,4% в год). В 2007 г. физический объем ВВП впервые превысил исходный его уровень, зафиксированный в 1990 г., перед началом экономических реформ.

Быстрый рост ВВП вместе со значительным укреплением рубля привел к уникальному росту ВВП в долларовом выражении: он увеличился более чем в шесть с половиной раз, достигнув в 2007 году 1,3 триллиона долларов. Благодаря этому Россия достигла 11-го места в мире по размерам ВВП (измеренным в долларах)²⁴ и седьмого места по размерам ВВП в долларах по паритету покупательной способности.

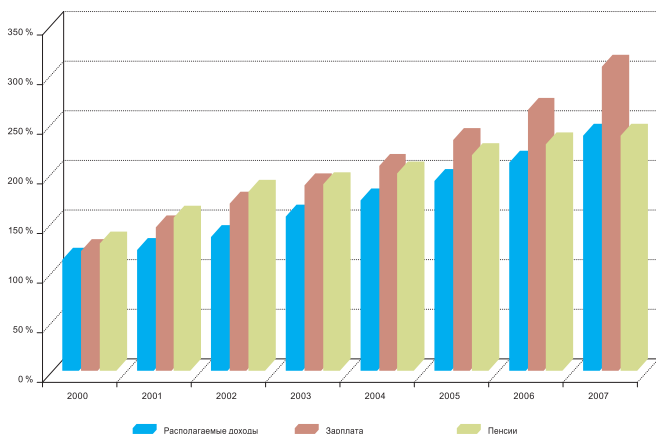
²⁴ См. Л.Григорьев и С. Плаксин «Цели и интересы групп на старте кризиса: как сохранить позиции и дожить до модернизации» в данном издании.

Рис.1. Динамика ВВП



Радикально повысился уровень жизни населения: реальные размеры располагаемых доходов населения и пенсий выросли в 2,4 раза (среднегодовой рост составил 11,4%), реальный уровень зарплаты – более чем втрое (в среднем на 15,0% в год). Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума снизилась более чем вдвое: с 29% в 2000 г. до 14% в 2007 г., несмотря на то, что «минимальная корзина» за это время была значительно расширена.

Рис. 2. Показатели уровня жизни населения (1999 = 100%)

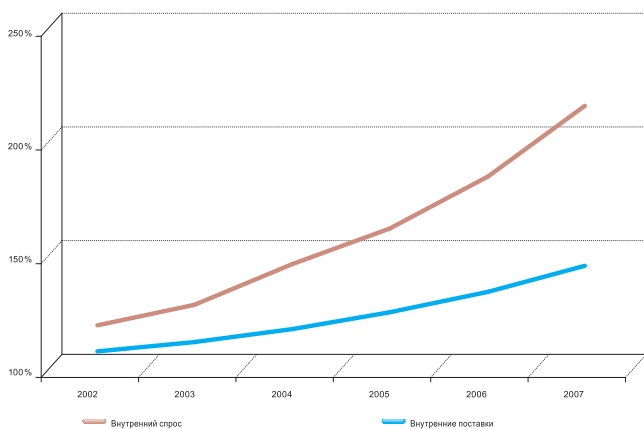


При этом проводившаяся макроэкономическая политика до последнего времени представлялась весьма взвешенной. На протяжении всего периода после 1998 года текущая и долгосрочная стабильность оставалась одним из главных приоритетов. Сразу после кризиса 1998 года правительство привело масштабы государственных расходов в соответствие с имеющимися бюджетными ресурсами, радикально (на 12% ВВП) сократив расходы расширенного бюджета. Полностью исчезла практика неплатежей и бартерных расчетов (благодаря которым российская экономика получила определение «виртуальная»), все расчеты, как между предприятиями, так и с государством стали выполняться в денежной форме. Благодаря финансовому оздоровлению ушли в прошлое, как бюджетный дефицит, так и неполное исполнение государством своих обязательств. Начиная с 2000 года как федеральный, так и расширенный бюджет исполнялись с профицитом. В среднем профицит федерального бюджета составил за 2000-2007 гг. 4,0% ВВП.

Благодаря консервативной бюджетной политике размеры государственного долга упали с очень высокого уровня (примерно 100% ВВП) в конце 1999 г. до весьма низкого по международным меркам уровня 7% ВВП к концу 2007 г. Начиная с 2004 г., экономика защищалась от колебаний внешней конъюнктуры, сначала с помощью механизма Стабилизационного фонда, а затем механизма ненефтяного бюджета. По состоянию на начало 2008 года в Стабилизационном фонде было накоплено 157 млрд.долл. (более 12% ВВП). Таким образом, активы правительства вдвое превышали сумму государственного внешнего долга. На протяжении всего рассматриваемого периода сохранялось значительное положительное сальдо счета текущих операций, которое в основном балансировалось накоплением золотовалютных резервов. Их суммарная величина выросла за период в 38 раз: с 12,5 млрд.долл. в начале 2000 г. до 477,9 млрд.долл. в начале 2008 г.

Вместе с тем нельзя считать, что макроэкономические условия в нашей стране были полностью здоровыми. В последние годы появились явные признаки перегрева экономики. Рост внутреннего спроса значительно превышал возможности экономики его удовлетворять (Рис.3), в результате чего экономика вышла за рамки своего потенциального выпуска. За последние три года внутренний спрос рос вдвое быстрее внутренних поставок: он увеличился на 48%, тогда как поставки на внутренний рынок лишь на 24%.

Рис.3. Реальная величина внутреннего спроса и поставок (2000 = 100%)



Прямым следствием перегрева стала инфляция. Понижательный тренд, наблюдавшийся до середины 2007 г., сменился ускоренным ростом цен. Частично инфляция была «импортированной», связанной с подорожанием продовольственных товаров в мире. Однако основная ее часть все же была обусловлена макроэкономическими факторами – сформировавшимся дисбалансом между агрегированным спросом и предложением, делавшем неизбежной высокую инфляцию.

Растущий разрыв между спросом и предложением обеспечивался нарастанием импорта. В результате последовательно рос разрыв между ускоряющимся импортом и стабильно умеренным ростом физического объема экспорта. В 2007 г. разрыв между темпами роста достиг 23 процентных пунктов (физический объем импорта вырос на 30,4%, экспорта – на 7,4%). Таким образом, рост был несбалансированным с точки зрения отношений с внешним рынком, что маскировалось улучшением условий торговли.

Собирая сказанное вместе, мы приходим к выводу, что траектория развития быстро вела к дефициту по счету текущих операций, который даже при стабильных ценах на нефть мог возникнуть уже через 2–3 года. Судя по показателям платежного баланса последних лет, основным источником финансирования дефицита могли стать не столько прямые

иностранные инвестиции, сколько внешние заимствования частного сектора, что делало экономику уязвимой к изменениям внешней конъюнктуры. При сохранении сформировавшейся тенденции дефицит последовательно нарастал и неясно, за счет чего он мог бы стабилизироваться.

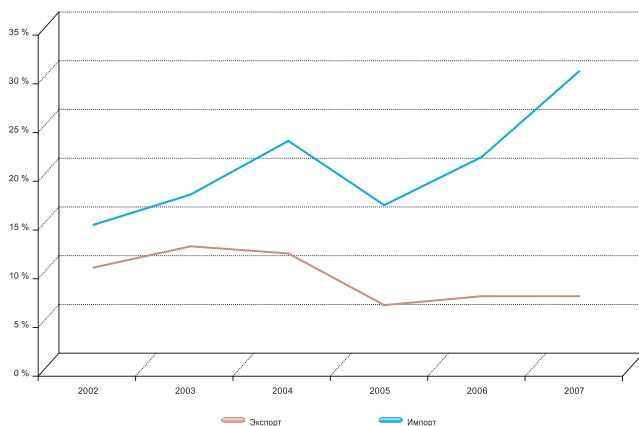
Могла ли траектория измениться, так чтобы не дойти до опасного состояния? Теоретически здесь есть три возможных механизма.

Первый – рост несырьевого экспорта. Это предусмотрено Концепцией до 2020 года: там по прогнозу с 2012 года начинает быстро расти несырьевой экспорт. Но не видно реальных предпосылок для такого роста – пока это только пожелания, не имеющие серьезного подкрепления.

Второй – это импортозамещение. Действительно, у нас ускорился рост инвестиций, повысилась норма накопления, некоторое импортозамещение возможно. Но накопление основного капитала на уровне 21% ВВП явно недостаточно для того чтобы обеспечить внутренний спрос, растущий на 17% в год. Т.е. проблема в лучшем случае могла смягчиться, но никак не разрешиться.

Наконец, третий механизм – изменение курсовой динамики (замедление укрепления рубля, а затем его ослабление). Именно такой динамики реального эффективного курса ожидало правительство в своих прогнозах. Казалось бы это естественный механизм саморегулирования: если импорт растет быстрее экспорта, рубль должен ослабляться и импорт сокращаться а экспорт увеличиваться. Однако анализ показывает, что экспорт сравнительно слабо чувствителен к обменному курсу (сырьевой в нынешнем диапазоне мировых цен вообще не чувствителен, а остальной имеет эластичность порядка 0,5 – но из-за его малого удельного веса это не очень существенно). Слабая зависимость экспорта от обменного курса типична для большинства стран. Но анализ показывает, что у нас не так велика чувствительность импорта к обменному курсу. Она составляет примерно 0,5. Это означает, что переход от реального укрепления рубля к корзине валют на 5% (зафиксированного в 2007 г.) к стабилизации реального эффективного обменного курса замедлит рост импорта лишь на 2,5 п.п. Зато очень сильна зависимость импорта от внутреннего спроса. Она составляет примерно 1,5. Т.е. снижение скорости роста внутреннего спроса на 5 п.п. замедлит рост импорта на 7.5 п.п. – это уже сблизит спрос и предложение.

Рис. 4. Расчетные реальные темпы роста (%)



Что касается источников, то частично разрыв между изменением стоимости экспорта и импорта компенсировался притоком прямых иностранных инвестиций. Но существенную роль играл также приток краткосрочных портфельных инвестиций и долговое финансирование. Внешний долг частного сектора рос со скоростью более 50% в год, намного обгоняя и ВВП и экспорт. При этом существенная часть долга носила краткосрочный характер.

Рис.5. Внешний долг банковского и корпоративного секторов (млрд долл.)

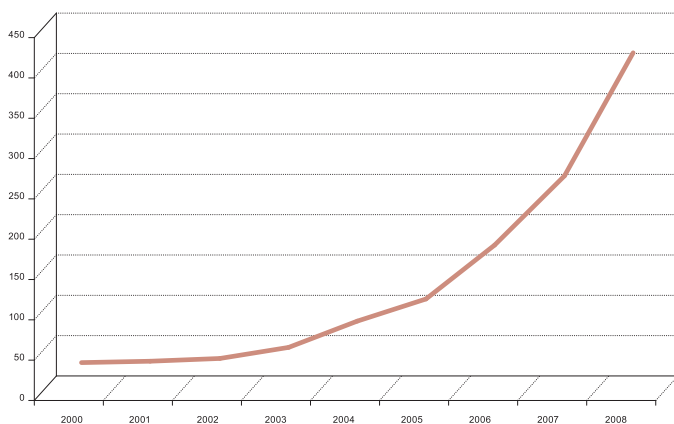
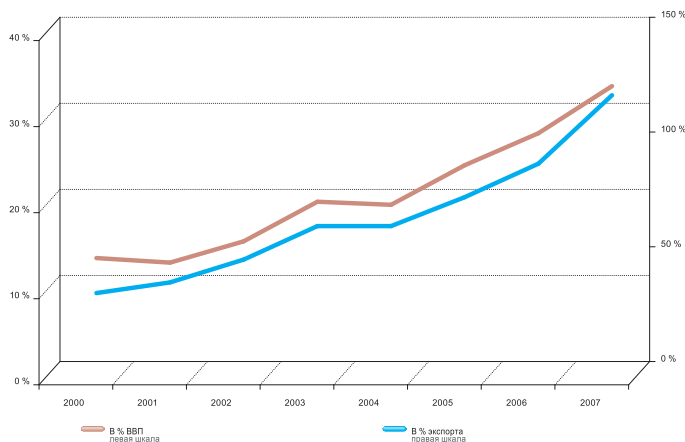


Рис.6. Динамика внешнего долга частного сектора



Чем объясняется взрывной рост внутреннего спроса? По нашим оценкам в это вносил некоторый вклад объективный фактор – рост цен на нефть. Однако главную роль играла динамика бюджетных и монетарных показателей, т.е. фактически «рукотворные» факторы экономической политики. Здесь в первую очередь нужно назвать рост бюджетных расходов и низкие, практически нулевые в реальном выражении процентные ставки.

Существенный вклад в формирование дисбаланса, о котором говорилось выше, внесло смягчение бюджетной политики, произошедшее в последнее время. Расходы бюджетной системы выросли в 2007 году на 34%, федерального бюджета еще больше – на 40%. В реальном выражении (за вычетом инфляции) рост составил 23% для расширенного бюджета и 28% для федерального. Т.е. реальный рост расходов бюджетной системы в три-три с половиной раза превышал рост ВВП! Расходы в процентах ВВП выросли на 2,1 процентных пункта для федерального уровня и на 2,8 процентных пункта для бюджетной системы в целом.

Важную роль сыграла и проводившаяся курсовая политика. В ее основе лежало поддержание сравнительно стабильного обменного курса путем валютных интервенций. Однако из макроэкономической теории известно, что в условиях открытой экономики невозможно одновременно управлять обменным курсом и процентными ставками. Сдерживание укрепления рубля формирует ожидания повышения курса

рубля в будущем. В соответствии с принципом паритета процентных ставок это ведет к снижению ставок на внутреннем денежном рынке. Тем самым увеличивается внутренний спрос, что ведет к «перегреву» экономики. Вместе с тем увеличение внутреннего спроса вызывает реальное укрепление рубля, т.е. экономика в основном возвращается к «естественному» реальному курсу, но преимущественно за счет инфляции, а не за счет снижения номинального курса.

Анализ котировок форвардных контрактов на доллар показывает, что, начиная с конца 2004 года ожидания были близки к текущему курсу. Естественно, что в результате внутренние ставки практически полностью определялись мировыми (особенно после снятия ограничений на операции с капиталом). При этом ожидания стабильного обменного курса приводили, согласно принципу паритета процентных ставок, к близости номинальных процентных ставок в России к международным. В условиях значительно более высокой инфляции в нашей стране это вело к хроническому поддержанию отрицательных реальных ставок, что и питало кредитную экспансию и быстрое расширение внутреннего спроса.

Таким образом, после введения конвертируемости рубля по операциям с капиталом политика сдерживания укрепления рубля стала мало эффективной. В то же время проведение такой политики имеет серьезные негативные последствия в виде дополнительной инфляции и перегрева экономики.

Подводя итог, можно сделать важный вывод: даже при сохранении неизменной внешней среды российская экономика в течение нескольких лет вошла бы в зону риска – т.е. стала бы уязвима даже к небольшим колебаниям конъюнктуры на международных финансовых и сырьевых рынках.

Вместе с тем, несмотря на описанные макроэкономические проблемы, быстрое развитие кризиса в России стало неожиданностью. Руководители страны не раз заявляли, что Россия в условиях нестабильности мировой финансовой системы станет «тихой гаванью» для капиталов. И мы действительно имели для этого все основания. Страны категории «развивающиеся рынки», в отличие от развитых стран, почти не были «заражены» плохими ипотечными долгами, давшими исходный толчок развитию кризиса в США. Соответственно основными каналами потенциального воздействия кризиса на Россию и другие «развивающиеся рынки» были, во-первых, отток капитала из этих стран и, во-вторых, сни-

жение спроса на их продукцию. Для сырьевых товаров, отличающихся неэластичным предложением, это означает резкое падение мировых цен. Естественно, что особенно уязвимы к внезапной остановке притока иностранного капитала те страны, которые имеют дефицит счета текущих операций. Россия же имела по счету текущих операций значительное положительное сальдо как в 2007 году (6,1% ВВП), так и в I полугодии 2008 г. (4,0% ВВП). Запас прочности был велик и по отношению к снижению цен углеводородов.

Вопреки этим общим соображениям, Россия оказалась серьезно затронута глобальным кризисом. В частности, падение фондового рынка оказалось существенно большим, чем в других странах. Кроме того, развитие кризиса имело ряд неожиданных особенностей. Например, фондовый рынок начал резко падать точно в тот момент, когда начали снижаться цены на нефть. Это противоречит широко распространенному взгляду, согласно которому колебания стоимости барреля нефти в диапазоне выше порогового уровня (который в первом приближении можно оценить как 70 долл./барр.) в краткосрочной перспективе не должны оказывать существенного влияния на экономику. Действительно, непосредственным результатом удешевления нефти в этом диапазоне служит сокращение положительного сальдо счета текущих операций, снижение бюджетного профицита, уменьшение поступлений в Фонд национального благосостояния. Очевидно, все это не создает немедленных угроз для макроэкономической стабильности. Что касается нефтяных компаний, то при нынешнем налогообложении основная часть дополнительных доходов от повышения цен на нефть изымается в бюджет. По моим оценкам эта доля составляет 72% (хотя сами компании утверждали, что она превышает 100%). Соответственно при удешевлении нефти основные потери несут не добывающие компании, а бюджет. Несмотря на это, российские акции стали дешеветь, как только цены на нефть начали снижаться с пиковых значений (достигших в среднем за июль 130 долл./барр. для Юралс). По расчетам Всемирного банка²⁵, в период с середины мая по середину сентября коэффициент корреляции между индексом РТС и ценами на нефть составил 0,97, что свидетельствует об очень высокой степени связи между этими показателями.

²⁵ Доклад об экономике России № 17, Всемирный банк, ноябрь 2008.

Высокая чувствительность экономики к ценам на нефть свидетельствует о том, что в основе кризиса лежат более глубокие проблемы, чем простое уменьшение доходов экономики. Фактически проблема состоит в том, что в России сформировалась модель развития, основанная на постоянно растущих ценах на мировых сырьевых рынках. Основным элементом этого механизма служил быстрый рост внутреннего спроса при повышении цен на нефть. Расширяющийся спрос на торгуемые товары удовлетворялся преимущественно за счет импорта, однако частично стимулировал и рост внутреннего производства, прежде всего в части неторгуемых товаров и услуг (строительства, торговли). Частью механизма увеличения спроса служило повышение реальной зарплаты сверх роста производительности (в целом за период разрыв между ними был двукратным) и роста реальных доходов сверх роста ВВП.

Побочным результатом стал бурный рост цен на недвижимость. Это делало ее привлекательным объектом инвестиций – в 2008 году 30% новых квартир приобреталось для получения инвестиционного дохода. Аналогичная картина сложилась на рынке акций. Капитализация фондового рынка увеличивалась не столько за счет привлечения нового капитала в рамках первичных размещений, сколько благодаря спросу в расчете на будущее удорожание. Таким образом на обоих рынках сформировалась спираль: повышение цен укрепляло ожидания их дальнейшего повышения, что в свою очередь ускоряло рост цен. В основе этого механизма лежала неявная предпосылка о том, что тенденция удорожания сырьевых товаров, продолжавшаяся с 2002 года, продолжится. Здесь можно говорить о формировании финансового «пузыря». Как это обычно бывает, «пузырь» резко рассыпался, когда появились признаки смены тенденции на мировых сырьевых рынках.

Важной характеристикой модели роста была его экстенсивная направленность. Сверхбыстрое расширение спроса делало прибыльным как наращивание производства, ориентированного на внутренний рынок, так и политику приобретения новых активов. В таких условиях не было необходимости повышать эффективность производства, инвестируя в снижение расходов на труд или энергосбережение.

Важной частью кризисного механизма стала неготовность банковской системы к денежной эмиссии по кредитным каналам. Вплоть до середины 2007 года практически единственным источником эмиссии были интервенции Центрального банка на валютном рынке. Объем эмиссии по этому каналу, как правило, превышал увеличение спроса на деньги,

поэтому по кредитному каналу, как и по счету расширенного правительства, проводилась стерилизация. В те периоды, когда положительное сальдо торгового баланса либо приток капитала сокращались, и эмиссия через валютные интервенции оказывалась недостаточной, в банковской системе возникали перебои. Относительно слабые банки испытывали дефицит ликвидности, а на межбанковском рынке взлетали процентные ставки. Подобные «кризисы доверия» были зафиксированы летом 2004 года, в третьем квартале 2007 года и в начале 2008 года. Отметим, что быстрый рост импорта делал неизбежным изменение механизма денежного предложения даже в отсутствие кризиса. Согласно прогнозу Банка России, содержащемуся в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на период 2008-2010 гг.», принятой в июне 2007 г., счет текущих операций в 2010 году становился отрицательным при ценах на нефть ниже 90 долл./барр. В последующие годы масштабное наращивание золотовалютных резервов в условиях положительного сальдо счета текущих операций сменялось проблемой финансирования его быстро растущего дефицита. Это делало российскую экономику крайне уязвимой по отношению к колебанию потоков международного капитала. Таким образом, и здесь международный кризис лишь приблизил выход на свет внутренних проблем – в данном случае, слабость банковской системы.

Говоря о последствиях кризиса и мерах по противодействию ему, необходимо разделять непосредственный эффект кризиса и те проблемы российской экономики, которые он выявил.

Очевидно, что прямое воздействие кризиса на экономику происходит в основном по следующим взаимосвязанным каналам:

1. Значительное снижение внешнего спроса на сырьевые товары,
2. Сокращение внутреннего спроса и изменение его структуры,
3. Смена притока иностранного капитала на его отток,
4. Резкое сжатие кредитования.

Первый эффект включает как падение цен на нефть, газ и другие товары российского экспорта, так и вероятное сокращение физического объема экспорта (в первую очередь металлов). Сокращение внутреннего спроса скажется, в первую очередь на строительной отрасли. Здесь соединится несколько факторов: а) уменьшение спроса на жилье

в связи с замедлением роста текущих доходов (или даже их снижение) и переоценкой богатства, б) переход от покупки жилья в качестве предмета инвестиций к продаже ранее купленного «инвестиционного» жилья, в) сокращение масштабов ипотечного кредитования. Отток капитала серьезно осложнит проблемы с фондированием банковской системы, в структуре которой иностранные кредиты составляли основной источник «длинных» денег. Результатом этого фактора, а также выявленной слабости многих банков станет замедление роста кредитов реальному сектору и, соответственно, инвестиций.

В целом в случае если средние цены на нефть в 2009 году составят 50–55 долл./барр. (большинство прогнозов, выпущенных в декабре 2008 г. лежат в этом диапазоне), рост ВВП скорее всего замедлится до 1,5–2,0%. В случае если цен окажутся ниже (скажем, на уровне 40 долл./барр.) не исключен спад экономики в 2009 году.

Отдельного обсуждения требуют сценарии курсовой политики. Наблюдавшееся в последние годы укрепление рубля поддерживалось несколькими факторами:

- Повышением цен на нефть,
- Опережающим по сравнению с основными торговыми партнерами ростом производительности труда в торгуемом секторе,
- Расширенным доступом к иностранным кредитам после либерализации операций с капиталом.

Политика правительства и Банка России была направлена на смягчение повышательного воздействия указанных факторов на курс рубля. Использование Стабилизационного фонда и затем механизма не-нефтяного бюджета сдерживало рост внутреннего спроса, ограничивая тем самым удорожание рубля. ЦБ проводил для предотвращения слишком быстрого номинального укрепления рубля масштабные валютные интервенции. Однако в условиях открытой экономики эти интервенции оказывали лишь ограниченное влияние на внутренний спрос, поскольку после либерализации счета капитала они в значительной мере компенсировались притоком частного капитала. Проводившаяся курсовая политика создавала «самоподдерживающийся контур» укрепления рубля: ожидание его укрепления делало привлекательным заимствования в иностранной валюте или инвестиции в рублевые активы, что усиливало ожидания дальнейшего укрепления рубля.

Кризис создает предпосылки для пересмотра курсовой политики. Главным толчком для такого пересмотра служит значительное снижение цен на нефть и другие сырьевые товары. По оценкам эксперта МВФ Н. Оомес и ряду других экономистов долгосрочная эластичность реального обменного курса рубля по цене на нефть составляет 0,5. Правда, в предыдущие годы курс реагировал на изменения цен с запозданием и некоторым ослаблением – частично из-за мер бюджетной и монетарной политики, предпринимаемых властями. Таким образом, трехкратное падение цен на нефть за последние несколько месяцев должно существенно скорректировать «равновесный» курс рубля. Другим важным фактором служит масштабный отток капитала с развивающихся рынков, включая Россию. Тем самым исчезает один из элементов, поддерживавших укрепление рубля. В этих условиях контур укрепления рубля начал действовать в обратном направлении: ожидаемое ослабление рубля из-за ухудшения условий торговли и оттока капитала усиливает отток капитала, который ведет к еще большему ослаблению рубля.

С точки зрения формирования курсовых ожиданий важен тот факт, что многочисленные антикризисные меры проводятся за счет резервов ЦБ и бюджетных средств. Тем самым снижается величина золотовалютных резервов и поэтому ослабляется доверие к способности денежных властей поддерживать стабильный обменный курс.

В последнее время ЦБ декларировал постепенное изменение режима обменного курса, обещая постепенно сокращать свое вмешательство в формирование обменного курса на валютном рынке. Это должно сделать обменный курс менее предсказуемым и более волатильным. Однако пока гибкость курсовой политики остается сравнительно небольшой.

Типичные ожидания условий торговли на 2009 год характеризуются, например, выпущенным 18 ноября докладом Всемирного банка по российской экономике. В нем на 2009 год ожидается цена на нефть Brent 74,5 долл./барр. В этих условиях сальдо счета текущих операций на 2009 год оценивается на уровне 40 млрд.долл., а чистый отток частного капитала на уровне 100 млрд.долл. В таких условиях удержать стабильный уровень обменного курса мало реальная задача. Кроме того, прогнозы, выпущенные позже, предусматривают существенно более низкую цену на нефть.

Непосредственно курсовые ожидания задаются котировками фьючерсных контрактов. Они свидетельствуют о том, что участники рынка ожидают заметного ослабления рубля. Таким ожидания не только

провоцируют отток капитала, но и создают условия для спекулятивных атак на рубль. Предотвратить такие атаки можно только ценой значительного повышения процентных ставок. Однако в условиях кризиса, когда стоит задача повышения доступности кредитных ресурсов и инвестиционного спроса, резкое повышение стоимости денег представляется крайне опасным и неприемлемым.

Ослабление рубля не только устранило бы стимулы для оттока капитала и спекулятивных атак на рубль, но и повысило конкурентоспособность товаров российского экспорта в условиях падения мировых цен. Так, в октябре 2005 года средняя зарплата в экономике составляла 305 долл. в месяц, а баррель нефти стоил 55 долларов. В октябре 2008 года цена на нефть была выше (69 долларов за баррель), однако при этом месячная зарплата выросла значительно больше – в два с четвертью раза, до 687 долл. Рост зарплаты был лишь в небольшой степени обеспечен повышением производительности труда (она увеличилась на 21%). Остальное повышение зарплаты (на 89%) было обеспечено в основном повышением мировых цен на сырьевые товары. Опережающий рост зарплаты по сравнению с производительностью труда может не составлять большой угрозы на этапе улучшения условий торговли. В этом случае рост цен на внешних рынках позволяет сохранять рентабельность экспортных поставок, а быстрое расширение внутреннего спроса позволяет наращивать поставки на отечественный рынок. Однако при ухудшении условий торговли и сжатии внутреннего спроса для поддержания конкурентоспособности российских товаров необходимо обеспечить соответствие между зарплатой и производительностью труда. Как правило, такая адаптация происходит за счет сочетания снижения реальной зарплаты и ослабления национальной валюты.

Таким образом, с точки зрения экономической логики необходимо понизить курс рубля. До сих пор Банк России лишь незначительно повысил стоимость валютной корзины. По состоянию на 15 декабря ее стоимость составила 31,9 рублей – на 8,4% выше ее средней стоимости в июле. Таким образом, стоимость корзины росла ненамного быстрее темпов инфляции. Это стало одной из причин сокращения золотовалютных резервов (в целом они упали на 160 млрд. долл. за период с конца июля по 5 декабря 2008 г.).

Суммируя сказанное, можно сформулировать некоторые общие причины, сделавшие российскую экономику уязвимой по отношению к дестабилизации мировой экономики.

Прежде всего, в нашей экономике были созданы «тепличные» макроэкономические условия. На протяжении последних лет постоянно поддерживались отрицательные в реальном выражении процентные ставки, обеспечивался стабильный и предсказуемый обменный курс, денежная эмиссия проводилась по «легкому» каналу, позволявшему обеспечивать ликвидностью все, даже сравнительно слабые банки. Избыточный рост внутреннего спроса обеспечивал возможность расширять производство и наращивать прибыль, не проводя модернизацию производства, тогда как на внешнем рынке такая же ситуация складывалась благодаря постоянному росту мировых цен на сырьевые товары.

Явным результатом такой политики стал перегрев экономики и появление в ней «пузырей». Однако еще более существенными оказались косвенные последствия: и банки и нефинансовые компании оказались не готовы к работе в сложных условиях. Они не привыкли управлять валютными и другими рисками, предусматривать возможность различных макроэкономических сценариев. Это не только накладывает на государство необходимость сохранять сверх-благоприятную макроэкономическую среду при ухудшении внешней конъюнктуры, но и ограничивает возможность властей корректировать политику для адаптации к кризису. В частности, объективно необходимое изменение обменного курса может стать трудно реализуемым из-за того что участники экономики не были к нему готовы. Не рассчитывая на возможность снижения курса, финансовые и нефинансовые компании накопили значительный долг в иностранной валюте, в результате чего девальвация серьезно ухудшит их финансовое положение.

Другая общая причина состоит в противоречии между высокой зависимостью России от внешней конъюнктуры и низкой гибкостью макроэкономической политики. Это противоречие сыграло решающую роль в кризисе 1998 года, когда Центральный банк до последнего пытался сохранить фиксированный обменный курс, несмотря на падение цен на нефть до 12 долларов за баррель. Сейчас, при всех отличиях ситуации, стабилизации экономики препятствует нежелание властей снизить обменный курс в ответ на трехкратное падение цен на нефть. Конечно, в условиях кризиса реакция вкладчиков на такой шаг может оказаться чрезвычайно острой. Однако это говорит не о том, что следует оттягивать необходимую коррекцию курса, а о том, что следовало намного раньше повысить гибкость курсовой политики, посылая участникам рынка сигнал о возможности значимых изменений курса в ту или иную сторону.

Очевидно, что ближайшие годы будут радикально отличаться от периода между двумя кризисами. Согласно большинству прогнозов в перспективе цены на нефть вновь начнут расти. Так, согласно прогнозу Международного энергетического агентства (выпущенному 21 ноября 2008 г.) средняя за 2008–2015 гг. цена на нефть составит 100 долл./барр. (в долларах 2007 г.). К 2030 году стоимость барреля может возрасти до 120 долларов. Вместе с тем, до завершения кризиса цены сырьевых товаров, по всей видимости, будут оставаться достаточно низкими. Это остро ставит вопрос об обеспечении международной конкурентоспособности российского экспорта. Другой аспект проблемы состоит в том, что падение цен на углеводороды и металлы, вместе с кредитным сжатием, ведет к сокращению внутреннего спроса.

Восстановлению международной конкурентоспособности, как отмечалось, может способствовать снижение курса рубля. Другой важный фактор, во многом определяющий конкурентоспособность – цены на продукцию естественных монополий. Планируется, что внутренние оптовые цены на газ за 2009–2011 годы вырастут в 2,15 раза. Более того, принятая правительством Концепция долгосрочного социально-экономического развития предусматривает после этого дальнейший быстрый рост оптовых цен на газ. К 2015 году они должны повыситься по сравнению с 2008 годом в 5,5 раз, что означает рост в 3,4 раза в долларах. Газ составляет значительную часть в топливном балансе электростанций, поэтому неизбежным следствием окажется рост тарифов на тепловую и электрическую энергию. Тем самым резко вырастут производственные издержки российских производителей и окажется подорвана их международная конкурентоспособность.

Представляется, что если в таком повышении цен на газ есть необходимость, то она отражает неэффективность работы отрасли в условиях доминирования крупнейшей компании, занимающей фактического монопольные позиции. По моим оценкам, газовый сектор (включая трубопроводный транспорт) – единственная из крупных отраслей, где за последние восемь лет добавленная стоимость в постоянных ценах не выросла, а упала. Суммарное снижение составило 6,5%, в том числе за 2006–2007 гг. добавленная стоимость упала на 8,5%, тогда как ВВП страны в целом вырос за 2000–2008 гг. на 72,0%.

В данном случае экономика будет платить потерей своей конкурентоспособности за отказ от создания конкурентной среды в газовой отрасли. Правда, это не единственная сфера, где уровень конкуренции

был чрезвычайно слаб. Как показало исследование Высшей школы экономики при участии Всемирного банка, в каждой отрасли российской экономики фактически сосуществуют предприятия, достаточно эффективные по международным меркам, и предприятия, имеющие на порядок меньшую эффективность. Такая ситуация возможно только в том случае, если в экономике блокируются силы конкуренции, и искусственно поддерживаются на плаву предприятия, с экономической точки зрения не имеющие права на жизнь. Иными словами, «тепличными» были не только макроэкономические, но во многом и микроэкономические условия. Крайне неблагоприятная институциональная среда отчасти компенсировалась низким уровнем конкуренции.

Важный урок, который следует извлечь из кризиса, состоит в том, что плохие условия для бизнеса (безнаказанный перехват собственности, отсутствие независимых судов, коррупция) не компенсируются ни благоприятной макроэкономической средой (например, дешевыми деньгами), ни счастливой внешней конъюнктурой. Одна из правительственных программ несколько лет назад предлагала стимулировать развитие за счет форсированного снижения налогов, поскольку оно может быть проведено достаточно быстро, тогда как быстро улучшить институциональные условия невозможно. Жизнь показывает, что этот путь бесперспективен: без совершенствования инвестиционного климата можно сделать лишь короткий рывок, однако невозможно устойчивое развитие. Так, обилие денег провоцирует финансовые «пузыри», снижение налогов ведет к бюджетным рискам, а подорожание нефти позволяет ничего не делать для улучшения делового климата и при этом является преходящим. Кроме того, серьезное улучшение государственных институтов служит обязательной предпосылкой ухода от сырьевой модели развития. Без решения же этой задачи экономика обречена на повторение кризисов, какие бы мы ни накопили валютные и бюджетные резервы.

Важный и пока не полностью осознанный негативный эффект кризиса состоит в том, что он автоматически поставил действия властей на рельсы «мобилизационной» экономики. Для защиты экономики власти все шире используют средства, накопленные в Резервном фонде, Фонде национального благосостояния, золотовалютные резервы Банка России. Большая часть антикризисных мер носит «индивидуальный» характер, т.е. выделяется конкретным компаниям по специальным решениям властей. Использование в ряде случаев денег, выделенных властями банкам, иначе, чем планировалось, заставляет переходить

к тесному контролю за судьбой предоставленных средств по всей цепочке. Кроме того, борьба с кризисом сопровождается увеличением доли государственной собственности. В одних случаях это становится «естественным» результатом поддержки государством компаний, в других случаях предоставление помощи используется как рычаг для получения контроля над привлекательными активами. Таким образом, кризис объективно создает условия для движения страны по «мобилизационному» сценарию даже после его завершения. Однако кризис же делает очевидной бесперспективность такого пути – для этого достаточно заметить, с какой скоростью используются резервные ресурсы государства. Очевидно, что такой сценарий может продолжаться лишь очень недолгое время.

Подводя итог, можно сделать вывод, что кризис делает не допускающей отлагательства задачу построения новой модели экономического развития. Основным ее отличием от прежней должна стать ориентация не на экстенсивные, а на интенсивные факторы роста. Некоторые необходимые для этого изменения включают:

- Формирование более здоровой макроэкономической среды. Для этого необходимо обеспечить положительные в реальном выражении процентные ставки, переход к более гибкой курсовой политике, последовательное снижение инфляции, предотвращение формирования «пузырей» на финансовых рынках. Центральный банк должен создать условия для более эффективного проведения денежно-кредитной политики.
- Активизацию инвестиционного спроса, повышение нормы накопления. Эта задача должна решаться в значительно более сложных, чем прежде, макроэкономических условиях: в первые годы – на фоне ограниченной доступности банковских кредитов и иностранного капитала, в дальнейшем, даже после завершения кризиса – положительных в реальном выражении процентных ставок. Следовательно, решающая роль должна принадлежать улучшению инвестиционного климата, созданию привлекательных условий для ведения бизнеса.
- Повышение интенсивности инноваций. Следует оговориться, что на нынешнем уровне развития речь должна идти, прежде всего, не о массовом появлении принципиально новых технологий производства, а об освоении лучших на сегодняшний день техноло-

гических и управленческих процессов, т.е. о заимствовании созданных в мире передовых технологий. Ключевое значение для достижения данной цели имеют создание конкурентной среды и сохранение открытости экономики. В частности, важным каналом импорта современных технологий служит приток прямых иностранных инвестиций.

- В качестве важной меры поддержки экономики в условиях кризиса принято решение по снижению налога на прибыль, не исключены и другие меры по облегчению налоговой нагрузки. В то же время сохраняются задачи увеличения инвестиций в человеческий капитал. Это требует систематической работы по повышению эффективности бюджетной политики, решению задач государственной политики в условиях ограниченных бюджетных ресурсов. Это требует существенного реформирования системы государственного управления: повышения ее открытости и подотчетности, снижения уровня коррупции, развития методов бюджетирования и управления, ориентированных на результат.
- Восстановление роли частного сектора, которая неизбежно должна снизиться в процессе борьбы с кризисом. Уже сейчас государство увеличивает свою долю в экономике, приобретая на фондовой бирже акции и беря под свой контроль банки, попавшие в трудные финансовые состояние. Значительно возросла роль, которую играют в экономике государственные банки и Банк развития – через них перераспределяются огромный объем бюджетных ресурсов и кредитов Центрального банка. Можно предположить, что на следующих этапах противодействия кризису эта тенденция продолжится. Необходимо принять энергичные меры для предотвращения резкого «огосударствления» экономики после выхода из кризиса.
- Оздоровление банковской системы. Необходимо добиться увеличения ее капитализации, поглощения сравнительно слабых банков, неспособных существовать при ухудшении внешней конъюнктуры. Важная задача состоит в повышении финансовой прозрачности банковской системы, совершенствованию системы оценки рисков регуляторами и управления ими самими банками.
- Переход к более тонким инструментам экономической политики. Примером может служить необходимость использования ста-

вок НДС на нефть, дифференцированных с учетом реальных условий разработки и добычи. В условиях низкого качества государственного аппарата и большой прямой вовлеченности государства в экономическую деятельность действие относительно сложных инструментов может искажаться из-за коррупции, лоббирования, административного давления.

Решение перечисленных задач возможно только в рамках всеобщей модернизации экономики, включающей реформирование административной системы, создание эффективной и независимой судебной системы, формирование доверия к политике правительства, к государственным и рыночным институтам. Краеугольным камнем должно стать изменение взаимоотношений в треугольнике «власть – общество-бизнес». Существенный прогресс в модернизации общественных институтов возможен только в том случае, если нам удастся создать основу для партнерских отношений между участниками «треугольника». Необходимым условием здесь является общественное признание сложившихся прав собственности, и активная защита их от передела на всех уровнях, большая социальная ответственность бизнеса, действенный контроль общества над властью.

Новые внешнеполитические условия: «фатальные» угрозы для России

Летом 2007 г. по заказу коллег из группы «Сигма» я написал текст, в котором пытался проанализировать те угрозы для России, которые можно было бы счесть «фатальными». Фатальными мы договорились считать не только те угрозы, которые прямо ведут к распаду страны, ее физическому уничтожению и/или неприемлемо высокому ущербу в людских и экономических ресурсах, но и такие варианты развития событий, которые с высокой степенью вероятности блокируют на длительное время возможности демократического развития и устойчивого экономического роста, то есть достижения желаемого (в рамках системы ценностей данного проекта) состояния страны и общества. Угроза может быть «фатальной» сама по себе, как техногенная катастрофа масштаба Чернобыля или полномасштабная военная агрессия. «Фатальной» может быть также угроза, возникающая как следствие цепи событий и процессов, которая с высокой степенью вероятности «запускается» определенным событием, при том что само по себе это событие не выглядит как «ужасная» угроза.

Деление «угроз» на группы по тому, какой аспект жизнедеятельности они затрагивают, – территориальная целостность, суверенитет, демография, экономическое развитие, политическая устойчивость и т.д., – может быть принято только условно, поскольку «фатальность» состоит именно в том, что болезненно задевает, в конечном счете, все элементы системы. Поэтому, в частности, не всякое нарушение территориальной целостности представляет собой «фатальную» угрозу. Например, можно, при определенных условиях, уступить Китаю ряд спорных территорий (как это и было сделано) без серьезных негативных последствий для страны. Важно, чтобы это было суверенное, отвечающее интересам страны, не вынужденное решение, которое не подрывает легитимность власти и базовые ценности национальной идентификации. Ужасное само по себе вымирание от наркомании и СПИДа молодого населения небольшого уральского города также не будет «фатальной» угрозой для страны в целом, если не превратится в элемент пандемии и не окажет разрушительного воздействия на национальную идентификацию.

Постановка вопроса о фатальных угрозах требует двойственной избирательности. Во-первых, мы делим угрозы на фатальные и нефатальные и предлагаем ревизию некоторых привычных представлений о предполагаемой «фатальности» ряда потенциальных угроз. Во-вторых, среди фатальных угроз мы выделяем только те, которые характеризуются высокой степенью вероятности и на которые страна в состоянии адекватно реагировать²⁶. Таким образом, мы исходим из необходимости фокусировать внимание и ограниченные ресурсы, то есть отказываемся от «сверхдержавного» принципа стремления к абсолютной безопасности, когда любая мыслимая угроза предполагает выделение адекватных ресурсов для ее нейтрализации. Этому принципу в современном мире пытались до недавнего времени следовать США, но и они на глазах теряют такую способность.

Основное внимание в этом тексте было сосредоточено на политических по своей природе угрозах, или на политических последствиях военных, экономических и демографических угроз. Главные выводы этого анализа вошли в изданную в конце 2007 г. книгу²⁷, но целиком текст не был тогда опубликован. Подвергая его ревизии в конце 2008 г. при подготовке этой книги, я посчитал, что было бы интересно сохранить графическое различие тех кусков текста, которые были написаны в 2007 г., и тех добавлений и корректировок, которые делаются в декабре 2008 г.

Те полтора года, которые прошли со времени написания первого анализа, были богаты событиями, в том числе и весьма масштабными и драматическими. На первом месте, конечно, стоит экономический кризис, глубину, продолжительность и последствия которого в разных областях жизни, в том числе и в политической сфере, нам еще только предстоит увидеть и оценить²⁸. Важна и война на Кавказе, которая заставляет серьезно переосмыслить систему внешнеполитических координат. За это время в стране прошли выборы Думы и президента, которые не принесли неожиданностей. Но с периодом после выборов были связаны большие ожидания, в том числе ожидания определенной политической «либерализации» – важно понять, насколько они оправдались, насколько – нет.

²⁶ Например, попадание астероида в планету Земля является, без сомнения, фатальной угрозой, но мы не можем тратить ресурсы на ее предотвращение, поскольку вероятность сравнительно низка, а ресурсов нужно непропорционально много.

²⁷ Коалиции для будущего. Стратегии развития России. М, 2007.

²⁸ Финансовый кризис был обозначен как одна из наиболее вероятных серьезных угроз в анализе 2007 г.

Сохранив графическое различие между текстом августа 2007 г. и добавлениями 2008 г., мы даем возможность не только оценить основательность первоначального анализа, но и увидеть динамику процессов. (Добавления 2008 г. выделены в тексте курсивом.)

1. Внешние угрозы силового характера

Часто упоминаемый в ряду «фатальных» угроз китайский фактор – либо в качестве демографической оккупации, либо в качестве прямой агрессии – в обозримой перспективе кажется маловероятным. Представление о том, что китайцам не хватает «жизненного пространства», далеки от истины. В самом Китае есть много слабозаселенных районов. На границах с Китаем есть ряд обширных территорий (Монголия, Казахстан, страны Центральной Азии), демографическая оккупация которых связана с заметно меньшими издержками, чем попытка демографической оккупации России. Это не значит, что китайцы не будут ехать в Россию в большом количестве – но происходить это будет по экономическим причинам, а не потому, что им в буквальном смысле «тесно» у себя. Китай как государство не станет мешать России регулировать этот процесс, не будет поддерживать борьбу китайских мигрантов за права резидентов, а без планомерной государственной поддержки с родины китайская демографическая оккупация невозможна.

Направление возможной военной агрессии Китая на Россию также маловероятно. Внешнеполитический приоритет Китая – Тайвань, это объясняется не только эмоциональным фактором, но и рациональными соображениями. Приз – не только восстановление единства нации (в понимании Пекина), но и доступ к технологиям, которые на сегодня для Китая даже важнее, чем нефть. При этом проблема Тайваня – срочная. Процесс формирования на острове особой, отдельной национальной идентичности зашел уже далеко. Тайвань это та проблема, в связи с которой наиболее вероятно возникновение крупномасштабного, если не мирового военного конфликта с участием Китая. Впрочем, Китай настолько явно выигрывает экономическую гонку, что предпочтет сдержанность, хотя не исключен сценарий, в котором его будут сознательно провоцировать. Вообще, если новая мировая война хотя бы теоретически может возникнуть в существующем раскладе сил, то это война США с Китаем, и Тайвань может стать «казус белли».

Если даже Китай решит воевать за нефть и газ – то с заметно меньшими издержками и более высокими шансами на успех это можно делать в Центральной Азии и Казахстане. Пока можно скорее

говорить о сотрудничестве России и Китая в деле стабилизации Центральной Азии.

Вообще, угрозу применения каким-либо государством силы с целью оккупации какой-либо части территории России сегодня можно считать крайне маловероятной. Возможные варианты военной агрессии против России рассмотрены в разделе «Военная угроза со стороны США и гонка вооружений», но их задачей будет воздействие на центральную власть и принуждение к послушанию, а не оккупация страны или ее части.

Военная угроза со стороны США и гонка вооружений

Возможность глобальной ядерной войны никто не отменял, но рассматривать ее сценарии мы не будем, во-первых, потому, что это та фатальная угроза, к которой мы уже привыкли, во-вторых, потому что, как хочется надеяться, эти сценарии и их возможные изменения внимательно отслеживаются специалистами, ведь угрозы эти «старые» и методика анализа отработана.

Обсудим, однако, другие возможные военные угрозы со стороны США и их последствия для России. В воспоминаниях бывшего президента Пакистана Первеза Мушарафа, опубликованных в 2006 г., рассказано о телефонном звонке заместителя госсекретаря США Армитаджа сразу после 11 сентября. Армитадж сказал тогда Мушарафу следующее: «You do what we say, or we shall bomb you into a stone age». США на примере Югославии уже продемонстрировали к тому времени, как это делается. Большие запасы высокоточного неядерного оружия позволяют им вести войну нового поколения, к которой никто другой в мире сегодня не готов.

Россия – не Пакистан, и сегодня ей нельзя сказать то, что услышал Мушараф. Но политика США не оставляет сомнений в том, что они хотели бы получить возможность сказать это и России. Выход 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 – вот элементы этой программы. Оценка такой угрозы и способов реагирования на нее может быть сделана только военными экспертами. Очевидно, что России будет нелегко принять решение прибегнуть к ядерному потенциалу сдерживания в условиях, когда внешняя агрессия не использует ядерное оружие и не направлена на массовое поражение населения. (На примере Югославии мы видели, что потери населения могут быть минимальны.)

Ясно, что возможность Вашингтона сказать Москве то, что было сказано Исламабаду, представляет собой прямую угрозу суверенитету Москвы в принятии решений, ее свободе распоряжаться ресурсами. Осуществление такой угрозы вызовет целый каскад дополнительных рисков – сепаратизм, радикализация политического спектра и т.д., не говоря уже об экономическом ущербе. Важно сознавать, что на выходе мы получим не «немецко-японский» вариант после второй мировой войны, то есть превращение в младшего партнера с ограниченным суверенитетом, а вариант Югославии, то есть распад и низведение до статуса клиента.

Смена администрации в Вашингтоне рождает надежды на более умеренное, сдержанное поведение США во внешней политике. Обама предстоит, прежде всего, сосредоточиться на экономическом кризисе. В США велики надежды на то, что ему удастся справиться с экономикой в течение 2009 г. Однако следует задуматься, что произойдет, если кризис затянется. От поиска согласованных с другими крупными игроками мер Вашингтон может перейти к откровенно эгоистической политике, к попытке переложить как можно больше последствий кризиса на других. Агрессивность внешнеполитического поведения будет в этом случае мотивироваться уже не ощущением, что у страны достаточно экономических и военных ресурсов, чтобы позволить себе вести две локальные войны одновременно, как это было при Буше, но ощущением, что колоссальное военное превосходство США над остальным миром надо конвертировать в преимущества для больной экономики. В целом экономические проблемы Америки в краткосрочной перспективе служат сдерживающим фактором в ее внешней политике, но если они углубятся и затянутся до критического уровня – эффект будет прямо противоположный. В целом при отсутствии удовлетворительной общемировой системы безопасности мировой кризис резко увеличивает внешнеполитические риски.

Нападение Грузии на Цхинвал показывает, насколько ненадежным партнером может быть Вашингтон. Если даже принять на веру, что США не давали Саакашвили команды начать войну, и даже старались его отговорить, то поверить в то, что в Вашингтоне не знали о готовящемся нападении нельзя никак. В тридцатитысячной армии Грузии у США было 120 военных советников – одно это делает «незаметную» для США подготовку такой операции невозможной. Если США не давали «добро» на операцию, но знали о том, что Саакашвили «вышел из-под контроля» и ее все равно готовит, они должны были поставить Москву в известность. Этого не произошло. Каковы

бы ни были причины такого поведения, очевидно, что кризис доверия между Москвой и Вашингтоном находится после августа на крайне низком уровне.

Особый интерес представляет внутренняя угроза, связанная с возрастанием рисков в политике США и с их отчетливым желанием втянуть ряд стран, в том числе, Россию, в новую гонку вооружений, и, как показал август 2008 г., в военные конфликты. Итак, угроза реальна, и признана. Высшие чиновники не раз заявляли, что не позволят втянуть Россию в гонку вооружений, что Россия будет реагировать «асимметрично», более дешевыми программами. Между тем, реально мы уже включились в гонку вооружений, и военные расходы резко растут в последние годы.

В этой ситуации возникает целый комплекс внутривнутриполитических вызовов, потенциально представляющих большую опасность для страны. До сих пор у нас действовал один механизм ограничения военных расходов – отсутствие средств. До наступления глобального экономического кризиса, в период 2007 и первой половины 2008 г., мы увидели, что происходит, когда у правительства возникает ощущение, что денег довольно. В условиях объективной необходимости увеличения военных расходов и наличия средств в бюджете вопрос о контроле над военным бюджетом становится весьма серьезным вызовом. Идея наращивания военных расходов в качестве стратегии развития уже озвучивалась (С. Иванов). При этом неясно, почему в современной России задача конверсии может быть решена более успешно, чем это делалось до сих пор. Возможно резкое усиление прежде ослабленных групп влияния, связанных с армией и ВПК. Имеется соответствующая мощная традиция советского времени. Устойчивый и формализованный механизм определения необходимого и достаточного уровня военных расходов отсутствует, равно как и институты гражданского контроля над военными расходами. Создать их весьма сложно, потому что для этого нужны устойчивая многопартийная система и эффективный парламент. Политические позиции тех групп, которые будут сопротивляться избыточному наращиванию военных расходов, недостаточно сильны и являются легкой мишенью для популистской критики. Все это может превратиться в «фатальную» угрозу: замедление темпов развития, фиксация ложных приоритетов в развитии отраслей, устойчивое усиление влияния «силовых» групп в политике, милитаризация общественного сознания. Такой сценарий резко уменьшает стабильность всей политической системы и ограничивает потенциал развития.

В экономике России происходят весьма тревожные процессы. В какой степени тенденция к доминированию государства в важнейших отраслях, которая еще более усиливается теперь, в период кризиса, объясняется соображениями эффективности, в том числе стремлением увеличить конкурентоспособность страны в условиях все возрастающей роли глобальных корпораций и спасти крупные компании от банкротства в кризисное время? В какой степени это является отголоском извечного инстинкта империй, главной задачей которых неизменно было не благополучие подданных, но мобилизация ресурсов для поддержания своей военной мощи? Было бы печально, если бы здесь возобладала именно имперская логика поведения.

События первых девяти месяцев 2008 г. подтвердили, что описанная угроза вполне реальна. Пока финансовый кризис не обозначился с достаточной остротой, власти страны делали многочисленные заявления о запуске целого ряда новых военных программ, в том числе таких дорогостоящих, как строительство 15 (!) авианесущих крейсеров. Хорошо видно, что в этих планах важную роль играла задача проекции военной силы вовне, в том числе, как в случае с крейсерами, в районах, существенно удаленных от границ России. (Демонстрацией именно таких намерений стало возобновление регулярных полетов стратегических бомбардировщиков, морские маневры в Карибском море.) В этих планах можно без труда узнать элементы советского наследия, а именно военно-стратегического мышления в духе соревнования и поддержания паритета с США.

Сегодня, когда экономический кризис набирает обороты, нехватка свободных денег вновь возвращается в качестве регулятора военных расходов. Однако, события 2007-2008 г. еще раз подчеркнули актуальность задачи выработки действенного политического механизма ограничения военных расходов необходимыми и достаточными рамками, то есть нуждами державы не глобального, а регионального масштаба, с однозначным приоритетом оборонительных задач, способности проецировать силу в ближнем зарубежье и развития ракетно-ядерного потенциала сдерживания. Программы разработки и производства новых высокоточных вооружений также должны развиваться, но не из стремления дать «достойный ответ» США (на это у нас нет ресурсов), а с целью увеличения боеспособности в локальных конфликтах, приближенных к нашим границам.

События 8-12 августа еще раз убедительно продемонстрировали, что российская элита «разрывается» между двумя различными трак-

товками понятия державности во внешней политике. Обе имеют исторические корни. Традиция империи Романовых состояла в стремлении отстаивать статус великой державы как члена концерта держав. Эта роль предполагала не только право быть услышанным и право требовать учета своих интересов, но также обязательство учитывать интересы других и способность к самоограничению во внешней политике. (Вспомним, например, как Россия могла захватить Константинополь в 1877 г., но не стала этого делать.) СССР великой державой в традиционном смысле не был никогда. Советский Союз в межвоенный период находился на положении парии и изгоя, и заведомо не был великой державой. После Второй мировой войны СССР превратился в одну из двух сверхдержав и с точки зрения силовых критериев более чем соответствовал великодержавному статусу. Но СССР был системным элементом, только если воспринимать мир «холодной войны» как систему. Все прежние участники клуба великих держав, а также США как второй полюс силы, оказались в противном лагере. СССР был заведомо чужим элементом, своеобразным альтернативным полюсом не только с точки зрения баланса сил, но и с точки зрения принципов организации власти, общества, экономики. Интерсубъективный фактор, то есть признание в качестве члена клуба, с вытекающими из этого обязательствами по самоограничению и внутренней организации общества и государства советских обитателей Кремля никогда не интересовал.

Начиная с мюнхенской речи Путина Россия весьма настойчиво добивалась именно статуса великой державы – то есть одного из уважаемых крупных игроков в многополярной системе. Однако с 8 по 12 августа Москва не посылала никаких внятных сигналов вовне, тем игрокам, которых она воспринимала как партнеров по клубу великих держав, о том, каковы ее цели в этой войне и где она собирается остановиться. Есть все признаки того, что всерьез рассматривался вариант оккупации Тбилиси и смены политического режима в Грузии. Такая стратегия прямо отсылает к советской традиции – сделать по максимуму то, что можно, силовыми методами, а потом уже разбираться с международными последствиями. Плюс – тоже уходящее корнями в советскую традицию представление – «раз американцам можно, то и нам можно». Остановив войска 12 августа и заключив соглашение с представлявшим ЕС Саркози, Кремль отдал все же предпочтение «романовской» традиции понимания «великой державы» и принципов поведения на международной арене. Это был важнейший момент во внешней политике страны не только за последний год, но, возможно, за все десятилетие. Россия избежала колоссального роста издержек от войны для своей репутации и положения на международной арене.

Однако колебания между советским и романовским наследием налицо²⁹, и обошлись они очень дорого. Во-первых, вся предыдущая стратегия в духе «романовской традиции» оказалась поставлена под вопрос в глазах тех партнеров, от которых Россия с таким упорством добивалась признания в качестве «нормальной» великой державы. Во-вторых, и это самое главное, августовские события ясно показали, что позиции тех, кто продолжает мыслить в духе советской традиции внешней политики, остаются сильны на самом верху властной пирамиды. Оказалось, что усилившаяся в 2007-2008 гг. тенденция представлять обобщенный Запад как врага, а Россию как осажденную крепость, была не просто пропагандистским ходом, но отражала действительные настроения части властной элиты. Если эта тенденция в какой-то момент возьмет верх, на надеждах на модернизацию и демократизацию страны можно будет поставить жирный крест. Между тем, все опросы общественного мнения показывают, что решительное большинство россиян отдает предпочтение именно «романовской», а не советской, традиции понимания статуса великой державы³⁰, и это еще раз подчеркивает, что в этом вопросе часть властной элиты действует в соответствии со своими глубокими инстинктами, а не из желания получить дополнительные рейтинговые очки.

Центральная Азия

В списке наиболее реальных внешнеполитических угроз на одно из первых мест нужно поставить дестабилизацию Центральной Азии. Это может произойти в результате активизации исламского фундаментализма в сочетании с ослаблением жестких режимов в Узбекистане и Туркменистане. Дестабилизирующим фактором может быть усиление талибов в Афганистане, радикальных исламистов в Пакистане. Все эти угрозы при определенных обстоятельствах могут быть усилены политикой США в регионе, который стоит на одном из первых мест в политической повестке дня Вашингтона.

Для России это означает поток беженцев и наркотиков в качественно больших масштабах, чем даже сегодня, когда эти факторы и без того представляют серьезную проблему. Дестабилизация Центральной Азии может превратиться в серьезную угрозу газовому и нефтяному бизнесу России. Во-первых, значительная часть обязательств Газпрома

²⁹ Некоторые высокопоставленные политики, например, Миронов, до сих пор публично высказывают сожаление по поводу того, что российская армия не взяла Тбилиси.

³⁰ Подробные социологические данные см. в: Тихонова Н.Е. Наследие империи в общественном сознании россиян // Миллер А.И. (ред.) Наследие империй и будущее России. М., НЛО, 2008, с.103-136.

покрывается за счет туркменского и узбекского газа, поставки которых окажутся под угрозой. Во-вторых, возможность создания альтернативной сети трубопроводов в Европу в обход России во многом зависит от позиции Казахстана и Туркменистана, которая сегодня учитывает интересы России, но может быть пересмотрена в случае смены режимов.

В сугубо политическом плане дестабилизация Центральной Азии угрожает скорее Китаю с его проблемой уйгурского сепаратизма, чем России, у которой нет прилегающих к Средней Азии областей со схожим в этническом или религиозном плане населением. Китай сегодня в большей степени партнер, чем соперник России в Средней Азии, и это партнерство, в том числе, и против влияния США в регионе. Здесь есть опасность искажения приоритетов – для нас важна стабильность Центральной Азии и противодействие США, если они будут предпринимать попытки нарушить эту стабильность, а не противодействие США как самоцель. Вполне возможен вариант, при котором Россия, Китай и США будут вынуждены сотрудничать в Центральной Азии в случае возникновения слишком радикальных угроз.

В результате глобального экономического кризиса перспектива дестабилизации Центральной Азии, да и всего постсоветского пространства, только усилилась. Учитывая слабость экономик и низкий уровень жизни стран региона, кризис может привести к нехватке базовых продуктов потребления и, как следствие, резкому росту социальных и политических рисков. В свете событий последних месяцев хорошо видно, что к прежним проблемам добавились неудачи НАТО в Афганистане, рост нестабильности в Пакистане, и даже в Индии, которая стала мишенью масштабных актов исламистского террора.

Украина

Если суммировать все возрастающие риски сегодняшней Украины, то эта страна должна рассматриваться как один из потенциальных источников «фатальных» рисков для России. Глубина и острота экономического и социального кризиса в Украине будут очень велики, при этом страна обладает весьма ограниченным набором стабилизационных инструментов. Политически Украина крайне ослаблена, элиты расколоты до такой степени, что отсутствует, если воспользоваться старой шуткой Г. Киссинджера, номер телефона, по которому можно позвонить в Киев и о чем-нибудь договориться. В. Ющенко перешел от умеренной политики украинизации предыдущего периода к весьма агрессивной стратегии, что увеличивает напряженность внутри

страны. Грядущие в обозримом будущем выборы сделают поведение элит еще более безответственным.

Внешнеполитический контекст крайне неблагоприятен – до самого последнего времени Украина оставалась объектом «игры с нулевой суммой» между Россией, с одной стороны, и США и их союзниками из «новой Европы», с другой. Россия должна вовремя перестроить свою политику в отношении Украины в связи с тем, что разумная позиция стран «старой Европы» по вопросу о перспективе украинского членства в НАТО, кажется, взяла на время верх. Контролируемое нагнетание напряженности, которое было ответом Москвы на перспективу предоставления Украине ПДЧ, должно смениться сотрудничеством с ЕС, и, если это окажется возможным, с администрацией Обамы, в деле стабилизации Украины. Трудно вообразить масштаб проблем, с которыми Россия может столкнуться, если кризис в Украине выйдет из-под контроля – это и трубопроводы, и массовая миграция, и угроза русского ирредентизма в Крыму⁸¹. Вызов тем более серьезен, что тема «победы над Западом» в Украине, равно как и тема раскола Украины, являются сильным искушением для части российской элиты. Между тем, любой из этих вариантов «не просчитывается» в своих последствиях. Но можно уверенно сказать, что в отношениях с Западом это принесет очень серьезный ущерб. Собственно, это воссоздаст оборонительное единство Запада, избавление от которого является одним из приоритетов российской политики. В случае нарушения территориальной целостности Украины восприятие России как «реваншистской империи» станет доминирующим в сознании политических элит Запада.

Кризис ясно показал, и покажет еще в еще более доходчивых формах в обозримом будущем, что у России недостаточно ресурсов, чтобы в одиночку гарантировать стабильность на постсоветском пространстве, даже если никто ей в этом не будет специально мешать. Из этого следует сделать вывод о том, что политика России, в том числе ее претензии на «привилегированные интересы» на постсоветском пространстве, должна быть уточнена. Москве здесь необходимо сотрудничество с западными партнерами, что предполагает определенные ограничения и в формулировке собственных интересов, и в выборе средств для их отстаивания.

⁸¹ О проблеме ирредентизма вообще, и русского ирредентизма в Крыму, в частности, см. далее.

Цены на нефть

В тексте 2007 г. обсуждался вопрос цен на нефть, причем речь шла не об опасности их падения, а, напротив, о возможности их подъема до такого «порогового уровня», который привел бы к формированию в крупных и технологически развитых нефtezависимых странах политического консенсуса об экономической оправданности и политической необходимости массированных капиталовложений, прежде всего исследовательских, в развитие альтернативных источников энергии⁸². Понятно, какие проблемы могли бы возникнуть у России в случае успеха таких программ. Экономический кризис делает эту потенциальную угрозу неактуальной. А без энергетической революции угроза долгосрочного падения цен на нефть до критических для российской экономики уровней весьма маловероятна. Вызванное кризисом падение цен на нефть имеет свои абсолютные и временные границы⁸³, и может оказать весьма благотворное влияние на российскую экономику в среднесрочной перспективе. Сокращение доходов от экспорта энергоресурсов даст импульсы тем реформам в масштабе государства, и той оптимизации в масштабе отдельных компаний, которые так долго откладывались в условиях эйфории от изобилия нефтедолларов. Это также подтолкнет к трезвой переоценке и оптимизации планов по развитию трубопроводных систем.

2. Внутриполитические угрозы территориальной целостности

Советское наследие территориализации этничности и стремление от него избавиться

Угроза территориальной целостности может стать следствием неудачной политики в отношении наследия советского времени — национально-территориального деления. Это как раз тот случай, когда советское наследие создает серьезные проблемы, но попытка радикально его устранить чревата проблемами еще худшими. Уже советское руководство в 1980-е годы понимало опасности этой конструкции. Аркадий Вольский рассказал в своих мемуарах, как генсек Андропов поручил ему разработать проект радикального изменения принципов терри-

⁸² Имеющиеся на сегодня альтернативные источники энергии и технологии энергосбережения не способны поставить под вопрос доминирование углеводородов в энергетическом балансе развитых экономик.

⁸³ Трудно представить себе ситуацию, в которой цена на нефть надолго опустится ниже 40 долларов, хотя на непродолжительные периоды она может падать и до 25–30 долларов. Скорее всего, в период кризиса цену барреля удастся стабилизировать в районе 40–60 долларов за счет сокращения добычи.

ального деления всего СССР, отменяющего как союзные республики, так и автономные. «У него (Андропова) был идефикс – ликвидировать построение СССР по национальному принципу. Как-то генсек вызвал меня: «давайте кончать с национальным делением страны. Представьте соображения по организации в Советском Союзе штатов...»³⁴.

Современное руководство России также понимает, что с советским наследием национально-территориальных автономий надо что-то делать³⁵, но, в отличие от Андропова, не может (и понимает, что не может) избавиться от него одним решением Политбюро. Путин неуклонно стремился ослабить черты этнофедерации: через реформу Совета федерации, через объединение национальных округов с крупными соседними регионами, через согласование конституций автономий с общероссийской, через отказ от договорной системы отношений субъектов федерации с центром³⁶ и т.д.

Пока это разумная, осторожная политика, которая не ведет к опасному нарастанию межэтнической напряженности. Когда Кремль столкнулся с таким риском при реализации плана слияния Адыгеи с Краснодарским краем, процесс затормозили. Однако дальнейшее движение в этом направлении неизбежно, поскольку национальные автономные республики это фактор, негативно влияющий на демократический процесс, на возможность внедрения подлинного федерализма³⁷, на единство правового поля, на темпы экономического развития. Ситуация в них провоцирует этнический русский национализм.

Эта ситуация динамическая и чреватая ростом напряженности. Последняя перепись населения продемонстрировала резкий слом многолетних тенденций и переход к росту доли титульных этносов и их концентрации в соответствующих регионах. Сопротивление дальнейшему устранению элементов этнотерриториальной автономии будет расти, потому что затронет более сильные региональные элиты. В определенных обстоятельствах часть этих элит может вступить в союз с сегодняшними националистическими и/или исламистскими контрэлитами в собственных республиках. Экономическое напряжение

³⁴ Четыре генсека // Коммерсантъ. М., 2006. – 12 сентября.

³⁵ Россия уже заплатила огромную цену за это наследие. Достаточно сказать, что Чечня стала ключевым фактором, блокировавшим возможность усиления интеграционных настроений в ряде постсоветских республик. Ущерб на международной арене также был огромен.

³⁶ Татарстан – исключение, подчеркивающее это новое правило.

³⁷ Подлинный федерализм возможен только на базе прочного консенсуса о неделимости России, который, в свою очередь, невозможен при сохранении этнотерриториальной автономии в таких масштабах.

также будет расти в связи с переходом от стратегии «выравнивания уровня регионов» к стратегии приоритетного роста наиболее сильных. Новые импульсы напряженности придаст экономический кризис.

Пока нет эффективных механизмов аккультурации и профессиональной подготовки избыточных трудовых ресурсов в кавказских регионах, а также их абсорбции на новых местах. Нерасчетливые шаги центральной власти и/или усиление роли этнического русского национализма во власти и в политике вообще³⁸, рост социальной напряженности и безработицы, рост исламского фундаментализма и связанной с ним террористической угрозы – все эти факторы вместе и даже по отдельности могут создать эффект резонанса, когда сепаратистское движение усилится одновременно в нескольких регионах. Наиболее уязвим Кавказ, что ежедневно подтверждают новости из Ингушетии, Северной Осетии, Чечни и т.д., серьезный потенциал сепаратизма есть в Татарстане и Якутии. Если исламский радикализм на Кавказе получит сильный резонанс в Татарстане, это может стать началом поистине кошмарного сценария для России в целом.

Этнорегиональный сепаратизм – слабый пункт для внешнего вмешательства, как на государственном уровне, так и на уровне международного терроризма.

Что делать? Нужна интенсивная работа с этническими элитами, которая через совмещение кнута (угроза разоблачения с теневыми способами обогащения) и пряника (предложениями личных выгод) позволила бы ослабить их сопротивление. На институциональном уровне нужна срочная разработка (это тот случай, когда можно и просто заимствовать из международного опыта) и внедрение системы мер по защите прав меньшинств. Эта система, в отличие от советской, не должна быть привязана к территориальной автономии. (Советская система другой не знала.) Нужна новая система аккультурации и адаптации молодежи кавказских регионов.

Нужен постоянный мониторинг массовых настроений и включенное наблюдение за элитными группами. Результаты этого мониторинга

³⁸ Этнический русский национализм постепенно становится важным политическим ресурсом. На всех выборах 1990-х годов партии, шедшие под флагом этнического русского национализма, не набирали более 4% голосов. Успех «Родины» показал, что ситуация меняется. Кажется, в Кремле это поняли и срочно прикрыли проект, который начал выходить из-под контроля. Эффект «порочного круга» состоит в том, что дискриминация русских в национальных автономиях служит питательной средой для этнического русского национализма, а рост этнического русского национализма повышает чувство угрозы среди меньшинств, которые видят в «своих» республиках главный ресурс защиты.

должны быть неизменным фактором принятия политических и экономических решений, касающихся регионов повышенного риска.

Сегодня маятник, постоянно качающийся в истории России между централизмом и вольницей регионов, находится в крайней централистской точке. Помимо очевидных факторов, как отказ от выборности губернаторов, и недавних ясных сигналов Кремля, что эту норму пересматривать не собираются, к этому выводу подталкивает анализ состава региональных элит (глав силовых, судебных и др. структур), который показывает резкий рост доли неукорененных в регионах назначенцев центра³⁹. Однако надолго оставить маятник в его сегодняшнем положении не получится – издержки будут слишком велики, и в условиях кризиса это становится еще более очевидно. Центр не справляется с социальными проблемами на местах, при этом мера самостоятельности и укорененности назначенных губернаторов низка, а значит низка и их способность взять на себя ту долю социально-политической ответственности, которую пытается переложить на них сегодня центр. Устранив непосредственную угрозу регионального сепаратизма, власть обязана предложить проект работоспособной федерации, которая должна будет содержать элементы асимметрии из-за сохранения этнотерриториального деления. Отказ от такой реформы будет способствовать росту напряженности и постепенно станет оказывать все возрастающее негативное влияние на развитие страны, с возможностью превратиться в «фатальную» угрозу при неблагоприятных условиях.

Террористическая угроза

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

В случае если потенциальный террор будет иметь «исламские корни», это может вызвать обострение отношений с российскими мусульманами вообще. Террор несет опасность для территориальной

³⁹ Подробнее см. Петров Н.В. Наследие империи и регионализм // Миллер А. И. (ред.) Наследие империй и будущее России. М., НЛЮ, 2008, с. 381-454.

целостности страны в связи с существованием многочисленных этнотерриториальных автономий и спецификой расселения мусульман. В связке с возможным ростом напряженности в отношениях с мусульманами внутри страны «исламский» терроризм может превратиться в «фатальную» угрозу, поскольку, наряду с экономическим ущербом и человеческими жертвами, активизация терроризма может вызвать «легитимный» в глазах общества отказ от демократизации и дальнейший рост ксенофобии, существенно деформировав формирование нации и демократических институтов по сравнению с желаемым вариантом. Россия имеет самый высокий процент мусульманского населения среди европейских стран, если не считать Боснию, и мусульманский фактор должен постоянно находиться в фокусе внимания в связи с региональной, демографической, миграционной, религиозной политикой.

Жестким принципом внешней политики должно быть исключение участия России в любых, даже санкционированных ООН, коалициях и акциях, которые могут быть интерпретированы как антимусульманские, при этом внутри страны должна проводиться жесткая линия на подавление исламского фундаментализма.

Формирование миграционных анклавов и другие проблемы демографии

Демографическая ситуация в стране и потребности растущей экономики делают неизбежным массированный приток трудовых мигрантов. Большинство из них будут составлять не-русские, часто даже не аккультурированные мигранты. Значительную часть будут составлять мусульмане.

До сих пор России удавалось избежать возникновения крупных иммигрантских анклавов. Однако следует понимать, что современные крупные города уже не работают как «плавильные котлы», что было характерно для индустриальных центров капиталистического и советского модерна, во многом потому, что доступные мигрантам рабочие места предлагаются не на промышленных предприятиях, которые либо закрылись, либо требуют квалифицированного труда, а на стройках, в торговле и социальных службах, где трудовые мигранты остаются практически изолированными от местного населения. Сегодня мигрантские анклавы существуют в крупных городских центрах практически всех бывших имперских метрополий – Британии, Франции, Германии. Избежать возникновения крупных мигрантских анклавов можно только административными методами регулирования миграции и расселения мигрантов. Такие

анклавы могут быть не только иммигрантскими (хотя основная масса будет именно такой), но и формироваться за счет внутренних мигрантов из регионов с избыточной рабочей силой, прежде всего Кавказа.

Есть две причины опасаться возникновения таких анклавов в России. Во-первых, даже стабильные и богатые демократии Запада, воплощая в жизнь различные варианты политики в отношении иммигрантов, не могут сказать, что они проблему решили или что они хотя бы видят, как ее следует решать. Сегодня напряженность в этой сфере растет по всей Европе. Существование таких анклавов способствует изоляционистским и «мстительно-обиженным» настроениям в мигрантской среде, облегчает распространение исламского фундаментализма как антикапиталистической и антилиберальной идеологии.

Во-вторых, хрупкость политической системы России, находящийся в точке бифуркации процесс формирования нации, низкий уровень социальной защищенности, отсутствие опыта работы с этой проблемой – все это делает проблему, решения которой не знает никто, особенно опасной в российских условиях.

Вопрос обеспечения социальных условий для миграции рабочей силы имеет большое значение не только в связи с описанной проблемой. Рынок жилья и другие элементы социальной инфраструктуры должны быть приведены в такое состояние, чтобы переезд «за работой» стал нормой, а не исключением. Иначе демографические проблемы будут серьезно усугубляться отсутствием мобильности трудовых ресурсов, а проблема региональной обособленности будет усиливаться и в «русских» регионах. **Экономический кризис, особенно если он окажется продолжительным, лишь добавит этой проблеме значения и остроты – с закрытием значительного числа градообразующих предприятий вопрос о «переезде за работой» станет жизненно важным.**

В программах поощрения рождаемости стоит учесть мнение Г.Х.Попова о том, что материально поощряться должен только второй ребенок, иначе основные ресурсы уйдут на поддержку увеличения рождаемости в неблагополучных семьях и на Кавказе, то есть программа окажется контрпродуктивной.

Эмиграция из России при сохранении позитивной динамики развития страны не выглядит как «фатальная» угроза. Она не массовая, и возможностей стать таковой не имеет хотя бы за счет сдерживающих внешних факторов. В обозримом будущем ряд новых членов ЕС, в том числе при-

балтийские республики, которые испытывают сильный отток рабочей силы, могут ввести в действие программы привлечения трудовых мигрантов из соседних стран, в том числе из России. Однако напряженность политических отношений с Россией будет подталкивать их к импорту трудовых мигрантов прежде всего из Украины и Белоруссии. Кроме того, такой политике будет способствовать более высокий уровень заработной платы (и ожиданий в отношении заработной платы в случае выезда) в России по сравнению с Украиной и Белоруссией. Скорее, России предстоит соревнование с ЕС за рабочую силу из Украины и Белоруссии.

Отметим, что в краткосрочной перспективе экономический кризис может изменить содержание проблемы, потому что рынок труда и в ЕС, и в России будет сокращаться, а уровень безработицы в Украине может в ближайшем будущем оказаться очень высоким. Отсюда опасность нежелательного пика миграции в Россию из Украины и других пострадавших от кризиса соседних стран в период сокращения емкости рынка труда.

Утечка мозгов

Эмиграцию квалифицированных специалистов нельзя остановить без отказа от базовых свобод. Утечка мозгов (при больших масштабах) может стать серьезным тормозом для инноваций и экономического развития. В условиях открытости страны единственный способ решения этой проблемы – экономический. Крупный бизнес сам решает эту проблему за счет индивидуальных условий и зарплат. (Сегодня Россия выигрывает, например, у Израиля, борьбу за квалифицированных молодых специалистов из среды эмигрантов из России – они возвращаются в таком количестве, что проблема обсуждается в правительстве Израиля.)

Но в целом баланс в сфере миграции мозгов у нас отрицательный. Следует проработать две специальные меры государственного регулирования. Первое – создать механизм резкого (часто даже не в разы, а на порядок) и точечного повышения зарплат в бюджетной сфере. Не категориям работников, а особо ценным лидерам и группам вне связи с тарифной сеткой. Это, прежде всего, преподаватели небольшой группы учебных заведений мирового уровня (иначе мы рискуем окончательно потерять школы в точных науках), лидеры в медицине, биологии и т.д. Эта мера должна, прежде всего, предотвратить отъезд, но также и вернуть часть уехавших.

Современный кризис открывает для России новые возможности по привлечению (возвращению) высококвалифицированных менеджеров и специалистов, если государство сможет разумно распорядиться

имеющимися финансовыми резервами. Этим уже занимается Китай, полезно присмотреться к этому опыту.

Второе – ввести высокие цены на образование в тех ВУЗах (или факультетах), чьи выпускники легко находят работу на Западе. Изначально стоимость образования будет покрываться долгосрочными госкредитами, с полным возвратом (в рассрочку) в случае отъезда на работу за рубеж, частичным – в случае приема на работу в частный сектор в России (возможно, за счет прямых отчислений работодателя), и постепенным полным погашением в случае работы в госучреждениях. Этот механизм не остановит утечку мозгов, но даст возможность воспроизводства и развития наиболее успешных ВУЗов.

Два фактора могут способствовать увеличению утечки мозгов даже при благополучном экономическом развитии – стагнация в политической сфере и рост этнического русского национализма. При определенных условиях это может превратиться в «фатальную» угрозу.

3. Нация, демократия и институциональная слабость политической системы

Нетрудно заметить, что неустойчивость и институциональная слабость⁴⁰ политической системы, а также неопределенность процесса формирования нации неоднократно фигурируют в различных сценариях как факторы, которые резко увеличивают риски, возникающие в связи с различными угрозами. Иногда именно наличие этих факторов переводит потенциальные угрозы в разряд «фатальных». Один из типичных примеров – угроза ирредентизма.

Ирредентизм

Ирредентизм представляет собой особую форму национализма, в которой акцент делается на «вызволении из-под чужой власти» и «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.

⁴⁰ Пример – судебная система, сохранение которой в сегодняшнем виде является «фатальной» угрозой само по себе, потому что оказывает и будет все больше оказывать тормозящее воздействие на развитие экономики.

Это связано, во-первых, с тем, что в обществе нет устойчивого консенсуса в отношении всех основных характеристик нации-государства, в том числе в отношении современных границ России. Во-вторых, при распаде СССР вне РФ действительно остались обширные территории и многочисленные группы населения, которые воспринимаются общественным мнением как «свои».

Ирредентизм может в течение десятилетий быть даже официальной идеологией, как в ФРГ по отношению к ГДР или в Китае в отношении Тайваня, но оставаться под контролем и не вести к рискованным шагам на международной арене. Точно также Россия можем сколь угодно долго разыгрывать различные варианты отношений с Белоруссией, идею «воссоединения» которой с Россией можно считать слегка закамуфлированной формой ирредентизма.

Идеи о том, что Россия в ее современных границах не является жизнеспособным государством, что современные границы несправедливы и подлежат изменению (прежде всего расширению) при удобных обстоятельствах, пропагандируются сегодня целым рядом авторов. Мнение, что сильная Россия должна стремиться к расширению своей территории, растиражировано в массе книг и газетных статей. Распространение этих взглядов спонсируется влиятельными группами интересов. Часть этих авторов обосновывает свою точку зрения тем, что Россия должна непременно быть империей. Популярность темы империи резко возросла на наших глазах за последние пять лет. Однако в обществе существует достаточно устойчивый консенсус, что Россия не должна стремиться вернуть себе статус сверхдержавы⁴¹, и трудно предположить, чтобы идея мобилизации ради восстановления имперского величия могла утвердиться в общественном сознании.

Большинство наших граждан уже готово рассматривать современные границы России как постоянные, но это новая реальность, и формирующийся в этом вопросе консенсус можно сломать не под флагом «имперской реставрации», но под флагом воссоединения нации, то есть ирредентизма. Многие авторы, в том числе вполне уважаемые (например, Солженицын), считают современные границы «неправильными» именно для России как государства-нации. В своих взглядах они опираются на двухвековую традицию русского

⁴¹ Еще раз подчеркну, что следует четко различать статус великой державы, каковой Россия была в 19 в., и которой она должна, как считает подавляющее большинство населения, быть в 21 в., и статус сверхдержавы, являющейся вторым полюсом наряду с США. Стремление к статусу сверхдержавы имеет поддержку не более 15% населения.

национализма. Действительно, русский национализм 19 в. считал, что русская нация должна включать всех восточных славян империи, то есть великороссов, малороссов и белорусов. Именно эта традиция видна в том, как Солженицын определил в трактате «Как нам обустроить Россию» (1990 г.), что следует сохранить в едином государстве при роспуске СССР. Напомню: Россия без большей части Северного Кавказа, Украина без Галичины, Белоруссия, северный Казахстан. В советское время эта традиция была существенно преобразована, но не искоренена⁴². Уже сама двухвековая инерция заставляет отнестись к этой идеологии и ее потенциалу регенерации серьезно, тем более, что сегодня она резонирует с травматическими синдромами, сформировавшимися в русском сознании за последние 20 лет. На рубеже 2005–2006 гг. Путин едва не легитимировал эту точку зрения, пустившись во время газового конфликта с Украиной в публичные рассуждения о том, что западные немцы субсидировали ГДР в расчете на объединение нации. И сразу телеведущий Д. Киселев задал Путину вопрос: «Может, нам пора уже сказать о себе как о разделенной нации?». Путин дал «задний ход», но этот эпизод показывает, как легко запустить этот механизм «на ровном месте».

Во-вторых, импульсы к усилению ирредентизма, особенно активистской его формы, направленной на силовую аннексию определенных территорий, могут исходить извне и, тем самым, находиться вне контроля властей России. В нашем случае особую опасность представляют определенные сценарии развития событий в Украине и Казахстане, которые могут поставить Россию перед необходимостью принятия политических решений, когда выбор будет между плохим и очень плохим вариантом. В этом случае мы столкнемся с целой цепью действительно «фатальных» последствий для положения страны на международной арене, для экономики и для политической жизни внутри России.

Речь идет о ситуациях, в которых возникнет физическая угроза существованию крупной русской общины, хорошо связанной, в том числе медиально, с Россией. Такой вызов просто не позволит Москве остаться в роли наблюдателя.

Именно такие ситуации могут возникнуть в Украине и Казахстане. Вот возможные сценарии.

⁴² Идея общерусской нации, объединяющей великороссов, малороссов и белорусов была замещена идеей братского союза трех славянских народов.

1) Кризис на Украине, например, в результате выборов, результат которых запад или восток страны не признают, может привести к расколу. При условии, что население востока и запада страны воспринимает друг друга как конституирующего иного, сценарий раскола может быть запущен, в том числе вне-украинскими игроками. Центральные области страны (с многочисленным русским населением) превратятся в этом случае в арену конфликта.

2) Радикализация растущего мусульманского населения Крыма может вызвать в перспективе 15–20 лет обострение отношений со славянским, преимущественно русским населением полуострова. У крымских татар есть своя «правда» – они действительно пострадали от репрессий и депортаций. Крым они воспринимают как «свою» землю. В то же время русские тоже считают себя «дома» в Крыму. Цена земли на полуострове так высока, что этнические конфликты могут инструментально использоваться в борьбе за землю между различными группировками потенциальных собственников. Мы уже были свидетелями многочисленных, в том числе силовых конфликтов по поводу земли как между татарами и местным славянским населением, так и между татарами и властями. Возможны элементы «косовского сценария», то есть попытки вытеснения русского населения с помощью морального и физического террора, с соответствующей реакцией местных русских, которые не воспринимают власть в Киеве как «свою» и защищающую их интересы. Стоит добавить, что конфликтующие стороны воспринимают текущую ситуацию как нестабильную еще и из-за динамично меняющегося демографического баланса.

Казахстан проводит весьма умеренную политику в отношении русского населения. Однако, уже в течение ближайших 10 лет ситуация в стране может ощутимо измениться в результате реформы системы образования. Сегодня основная масса казахов получает среднее и высшее образование на казахском языке. Русский учат, но, как правило, не выучивают, тем более что владение казахским языком дает карьерные преимущества в соревновании между казахами. Русские получают образование на русском, в том числе высшее. Казахский учат в школе, но не выучивают. Русский перестает быть общим языком двух общин, казахский не становится таковым. Степень отчуждения русской и казахской общин возрастает на глазах. Никакого экспертного анализа последствий такой ситуации в Казахстане не проводилось. Между тем примеры кровавых этнических конфликтов Казахстан дает регулярно в течение последних лет. Это не конфликты казахов с русскими, а конфликты казахов с чеченцами, курдами, турками-месхетинцами. Но они свидетельствуют о том, что конвенциональный барьер, сдерживающий общество от этнического насилия,

в Казахстане опасно низок, а резкое ухудшение экономической ситуации в результате мирового кризиса, одной из первых жертв которого Казахстан стал уже в 2007 г., лишь увеличивает риски.

Во всех трех случаях местные власти не хотят осуществления кризисных сценариев, но не обладают достаточной консолидацией и квалификацией, чтобы надежно их блокировать. Москва могла бы сотрудничать с местными элитами в предотвращении описанных вызовов, но пока не демонстрирует желания и умения это делать. А также не пользуется достаточным доверием своих партнеров, причем отчасти по своей вине. **Россию нельзя обвинить в проведении агрессивной ирредентистской политики. Но Москва и не демонстрирует понимания всей опасности ирредентизма, скорее считая, что его легко держать под контролем и ирредентистской риторикой можно пользоваться как инструментом для достижения других целей. За примерами далеко ходить не надо: за последний год на полуофициальном уровне (Лужков, Затулин, Жириновский) значительно активизировалась ирредентистская риторика в отношении Крыма, что можно считать частью общей стратегии нагнетания напряженности в ответ на стремление Ющенко форсировать сближение с НАТО.** Поэтому вероятность возникновения по крайней мере одного из описанных кризисов следует считать достаточно высокой, особенно, если влиятельные внешние игроки сочтут, что такое развитие событий в их интересах.

Положение российской власти в случае возникновения такого кризиса окажется весьма затруднительным. Эвакуация русского населения будет невозможна из-за его большой численности. Игнорирование кризиса будет невозможно как из-за масштабов, так и из-за тесных связей с этими странами. **Пример событий в Южной Осетии, где опасности подверглись, в основном, не этнические русские, но граждане России, показал, что отказ от силового вмешательства был бы чреват очень серьезными издержками для власти внутри России. В данном случае Россия была готова к такому развитию событий и, скорее, с удовольствием воспользовалась ситуацией для наказания агрессора и решения некоторых внешнеполитических задач. Однако подобные ситуации могут возникать там и тогда, где и когда Россия не будет готова быстро и эффективно реагировать в силовом ключе.** В таких случаях Москва (разумно) будет стремиться избежать прямого обособленного вмешательства, стараясь организовать вмешательство международное. Если такое международное вмешательство не будет эффективным или будет откладываться, власти в Москве окажутся под жесточайшим прессингом. В результате либо они уступят давлению и пойдут на прямое силовое вмешательство, либо столкнется с серьез-

ным недовольством внутри страны. В любом случае страна окажется в глубоком политическом кризисе и в международной изоляции⁴³. Умеренный путь формирования нации (как полиэтнической и не-ирредентистской) будет надолго отброшен. В наихудшем сценарии мы сможем увидеть аналогии с развитием Германии после 1933 г., причем на выходе у нас будут все основания завидовать положению Германии весной 1945 г.

Нетрудно заметить, что проблема ирредентизма тесно связана с угрозой дестабилизации на постсоветском пространстве, которая была рассмотрена выше.

Власть и общество

Угроза оранжевой революции, осознанная Кремлем в 2004 г., была успешно блокирована усилением контроля над публичной сферой и созданием молодежных организаций, способных вывести на площади десятки тысяч демонстрантов, если это потребуется. В преддверии выборов 2007–2008 годов подобные действия власти можно было понять. В целом, сегодня оранжевая революция как угроза может считаться для России пройденным этапом. **Скорее можно говорить об угрозе «второго издания» цветных революций (с азиатской спецификой) на фоне кризиса в странах Центральной Азии и Казахстане. В пакете с соображениями, высказанными выше в разделе «Центральная Азия» эту угрозу можно отнести в разряд потенциально «фатальных» для российских интересов.**

Однако отложенная цена мер по блокированию угрозы цветной революции 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. В целом можно описать сложившуюся ситуацию как угрозу стагнации политического режима с элементами фасадной демократии, что действительно является фатальной угрозой для развития страны.

Следует иметь в виду, что в России с 1840-х годов существует мощная традиция отчуждения власти и образованных слоев друг от друга. Эта модель отношений многократно воспроизводилась в разных усло-

⁴³ Следует отдавать себе отчет в том, что уже до августовского кризиса в среде политических элит «старой Европы» существовал молчаливый консенсус в отношении того, что Абхазия и Южная Осетия не вернутся под контроль Тбилиси, потому и реакция ЕС на последствия кризиса была весьма сдержанной. Не следует ожидать, что она будет такой же в других возможных конфликтах этого рода.

виях и всегда с тяжелыми, порой катастрофическими последствиями в 19 и 20 вв. Сегодня эта модель воспроизводится снова, причем нарастание отчуждения может резко ускориться после выборов 2007–2008, поскольку 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».

Сегодня можно сказать, что после выборов власть сделала лишь символические, прежде всего риторические шаги в сфере смягчения режима и контроля над публичной сферой. Хочется думать, что заявления президента Медведева о том, что «свобода лучше, чем несвобода», были признаком понимания необходимости дальнейших шагов, а не заменой этих шагов. По мере того, как будут нарастать социальные последствия кризиса, власти все больше будут ощущать, насколько трудно нести ответственность в одиночку.

Одно из последствий этой ситуации – слабость, вялость национальной идентичности. Неверно полагать, что процесс строительства нации спонтанен, и что комплекс общенациональных ценностей «вызревает» сам по себе. Строительство нации есть проект, нация не «возникает», а именно строится, причем государство важнейший участник этого процесса. Но государство никогда не может добиться успеха без достаточно ясного проекта и без поддержки значительной части элит, в том числе и интеллектуальных. Сегодня ясного проектного мышления о нации нет, механизма взаимодействия внутри общества и между обществом и властью по этому вопросу нет. Дебаты о нации превращаются в основном в борьбу за «исключение» оппонентов, в том числе, со стороны проповедников этнического русского национализма, за исключение оппонентов по расовому признаку. Это серьезная, потенциально – фатальная, угроза. Она усугубляется слабостью и пассивностью партий и других политических организаций, запуганностью бизнеса как общественного игрока и неструктурированностью гражданского общества в целом. По сути дела власть, которая сегодня «зажимает» политическую сферу, должна создавать себе партнеров с волей и программами.

Возможный выход – пакт власти с обществом по проблемам демократизации. Для власти этот пакт был бы набором обязательств, которые нужно выполнять в определенные сроки. Он также может стать для власти (в случае его достаточно аккуратного исполнения), средством получения общественной поддержки. Речь в данном случае идет не столько о голосах избирателей, сколько о партнерской поддержке элит. Общество должно понимать последовательность и примерные сроки действий госу-

дарственной власти по демократизации и консолидации демократических институтов. Проверять соответствие действий власти заявленной программе, общество может начать воспринимать государство как партнера. Общество должно получить ясную программу сотрудничества с властью, а в ней – пространство для инициативы. Если окажется, что власть не готова отказаться от сегодняшней монополии, то, помимо неспособности власти мобилизовать элиты к сотрудничеству (а не обслуживанию), мы получим в перспективе усиление и других негативных тенденций – рост несистемной оппозиции, рост напряженности в этнических отношениях, увеличение оттока квалифицированных кадров по соображениям психологическим, а не финансовым, и т.д. Такой пакт о демократизации дает властным элитам больше возможностей сравнительно длительное время удерживать власть без жестких репрессий и, затем, сохранить свой статус в случае перехода власти к системной оппозиции, чем дальнейший курс на монополизацию политической сферы.

Заключение

Если наш анализ верен, то серьезные угрозы существуют во всех сферах:

- территориальной целостности, причем внутренние угрозы выглядят серьезнее внешних;
- суверенитету, в основном как угроза потери способности сопротивляться внешнему давлению;
- населению, не столько в области политики рождаемости, сколько в области «качества» населения и мигрантов, их мобильности;
- складыванию системы ценностей (причем не только «национальных», но и «модернизационных») и желательной эволюции политического строя.

Нет политической рамки для плодотворного диалога разных политических сил и элит, нет устойчивых и эффективных политических институтов (это верно в отношении партий, парламента, судебной системы), и очень остро стоит проблема гражданского участия населения в жизни страны. Этот последний фактор существенно увеличивает опасность, связанную с угрозами в других областях.

В стране сегодня нет условий для консолидации демократии, и власть несет за это значительную часть вины. В этой ситуации крайне важен устойчивый вектор демократизации, задать который власть в состоянии

уже сегодня. Более того, отложенные ожидания такого рода в обществе есть, и они будут только усиливаться. Они не получили удовлетворения после выборов 2007-2008 гг. Плодотворная (не «осадная») мобилизация и консолидация общества возможна только на этом пути обеспечения гражданских свобод, условий для взаимообязывающего диалога власти и общества, безопасности участия в легальной общественной и политической деятельности. Никакого существенного прогресса, как, впрочем, и регресса в этой сфере за последние несколько лет нет. Мы имеем все признаки политического застоя, и то, чем заканчиваются такие эпохи, неизбежно приносящие со временем отчуждение общества и апатию, мы еще хорошо помним по 1970-80-м годам.

Впрочем, в условиях кризиса сохранение существующей системы мягкого авторитаризма, с достаточно широкими личными свободами и постепенным ростом благосостояния, возможно только в том случае, если власти смогут обеспечить населению «мягкий вариант» переживания трудного времени. Для этого нужны деньги – чтобы выплачивать приличные пособия по безработице, спасать от потери жилья тех, кто не может платить по ипотечным кредитам и т.д. Если значительная часть населения относится к демократии как к средству хорошо жить, то и к авторитарной модели люди относятся так же. Пока деньги есть. Но хватит ли их? Что будет, если и когда они кончатся? Ужесточение режима? Интенсификация диалога власти и общества, «пакт о демократизации» заметно лучше отвечают интересам и правящей элиты, и общества, и страны в целом.

Александр АУЗАН
доктор экономических наук
профессор экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова,
президент Института национального проекта «Общественный Договор»,
член правления Института современного развития

Динамика общественного договора: критические тенденции

2008 год отмечен рядом событий (начало мирового и российского экономического кризиса, война с Грузией, корректировка Конституции), которые кардинально повлияли на состояние и динамику «ядра» институциональной среды – неформальных правил высокого уровня иерархии. Для того чтобы оценить эти изменения необходимо сначала охарактеризовать общий контекст пятнадцатилетнего движения конституционных институтов в России, затем объяснить изменившиеся условия и последствия ценностного выбора, который влияет на реальные перспективы и тип российской модернизации.

1. Конституционные институты: спрос и предложение

Общественный договор (социальный контракт) – это не обмен обязательствами, это обмен ожиданиями по поводу прав и свобод, и формально он выражается очень редко. Общественный договор регулирует неформальные правила, но очень высокого порядка, то, что экономисты, называют надконституционными правилами. Конституция может быть прекрасной, но при столкновении формального и неформального правила нередко побеждает правило неформальное. В результате, что будет работать в Конституции, а что не будет, зависит от того, как складывается это согласие в общественном договоре.

Что такое Конституция 1993 года? Это результат компромисса, причем в критических политических условиях, близких к гражданской войне. Она вообще принималась в условиях чрезвычайного положения, и ни в коем случае не была результатом общественного договора, но в самой Конституции компромиссы сформировали некоторое предложение. Например, там есть заявление о ценностях, которые мы унаследовали от предков – ценностях добра и справедливости. В Конституции содержатся предложения некоторых институтов, основанных на индивидуальной свободе; институтов социального государства, институтов разделения

властей. Таким образом, в ней есть попытка учесть ту колею, по которой движется Россия, и попытаться выехать из этой колеи, сформировать новое предложение демократической государственности.

Теперь о спросе. Обратите внимание, что все нынешние устойчивые демократии прошли фазу цензовой демократии или ограниченного избирательного права – права распространялись постепенно. Все нынешние неустойчивые демократии не проходили такой фазы.

Чем это объясняется экономически? Исследования показывают, что по разным странам спрос на демократию зависит от двух факторов⁴⁸: при наличии определенного уровня имущественного достатка и образования у населения спрос на демократию достаточно высок. Почему так? Демократия – это сложная вещь, дорогая, даже в известном смысле предмет роскоши, потому что участие в институтах демократии требует значительных затрат времени и интеллектуальных усилий.

Что же будет происходить в условиях низкого спроса на демократию? В Конституции 1993 года предполагается демократический способ принятия решений. Если доход граждан находится на уровне ниже среднего и вносит очень маленький налоговый вклад в формирование бюджета государства, то для граждан рациональным становится требование бесплатной помощи государства, – они каждый раз принимают решения, что кто-то должен оплатить эти общественные блага, тем самым, возлагая эту ответственность не на себя, а на других.

Начинают раскачиваться качели: либо популистские предложения, либо подкуп избирателей путем денежных инвестиций. Представьте: человеку подарили автомобиль, а водить не научили. Вполне разумно ему в этих условиях продать автомобиль за две бутылки водки да еще взять обещание, что его повезут на этом автомобиле в светлое будущее. Поэтому – либо популистские обещания, либо продажа голосов. Это болезни, которыми начинают страдать такого рода системы.

Вся дальнейшая логика развития российской демократии – это попытка реагирования на проблему узкого спроса на демократию и «качели», возникающие из этой ситуации. Решения были возможны разные, но за последние 15 лет мы видели два кризиса конституционного про-

⁴⁸ Lipset Seymour Martin. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy // American Polit. Sci. Rev. 1959. Vol. 53. P. 69-105; Barro R. Determinants of Democracy // Journal of Political Economy. 1999. Vol. 107. No. 6. P. 158-183; Acemoglu Daron, Johnson Simon, Robinson James, Yared Pierre. Income and Democracy. Working paper. Massachusetts Institute of Technology, 2004; Acemoglu Daron, Johnson Simon, Robinson James, Yared Pierre. From Education to Democracy? // The American Economic Review. 2005. Vol. 95. No. 2; Полтерович В.М., Попов В.В. Демократизация и экономический рост // Общественные науки и современность. 2007. № 2. С. 13-27.

екта: были публичные обсуждения предложений об изменении Конституции в 1995–1996 годах и 2007–2008 годах. Причем, второй кризис мы еще не преодолели, он не закончился. Мы имели два системных кризиса, которые не всегда осознавались – это кризис 1998 года (дефолт) и кризис 2003 года (связанный с делом «ЮКОСа», манипуляциями на выборах и поворотом к авторитаризму). Как это связано с проблемой спроса на демократию?

Кризис 1995–1996 года был решен положительно, Конституция сохранилась, но за счет олигархов, с которыми расплатились залоговыми аукционами. Пошли по второму пути: сделали денежные инвестиции в избирательную систему. Решение принято, но оно не оптимально по двум причинам. Первое: мы потом платили за этот выбор кризисом 1998 года. Дефолт – это не просто финансовый кризис (из обычного финансового кризиса мы вышли бы путем обычной девальвации), в 1998 году впервые столкнулись интересы двух групп олигархических компаний: естественных монополий и банков. Банкам страшна была девальвация, а естественным монополиям она была нужна. Выход: дефолт, отмена финансовых обязательств, крах контрактной системы.

Были ли другие возможности миновать эти кризисы? В нашем случае это был типичный вариант политически ориентированной приватизации. На самом деле, по Конституции 1993 года с ее компромиссом между либеральными ценностями и социальным государством правильнее было ориентироваться на социальный вариант – сохраняя образовательный и имущественный уровень как основу широкого спроса на демократию.

После кризиса 1998 года мы получаем ситуацию конфликта спроса и предложения, конкуренцию двух ресурсов: денежного ресурса и административного ресурса. Конфликт денежных ресурсов и административного воздействия на демократию завершился в 2003 году. Причем, обе системы не оптимальны для демократии, но денежные мешки конкурировали между собой, а административный ресурс выступил как монополия, – в итоге возникла система авторитарного управления и управляемой демократии.

Это послужило ответом на низкий спрос на демократию, породивший плохое равновесие. Предложение демократии снижено и продолжает снижаться, но, с другой стороны, предложение на демократию есть фактор развития спроса (с этой точки зрения, предложенные Д.А. Медведевым в Президентском послании 2008 года десять пунктов по развитию демократии, являются символически важными – они обозначают отход от позиции, в результате которой появляется плохое равновесие). Если

люди не умеют ездить на автомобилях, это не значит, что нет мотоциклов, велосипедов: существование проблем в национальной конституционной системе управления не означает, что не может быть местного самоуправления. Во второй половине 19 века в США была очень похожая ситуация влияния денежных мешков на национальные выборы, но американцы не отдали выборность судей и шерифов, потому что в то время до этого уже дорос спрос и в последующем продолжил развиваться.

Управляемая демократия, как ни странно, стала главной проблемой для самой власти, потому что управляемая демократия ликвидирует еще и разделение властей. В такой ситуации не работает обратная связь, невозможны более или менее серьезные реформы и затруднительна передача власти. Посмотрите, как решался кризис столкновения элит в 1999-2000 году: проигравшие сохранили позиции губернаторов и фракцию в Госдуме. Когда нет разделения властей, то нет тех «веток», на которых могут «рассесться» различные группы элиты.

В итоге 2007 год породил конституционный кризис – спрос на политические институты минимальный; есть личная гарантия, а носитель гарантии по Конституции должен уйти – в этой системе координат задача не решается. Именно поэтому мы получили такую конструкцию: скорлупа сохранилась, президент ушел, но он остался. Осталась неизменной (в 2007 году) и российская Конституция, но воздействие мирового кризиса 2008 года поменяло условия выбора.

Летом 2008 года Россия миновала развилку, на которой была возможна модернизация. Произошедший поворот кажется мне не менее важным, чем предыдущая развилка 2003–2004 гг. 2008-й – это очередная развилка и очередная потерянная возможность. Была ли реальная возможность модернизации, или те признаки оттепели, которые мы наблюдали весной, были просто блуждающими огоньками?

2. Размывание правил и выбор ценностей

Давайте сравним 2003 и 2008 годы. К 2003 году был завершен первый раздел активов России. И возникла развилка. Еще в 80-е годы были построены модели М. МакГира и М. Олсона⁴⁹, которые показывают, как развивается процесс складывания социального контракта: государ-

⁴⁹ Martin C. McGuire, Mansur Olson. Social Capital Formation, Income Redistribution, and the Form of Governance, Manuscript of September 25, 1992, Dept. of Economics, U. of California-Irvine, Irvine, CA. Delivered at Western Economic Association Meetings, June 1993, Lake Tahoe, CA.; Redistribution and Public Good Provision in Autocracies and Democracies: The Continuum of Regimes. IRIS, U. of Maryland and UC at Irvine, 1994.

ство выступает как стационарный бандит; группы интересов, которые используют государство, делят активы. Когда основные активы поделены, возникает вопрос: либо начинать новый передел, либо попытаться создать новую систему правил, чтобы наладить систему эксплуатации уже захваченных активов. Это был вопрос 2000–2002 годов. После захвата ЮКОСа, после выборов в парламент этот вопрос решился не в пользу новой системы правил. Те же модели Олсона–МакГира показывают, что принятие новой системы правил происходит при условии, что не появляются новые «голодные» группы, претендующие на крупные активы. Тогда они появились – и игра пошла на новый цикл, этот цикл завершился в 2006–2007 годах. Снова вышли на ту же развилку.

Политическая конструкция, которая возникла в апреле-мае, свидетельствовала о том, что эта проблема осознана. В то время как правительство Путина завершало передел, администрация Медведева формировала повестку, направленную на закрепление существующих прав собственности. Очевидные признаки спроса на изменение правил были, но цикл опять сорвался. Почему? Новые «голодные» группы? – маловероятно. Думаю, что произошло нечто иное.

Еще в 2007 году кризис вокруг проблемы третьего срока, изменения Конституции решился в пользу сохранения Конституции. На мой взгляд, это произошло потому, что доминирующим группам важно было не потерять капитализацию их отечественных и особенно зарубежных активов, возможность вхождения в транснациональные проекты. А летом 2008-го это оказалось уже неважным, – мировой кризис уже развивался – декапитализация зарубежных активов могла произойти независимо от того, соблюдает ли Россия правила. Вместо отказа от перераспределительной игры в пользу правил эксплуатации активов, она (игра) была вынесена на новые пространства. Оказалось возможным вести ее в международном пространстве и продолжать наращивание активов в условиях размыwania правил на мировом рынке – не только экономических, но и политических институтов послеялтинской системы. Нельзя сказать, что это прямой умысел российской власти, она как раз всегда отстаивала сохранение послеялтинской системы (что, правда, малоперспективно: за шестьдесят с лишним послевоенных лет многое в мире изменилось). Размывание правил было проведено в первую очередь Западом: Белград, Ирак, Косово – прецеденты ухода от правил. Что может хорошо работать в условиях беспредела? – российский бюрократический капитал. Он вырос в таких условиях: игра без правил, «по беспределу» – наш национальный вид спорта. Поэтому понятно, почему доминирующие группы отказались от идеи спроса на право.

А почему это так хорошо было воспринято внизу? Социология показывает, что в ходе и после грузинской войны произошла мощнейшая патриотическая консолидация. Если сравнивать с 2003 годом, то тогда произошло следующее: центральная для 90-х годов (хотя и вызывавшая споры) ценность свободы была фактически заменена ценностью стабильности. Следствием этого стало формирование полноценного авторитарного режима (реакция часто наследует революции, поскольку у реакции есть позитивные функции по восстановлению порядка).

Что произошло дальше? Стабильность начала уходить: сначала была проблема с управлением инфляцией в 2007 году, а с февраля-марта 2008 года в России впервые за 8 лет стала падать норма сбережения. Люди до этого охотно сберегали, предполагая стабильность. Люди осознали уход стабильности еще до основных ударов мирового кризиса, появился спрос на другие ценности. Социология довольно четко показывает, что, как и в 2003 году, вторая по значению ценность, которая поднималась в массовом сознании, – это справедливость. Причем в 2003 году она стала удобным моментом для манипулирования вокруг «дела ЮКОСа» и выборов в парламент. Спрос на справедливость довольно близок к спросу на право, который предъявляли бизнес и доминирующие группы (видно, что речь идет о равенстве перед законом и т.д.)⁴⁶. Тем не менее несправедливость стала победителем этого выбора: доминирующей стала идея великой державы.

Это и требует анализа. Такого масштаба патриотической консолидации, как в августе 2008 года, за все время социологических наблюдений в России не наблюдалось. Что этот выбор значит? Ведь он создает существенные изменения ситуации и влияет на то, что называется общественным договором. Я попробую дать некоторый анализ того, что это будет означать для изменения внутренних отношений и для перспектив модернизации.

Знаменита фраза Николая Бердяева: «Между февралем и октябрём 17-го года перед изумленным русским взглядом прошли все возможные партии и идеи. Что же выбрал русский человек? То, что имел до этого. Царя и державу»⁴⁷. Похоже на прямую аналогию: в 2003-м выбираем царя, в 2008-м – державу.

⁴⁶ Демократия: развитие российской модели. под ред. И.Ю. Юргенса // Институт современного развития, «ЭКОНИНФОРМ», Москва, 2008.

⁴⁷ Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. – М., Наука, 1990

Кроме институтов, связанных с сообществом (правы этнологи и социологи: нет больше в России ни крестьянской общины, ни патриархальной большой семьи)⁴⁸, есть другие институты, способные транслировать традицию – культурные институты. Хочу напомнить о статье Ю.М. Лотмана ««Договор» и «вручение себя» как архетипические модели культуры»⁴⁹. Он писал о том, что русской культуре в отличие от Запада свойственен второй вариант. Да, модернизация втягивает договор в русскую культуру, но есть трансляция, которую осуществляет культурный институт, например через язык. Давайте возьмем слово «государство». Что такое государство? Это не только чиновники, правительство, но и население, проще говоря, – это страна. И отсюда позиция: государство может все и должно делать все. Это, на мой взгляд, и есть этот архетип вручения себя, который транслируется языком. Принятие великой державы в качестве первой ценности имеет несколько довольно неожиданных последствий: во-первых, закрепление отчуждения людей от государства, во-вторых, необходимость компенсации этого отчуждения во внешней экспансии влияния, в-третьих, создание действительных пределов модернизации.

Год назад я предложил весьма спорную гипотезу о том, что национальные ценности уравнивают этнические стереотипы⁵⁰. Государство как ценность – это консервант, типичная традиционная ценность. Вообще государство как ценность возникает у немногих этносов – это типично для молодого этноса, который пережил экзистенциальный кризис, который стоял на грани уничтожения. В великорусском этносе это было, но очень давно: в период ига, когда писали «Слово о погибели Русской земли». И тогда появление этого было объяснимо.

Избрание государства в качестве ценности, а не в качестве инструмента дает неожиданные последствия: если государство – инструмент, то естественно приспособлять его к тому, чего требует общественная эволюция; а если это ценность, то его нельзя менять. В результате уже не раз историческая эволюция выводила на отчужденное отношение с таким государством. Это парадокс, но это так. Полезно посмотреть, какие ожидания есть в отношении поведения государства у людей.

⁴⁸ Гудков Л., Проблема абортивной модернизации и мораль / Публичная лекция в ПОЛИТ.РУ; Э. Паин, Традиции и квазитрадиции: о природе российской «исторической колеи» / Публичная лекция в ПОЛИТ.РУ.

⁴⁹ Лотман Ю.М. «Договор» и «вручение себя» как архетипические модели культуры // Лотман Ю. М. Избранные статьи: В 3 т. – Т. 3. – Таллинн, 1993.

⁵⁰ Аузан А.А. Национальные ценности и конституционный строй/ Публичная лекция в ПОЛИТ.РУ.

Например, отношение к заключенным или беглым каторжникам: в России к ним через эпохи проходит сочувственное отношение. В США люди, узнав о побеге, брали винчестеры и шли искать беглеца, а в Сибири еще в XIX веке для беглых оставляли молоко и хлеб на подоконниках, понимая, что человек, скорее всего, не виноват.

Отношение к доносу: донос, который в Европе является способом отстаивания своих гражданских прав, в России морально запрещен. Глава «Мемориала» Арсений Рогинский пояснял: в ходе Большого террора количество арестов по доносу никогда не превышало 6%, притом, что Сталин требовал от органов НКВД поднять уровень народной поддержки.

«Правовой нигилизм»: это не правовой нигилизм, это саботаж тех норм, которые предлагает власть.

Есть и обратная сторона: чего ожидают от государства?

Во-первых, постоянно есть ожидание экспроприации: при наличии вертикального контракта правитель никогда не заинтересован в достижении подданными максимального благосостояния, потому что это увеличивает их переговорную силу, протестный потенциал (политологи называют это «закон Токвиля»), поэтому периодически должны проводиться конфискационные реформы.

Но есть и второе – разрешение казнокрадства. Я процитирую историка Евгения Тарле, который привел анекдот из эпохи экономического подъема 80-х годов XIX века: «Приходят к высокому чиновнику и говорят: «Мы дадим Вам три тысячи, и об этом не будет знать ни одна живая душа». А тот отвечает: «Дайте пять тысяч и рассказывайте кому хотите».». Нынешняя ситуация не отличается – ведь на всех есть чемоданы компромата. Ну и что? От власти и не ожидается, что она не будет воровать, требуется, чтобы она не убивала. И фактически возникает негативный контракт: власть ожидает, что люди не будут платить налоги, а люди ожидают от власти казнокрадства. Помните у Бродского: «Но ворюги мне милей, чем кровопийцы»?

При таком контракте эффективность и моральная ситуация не очень хороши, поэтому только выход на внешнее поле дает позитивный вектор.

Понятно, почему экспансия устраивает элиты. Но почему это устраивает массы? Здесь действует ряд компенсационных механизмов: расширение пространства при торможении времени дает некоторый баланс и положительные эмоциональные ощущения. При расширении пространства растут издержки контроля над каждой единицей в этом пространстве, идет ослабление давления; происходит включение бывших конкурентов в систему правил, которые контролируются для империи.

Но происходят и более важные вещи на уровне ценностей: отсутствие человеческого достоинства внутри страны компенсируется статусом принадлежности к великой державе. Наконец, воля – это ценностное понятие, которое неэквивалентно свободе. Оно включает в себя выход на пространственную свободу – «выход на волю». Дополнение авторитаризма экспансией создает гармонию и некоторые позитивные ожидания. Каждый раз в такой ситуации возникает еще и надежда на то, что империя будет заниматься модернизацией. Эту надежду высказывал еще Пушкин: «Правительство – единственный европеец».

3. Институциональные ловушки мобилизационной модернизации

Давайте вернемся к перспективам модернизации, ведь надежды на нее могут расти и в массовых группах, и в риторике руководителей даже в условиях мирового кризиса (советская модернизация, как известно, началась в условиях Великой депрессии). Но о какой модернизации при таком выборе ценностей пойдет речь? Это мобилизационная модернизация, которую мы уже не раз проходили. Все они имеют очень похожие траектории. Какие? Рывок мобилизационными средствами – подрыв человеческого потенциала – демобилизация.

Здесь и обнаруживается «проблема колеи»: страна прыгает, бьется головой о потолок и падает. В итоге достигается тот же результат, что и при эволюционном развитии – не очень хороший, но и не самый плохой, только достигается он путем потерь, обманутых надежд и т. д. Давайте посмотрим на механику удержания этой траектории. Начнем с экономики: когда государство берется за модернизацию, оно использует свое конкурентное преимущество, ведь государство – это организация со сравнительными преимуществами применения насилия, и это реальное преимущество. Как его можно использовать в экономике? Можно осуществлять модернизацию методами мобилизации, – перебрасывая активы, людей, собственность. Такие методы иногда оказываются результативными.

Этот механизм фактически использует сращивание власти и собственности, на определенных стадиях развития из него можно выжимать положительный результат. Проблема в том, что будет потом. Такое соединение, выраженное в институтах крепостничества и самодержавия, позволяло совершить рывок путем перераспределения, но потом наступает подрыв человеческого потенциала – самого эластичного и, в этом смысле, наиболее важного ресурса «рывка».

При сверхмягких бюджетных ограничениях, связанных со сращиванием власти и собственности, эффективность в принципе недостижима, а сверхиспользование ресурсов неизбежно. Отсюда в краткосрочной перспективе – рост, а в среднесрочной – падение и потребность в демобилизации. Она может проходить по-разному. Ю.М. Лотман справедливо отмечал⁹, что вместе с европейской культурой Россия втянула идею общественного договора. И если освобождают дворянство, как в 1762 году, то надо освободить и крестьянство, хоть и в 1861 году. Демобилизационных шагов в послесталинскую эпоху тоже было несколько: сначала освобождают не только заключенных в лагерях, но и номенклатуру от репрессивного механизма, а колхозникам паспорта дают уже при Брежневе.

На каждом очередном шаге демобилизации делаются попытки – отчасти успешные – совершить социокультурную модернизацию страны, но почему не получается из демобилизации выйти в другой механизм развития, сменить траекторию, – выйти из колеи?

Во-первых, общественное действие в периоды либерализации или демократизации оказывается резко недостаточным, – накопление социального капитала (т.е. распространение норм взаимного доверия) падает в ходе реформ, его структура – групповая с замкнутыми кружками. Легче возникают мелкие группы, которые начинают заниматься перераспределением, а не производством общественных благ. Для организации широких групп применяют негативные стимулы – и тогда растут мафия или государство.

Во-вторых, для накопления доверия важны ценности, но когда идет поиск новых ценностей, очень легко происходит подмена. Новую модель государства возводят на прежний пьедестал – то советскую власть, то демократическую. Не важно, в каком виде государство становится ценностью. Демократия – это тоже не ценность, а инструмент. Только понимая это, можно что-то сделать с развитием демократии.

Государство, возведенное в ценность, берет на себя формирование модернизационных ценностей – этим объясняется, почему государству удается достичь не только экстенсивных результатов такой модернизации, но и интенсивных. Аксиома всех экономистов в том, что креа-

⁹ Лотман Ю.М. «Договор» и «вручение себя» как архетипические модели культуры // Лотман Ю. М. Избранные статьи: В 3 т. – Т. 3. – Таллинн, 1993.

тивный труд не может контролироваться. И страх смерти тут ничего не решает, – решает фактор идеологии. Д. Норт⁵² доказал, что идеология является институтом кратко- или среднесрочного использования. Пока работает данный набор ценностей, на этом поле могут нарушаться известные экономические законы, можно плыть против течения.

Откуда держава берет эти ценности, образующие идеологию мобилизационной модернизации? Ведь ценности – это продукт нации как субъекта, как живого организма. А тут нет субъекта нации, есть держава. Где ей брать ценности? – заимствовать. Причем заимствования могут быть разными: петровская и сталинская модернизации довольно сильно отличаются.

Как поступил Петр I? Когда он увидел Голландию, он понял, как не достает России голландских привычек, заметив комплементарность, и решил задачу древним путем – похищением Европы. Он просто поженит Россию на Европе, пригласив европейцев, сам женившись на Марте Скаронской, названной императрицей Екатериной Первой. Была попытка так ввести модернизационные ценности. Некоторые ценности и были введены – ценности европейской цивилизованности, образования, трудолюбия. Но брак оказался неудачным.

У нас до сих пор сохраняются и эта комплементарность с Европой, и ценностный конфликт. Причем конфликт – это продукт того, что было при Петре. Почему? От этого брака родился ребенок. Это великая русская европейская культура. У нее есть носитель – интеллигенция. Наша культура является и предметом национальной гордости, и предметом признания. Но нельзя сказать, что она является ценностью, которая управляет поведением в России. Культура в себе содержит ценности, причем часть их она транслирует от матери-Европы. И чем люди ближе к культуре, тем в большей мере они являются носителями этих ценностей, а они не очень сочетаются с ценностями массовых групп – возникает раскол духовного поля.

А что с советской модернизацией? Здесь был заключен брак с Европой при отсутствии невесты. Взяли европейскую идеологию, альтернативную систему социалистических ценностей (социальной справедливости, всеобщего образования, интернациональной солидарности) – и заключили брак, ужасно жалея об отсутствии европейского пролетариата, с которым и хотелось его заключить. Что же дальше с этими ценностями? Они работали, но доминирующей являлась ценность государства – советской власти.

⁵² Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «НАЧАЛА», 1997.

Достижением стали всеобщая грамотность населения и повышение уровня образования, которое дало продукт, названный А.И. Солженицыным «образованщиной».

Проблема, однако, не только в качестве этого продукта – опять происходит раскол духовного поля. Только теперь уже по-другому: во-первых, образованное сословие ограничено в своем поведении, потому что лояльность важнее (отсюда проблемы эмиграции – внешней и «внутренней»); однако печальнее другое: когда приходит очередная демобилизация, выясняется, что это сословие плохо себя чувствует в условиях освобождения.

Мобилизационная модернизация является достаточно вероятной (особенно, если мировой кризис приведет к фрагментации и протекционистским войнам), но не неизбежным вариантом. Сдвиги в структуре общественного договора под давлением кризиса продолжаются и могут снова поменять условия выбора стратегии.

Формула «путинского» общественного договора: «политические свободы в обмен на стабильность», соблюдавшаяся в течение последних пяти лет, вряд ли может быть восстановлена. Ожидаемая длительность кризиса не позволяет надеяться на восстановление стабильности и экономического благосостояния населения в приемлемые для широких групп сроки. Распространение кризиса из биржевой и банковской сферы в реальный сектор и перспективы социального кризиса приводят, скорее всего, к преодолению таких атрибутов прежней формулы, как «виртуального» и «безналогового» характера отношений власти и населения: потребуются срочно восстанавливать институциональные механизмы взаимодействия с разными общественными группами. Вопрос о распределении издержек кризиса поднимет спрос на справедливость и солидарность, как потенциальные ценности для нового общественного контракта. В рамках новой (потенциальной) формулы: «Справедливый порядок в обмен на налоги и гражданское участие» вероятность институциональной модернизации может вновь существенно возрасти.

Леонид ГРИГОРЬЕВ,
кандидат экономических наук,
президент Фонда «Институт энергетики и финансов»,
декан факультета менеджмента Международного университета в Москве

Интересы и проблемы во время мирового кризиса: ответственность элит, понимание среднего класса, терпение бедняков

До мирового кризиса экономическая политика стран регулировалось в основном в рамках политической логики при относительно «мягких бюджетных ограничениях» для ЕС и при значительном росте долгов у США. Экономические проблемы испытывали значительное воздействие внеэкономической логики ведущих игроков – например, политизация проблем энергетической безопасности. Мировой кризис резко ужесточает финансовые ограничения для свободы политических решений, а, соответственно, резко возрастает стоимость политических целей и намерений для мира рациональных экономических решений. Это больше не слабо связанные между собой два уравнения – это одна система из двух сложнейших уравнений. Общая угроза – мировая рецессия – должна изменить характер взаимодействия между политическими и экономическими проблемами.

Потери, которые несет с собой первая в истории мировая рыночная рецессия (то есть захватывающая Россию и Китай), уже огромны для многих стран и секторов экономики. Но впереди резкий рост бюджетных дефицитов, появление новых важных приоритетов для общества и правительств, потери приоритетности для некоторых острых вопросов начала 2000-х годов. Нет нужды в теории кооперации, чтобы понимать – совместные действия на ограничение остроты, масштабов, продолжительности и последствий Мировой рецессии совершенно необходимы. Но не будут ли сложившиеся политические проблемы ограничивать эффективность мировой кооперации? Выход из кризиса в 2010–2011 годах не будет возвращением назад в ранние 2000-ые. Пройдет очередное глобальное перемещение промышленности и услуг, ряд стран окажутся в выигрыше или проигрыше в различных пропорциях в ходе кризиса, но и особенно после него – в долгосрочном плане. Мы вряд ли хотим видеть новый набор стран в состоянии послекризисной промышленной депрессии, бюджетных дефицитах, дефолтах по государственным и частным долгам, как в 80-х и 90-х гг.

Наша задача в данной работе – рассмотреть некоторые важные вопросы международных (в основном экономических) отношений в кон-

тексте кризиса как внешнего шока к сложившейся системе отношений. И одновременно мы будем пытаться наметить подходы к увязке внутренних интересов влиятельных акторов и внешней политики. В одной статье нельзя решить слишком много проблем, но стоит попытаться сузить коридор для поиска компромиссных решений на мировой арене с целью стабилизации политического процесса в условиях опасного мирового экономического кризиса. Вопросы принятия решений в критических вопросах или обстоятельствах относятся к страновым или международным (и региональным объединениям) интересам, правилам, праву. Мы полагаем, что в традиционном анализе международных проблем часто отсутствует анализ институциональной карты ситуации – чьи интересы и позиции внутри страны отражает экономическая (и внешняя) политика страны⁵³.

Мы полагаем, что элиты стран, особенно стран со сформировавшимися исторически глубокими интересами, позициями по ряду проблем, естественно, определяют ключевые элементы политики своих стран. Разумеется, демократический процесс меняет элементы у власти (правительства), но в развитых демократиях обычно различия ценностей, принципов и политик соперничающих крыльев (внутренних коалиций) элиты не столь конфликтны. Радикалов повсеместно по возможности не допускают к власти. То есть мы различаем интересы страны и позиции элит у власти, которые могут и не совпадать, особенно в случае длительной диктатуры или узурпации власти (Зимбабве, скажем). Одновременно мы различаем объявленные и выявленные ценности элит и интересы стран в чисто прагматическом отношении, которые корреспондируют по существу к конфликтующим элементам в позиции элит (чему ниже мы дадим примеры). В то же время претензии политической элиты на управление (во взаимодействии с финансовой и интеллектуальной) своей страной, влияние вовне основаны на сочетании собственно Ценностей и Послания к своим и иным народам. Элиты дорожат своим положением в обществе, берегут его и строят свои отношения со средним классом и бедными слоями рационально (то есть мы исключаем диктатуру как рациональный внутренний общественный контракт). Разумеется, сложным случаем для анализа и для реальной мировой жизни являются элиты с Мессианской традицией – мы наблюдали недавно коммунистическую, мы явно видим протестантскую в действии (каковой была католическая

⁵³ Мы полагаем, что метод, развитый для обсуждения коалиций для определения стратегий внутри страны, может быть применен и для определения интересов влиятельных групп во внешней политике по странам и важным международным вопросам. В большой степени это была бы систематизация (генерализация) достаточно известного подхода, приписывающая специфику внешней политики страны интересам того сегмента правящей элиты, который находится у власти в данный момент. Мы полагаем, что подход нуждается в большей широте и охвате слоев общества. См. Л. Григорьев «Конфликты интересов и коалиции» в «Pro et Contra», сентябрь 2007; (Л. Григорьев, А. Аузан и другие члены «Сигмы») «Коалиции для будущего. Стратегии развития России.», РИО, Москва, 2007.

в свое время – вспомним крестовые походы), мы помним, ощущаем и побиваемся радикальной исламской традиции. Демократические страны справедливо гордятся высокой степенью единства ценностей своих элит, высокой степенью их принятия другими слоями общества. С учетом высокой роли средств информации, унификации процессов и сходства исторического генезиса экономически продвинутые страны с рыночным хозяйством и развитой демократической системой обладают и высокой степенью координации элит. В то же время национальные интересы и различия остаются, элиты (например, французская) сохраняют свои особенности и стараются избежать растворения, несмотря на процессы унификации правового поля, информационного пространства, образа жизни. Намного сложнее с элитами в странах с формирующимися демократическими системами, относительно средним уровнем развития и неустоявшимися традициями. Например, смена элит в процессе трансформации от советской системы и плана к рынку и демократии не могла пройти легко и незаметно для остального мира. В ряде случаев мы наблюдаем конфликты новых элит – например, газовый конфликт Украины с Россией во многом определяется не только объективными распределительными (коммерческими) конфликтами, но и глубоким конфликтом важных сегментов политических и интеллектуальных элит внутри Украины и между двумя странами.

Положение элит в многообразном мире, таким образом, можно (и нужно) рассматривать в нескольких плоскостях: отношения с иными социальными силами внутри стран при соперничестве внутри элит; отношения со сходными в ценностях элитами при сохранении различий и соперничества; соотношение ценностей элит объявленных и ограниченная возможность действовать в глобальном плане по жестким принципам и идеологическим предпочтениям – вынужденный внешний прагматизм (обычно при внутренней более высокой жесткости); наконец соперничество различных по истории и ценностям элит. Сходные элиты при всех различиях фактически имеют (стремятся иметь) насколько возможно прочный международный договор о базисных ценностях и принципах поведения. В отношениях между элитами также фактически присутствует исторически определенное уважение и толерантность, кроме тех случаев, когда одна из элит (вроде фашистской) начинала предъявлять открытые претензии на ликвидацию иных элит в рамках некоей мессианской программы. Умеренность и уважение между политическими элитами увязано с соперничеством и соглашениями между финансовыми элитами (например, по мировой финансовой архитектуре), сосуществованием и взаимопроникновением интеллектуальных элит. Эта трудная гармония – она далась веками конфликтов и двумя мировыми

войнами в 20 веке в Европе. Она базируется на признании невозможности и необходимости избежать масштабных конфликтов между элитами, признании различий и законности интересов в своей стране и в мире (отчасти определяемых государственным суверенитетом).

Несостоявшийся «Конец Истории» Фукуямы отчасти был формой «празднования» победы ценностей Западной цивилизации в форме «воинствующего либерализма». Новые мировые проблемы и трения показывают нереальность программы быстрой победы ценностей одной – даже очень значительной и мощной – группы элит над остальными, причем в форме «быстрого перевоспитания» и даже смены «упорствующих» элит (включая не только политические, но и идеологические компоненты). Это тем более невозможно, что элиты внутри своих стран обычно имеют возможность опереться на средние и низшие классы, которые в силу исторических причин разделяют определенные верования и ценности. Мировой кризис резко отягощает повестку дня элит (и их правительств), повышает риски стабильности, требования к успеху в антикризисной борьбе. Возникает проблема борьбы не за долю растущего пирога по согласованным правилам (типа ВТО), а перераспределения убытков кризиса. Увеличивается угроза усиления конфликтов между элитами по различным исторически нерешенным или новым, особенно экономическим проблемам. Мудрость элит состоит в поддержании определенного баланса во внутреннем контракте с другими слоями, так и в системе внешних договоров, призванных сократить не только прямые издержки конфликтов, но и избыточные «страховочные расходы» на случай возможных конфликтов (политических или экономических) в будущем.

Успешность решения материальных проблем стран, стабильность среднего класса и постепенное улучшение положения бедных слоев – важный показатель успешности элит, который подтверждается периодически в электоральном процессе. Нарушение социальной стабильности, внешние шоки или угрозы (включая финансовые и энергетические шоки, терроризм) являются не только проблемой для страны или стран, но и вызовом элитам, их способности диагностировать внутренние и внешние проблемы, решать проблемы безопасности и устойчивого развития. Внутренний контракт элит с другими слоями общества осложняется, естественно, национальными или социальными, региональными диспропорциями или неблагоприятной динамикой их развития.

Соперничество между политическими силами в развитых демократиях идет при сохранении основными сторонами опоры не только на основные ценности и сложившийся правовой режим – исключения на краях политического спектра стали редки в Европе. Но важно еще и отно-

шение к миру, его существованию. Бесспорное превосходство демократии над автократией в долгосрочном плане в сочетании с технологическим и финансовым превосходством дало странам «золотого миллиарда» уникальную возможность позитивно влиять на развитие мира в течение длительного периода⁵⁴. Прекращение Холодной войны и исчезновение гонки вооружений для многократного гарантированного уничтожения друг друга дало первоклассный шанс для развития мира. Но то был не мандат на «ликвидацию истории» и установление правила, что «данная элита всегда права», а то был мандат на бережное отношение к истории и культуре других стран, их политической истории с целью ускорения развития.

В целом фокус обсуждения ведущих держав мира в начале 2009 года – это некий новый порядок “global economic governance”. Нужно решить совместные антикризисные меры – по существу правила перераспределения убытков мировой рецессии. Мировая финансовая архитектура после провала 2008 года – ключ к росту в послекризисный период. Упорядочение отношений в энергетике имеет огромное отношение к стабильности развития мира, сохранению климата. Цели развития Тысячелетия и борьба с бедностью также не должны быть потеряны по ходу развертывания драмы рецессии.

Мы далеки от того, чтобы попытаться разом увязать подходы ведущих стран к мировым проблемам с внутренними позициями элит и их потребностями в защите своих позиций. Мы сосредоточимся на трех-четыре актуальных областях, которые могут стать объектом более комплексного анализа в будущем: внутреннее неравенство в ряде стран; энергетические проблемы мира и цели энергетической политики; кризис финансовой архитектуры и будущее мировых капиталовложений.

1. Глобальные проблемы – их отражение в интересах

Политическая картина мира последних лет стала довольно напряженной – никакой безмятежности, которая должна была последовать после «похорон истории» по Фукуяме, нет и не предвидится. Мир становится все более и более взаимозависимым, события на оном континенте более не являются, не выглядят и не воспринимаются как изолированные от отдаленных континентов. Миграции стали исчисляться миллионами, переводы гарстарбайтеров идут по десяткам миллиардов долларов в год. Войны в Ираке и Афганистане продолжаются, Пале-

⁵⁴ Новейшие исследования не показывают прямой связи демократии и уровнем ВВП на душу населения – скорее связь видна между показателями демократии и позитивной динамикой роста благосостояния.

стинская проблема вновь решается силой, Иранская проблема остается на повестке дня. Добавим августовский конфликт на Кавказе, безнаказанные сомалийские пираты (в 21 веке!), конфликты в Африке (Конго, Зимбабве), рост популизма в Латинской Америке, неустойчивость в Пакистане. Разумеется, правительства развитых стран пытаются позитивно решать мировые проблемы, но так, чтобы по возможности не затронуть интересы своих элит, своего среднего класса, своих бедных – например, в ОЭСР так и не удалось достигнуть обещанного уровня официальной помощи развитию даже в условиях подъема.

Практически все во всех конфликтных ситуациях, нерешенных проблемах нет уже единой коалиции Варшавского блока, противостоящего НАТО и демократическим странам. К рубежу 21 века выявилось значительное различие интересов стран (и элит) в каждой из сложных мировых проблем. Далеко не все союзники по НАТО участвовали в операции в Ираке, не все однозначно по отношению к Ирану между США и Европой. И различие лежит как в специфических государственных интересах, так и во взглядах элит. Различие взглядов элит на проблемы сохранения климата между администрацией США в последние восемь лет и европейскими правительствами оставалось при гигантском консенсусе на уровне образованных средних классов. Россия имеет свою конфигурацию государственных интересов, а ее элиты (не вполне завершившие свое формирование) пытаются найти свое место среди мировых элит.

Россия только вышла из кризиса и пытается найти себе место в клубе великих держав, что предполагает наличие не только сильной экономики и армии, но устойчивой и ответственной элиты (не простая вещь при ее смене за два десятилетия) и сколько-нибудь зрелого среднего класса. Новая политическая элита России предъявила определенные претензии на «традиционное» место и роль России в мире с опорой на многовековую историю, выбрасывая из сознания и тень советского режима, и недавний трансформационный кризис. Сигнал достаточно простой: у нас нет идеологической повестки дня – так что забудем сразу и о 1917–1990 и о 1990–1999 годах, оставим от них только общечеловеческие компоненты. Российские интересы существенны сами по себе для развития страны и элита не видит оснований от них отказываться на том основании, что СССР когда-то предъявлял идеологические претензии на слишком многое в геополитическом плане. Трудно найти сколько-нибудь существенную социальную группу в России, которая предлагала бы радикально отличающуюся концепцию национальных внешних интересов – внутренние проблемы, разумеется, остаются предметом дебатов также, как и методы достижения внешних целей.

Общая ситуация в мире неустойчива и вынуждает задуматься о приемлемом способе успокоения мира. А тут еще зимой 2009 года многие акторы на мировой арене спешат возобновить (и обострить) свои конфликты именно в начале работы нового Президента США Б. Обамы с тем, чтобы он вынужден был занять определенную позицию на свои (первые) четыре года. На самом деле всем нужна пауза для решения проблем опасного экономического кризиса, нужны минимально приемлемые условия, что дать Б. Обаме, Н. Саркози вместе с Д. А. Медведевым и другими выработать новые условия и правила взаимодействия для решения проблем устойчивости и развития мира.

В мировой экономике недавно было так хорошо (почти всем), а теперь – широкие свинги цен на нефть от 8 до 145 и до 35 долларов за баррель, размягчение сердцевины мировой банковской системы и биржевой кризис. Несколько стран на грани дефолта – ничего похожего на устойчивость. Старт Мировой Рецессии осенью 2008 года – фон для проверки зрелости мировых правительств и их способности вытащить нашу Планету из кризиса экономического, не дав ей войти в политический. Только вот кому мы доверяем – сознательности правительств или элитам? И кто мы – наверное, все-таки средний класс – даже скорее так называемый «средний средний» образованный класс. Можем ли мы в трудный момент истории верить в готовность ведущих мировых элит к самоограничению, выработке компромиссов, достижению общего согласия по снижению напряжения и восстановлению работающих финансовых рынков, предотвращения торговых и социальных конфликтов? Скорее всего, у нас нет выхода: получив эти элиты однажды – вырваться из их объятий очень сложно, экономически просто невозможно, политически очень накладно. Это пытался делать когда-то в начале 20 века не средний класс, а «пролетариат» и то в самом крайнем случае. Но мир меняется и все шире общается – спасибо информационной революции. Так что можно, по крайней мере, сформулировать свое видение мира, которое выдерживало бы определенную последовательную логику. Естественным критерием был бы подход по критерию стабильности, условий для развития и минимума конфликтности, и некоторого самоограничения ведущих акторов для решения мировых проблем.

В большой степени возможности координации в решении долгосрочных дорогостоящих международных проблем зависит от рациональности, схождения целей (ценностей и интересов) и здравого смысла основных воздействующих игроков внутри стран. Основные силы и проблемы, воздействующие на процесс выработки целей и средств, могут быть (не строго) перечислены: традиционная политическая элита, выявленные проблемы крупного бизнеса, средний класс с его поиском устойчивости,

религиозные взгляды влиятельных групп общества, специальные региональные интересы или интересы массовых беднейших слоев, представления широких образованных слоев общества (интеллектуальная элита и средний класс), являющиеся результатом определенной истории образования и информирования (иногда – индоктринации) в стране.

Обычно элиты имеют превосходные возможности и ресурсы для того, чтобы провести свои взгляды как позицию страны (крайнее выражение – эмоциональная мобилизация в случае конфликта или угрозы). Важность внутристрановых ограничений на сферу международной координации неожиданно получила серьезное подтверждение в прошлом году, когда многие члены НАТО не признали независимость Косово по ряду собственных соображений. Но мы верим, что последовательный анализ позволяет отделить серьезные экономические проблемы страны от идеологических, исторических «потребностей» элит в формировании внешней политики. Это важно также потому, что мир становится все более «компактным и обозримым», хотя и не становится более управляемым. Мы попробуем не только оценить те проблемы, которые обостряются в условиях мирового кризиса, но и наметить коридоры для возможных решений проблем мира, но и указать на самоограничения или пределы свободы действий элит.

Кризис ведет к потерям практически у всех игроков – правительств, компаний, семей по широчайшему кругу стран. За осень 2008 г. повестка дня сменилась – мир перешел от обсуждения вопроса о рациональном использовании растущих ресурсов ведущих стран на решение глобальных проблем к обсуждению вопросу о кризисе и распределении издержек и потерь, краткосрочных и долгосрочных. В Европейском Союзе сложилась широкая коалиция по поводу защиты климата и необходимости радикального сокращения выбросов парниковых газов. В то же время национальные энергетические стратегии серьезно отличаются. А методы достижения пороговых значений к 2020 году остаются предметом серьезных споров как на национальном, так и на европейском уровне, поскольку они связаны с рядом политических вопросов, вроде энергозависимости, отношения к ядерной энергетике, региональной кооперации и т.п.

Исторически элиты играли ведущую роль в этом процессе, но голосует все-таки средний класс – кто и как определяет важность проблем, кто является референтной точкой, чьи финальные интересы должны быть учтены при разработке самой идеи интересов страны. Мы полагаем, что национальная история и традиции элит играют огромную роль, хотя в 21 веке демократический процесс предполагает огромную роль взаимодействия действий и верований элит, средних слоев, национальных и религиозных

факторов, уровня развития и фактора бедности. Демократические выборы показывают более ясно позиции сторон и партий, но в эти моменты политики базируются на сложившихся представлениях о внешних угрозах и целях страны, стараясь привлечь сторонников из соответствующих влиятельных электоральных групп (численность, финансовые возможности, доступ к СМИ и прочее) с их традиционными представлениями⁵⁵. В трудные моменты истории – кризисы и полосы конфликтов – элита оказывается ответственной за быстрые и эффективные решения по поддержанию экономической стабильности. После четверти века относительно процветания как средние классы рассчитывают на сохранение своей финансовой устойчивости и образа жизни, так и бедные слои развитых стран не готовы к резкому ухудшению своего материального положения. Развивающиеся страны (десятки их) могут оказаться вновь отброшенными назад в своем развитии. Под угрозой и вся глобальная повестка дня – во время тяжелого кризиса редко удастся решать проблемы с большими расходами на старте и отложенными позитивными эффектами.

Ключевое значение для мира будет иметь характер новой политики США в эпоху после либералов – неоконсерваторов. Характер отношения американской элиты в своей ответственности за страну и за остальной мир играет все более важную роль в устройстве мирового “governance” в экономике и политике. На наш взгляд суть такого контракта в американском случае довольно проста: элита взяла на себя роль мирового попечителя (судьи), предоставив среднему классу место более чем наблюдателей – почти присяжных заседателей; а бедные в свою очередь служат в армии и защищают демократию⁵⁶. При всей упрощенности этого подхода – жизнь в мире намного сложнее – в нем лежит возможность переключения внимания на внешнюю политику и мировые проблемы. Ответственность, принимаемая элитой страны за мировые дела, предполагает и расширение вовлеченности гражданских организаций в части развития демократии – глобализация среднего класса и его долгосрочных интересов в стабильности и демократии.

Для любой другой страны (включая Россию) увязка внешней и внутренней политики – это проблема корректной оценки наличия реальной или

⁵⁵ Есть целый ряд примеров создания партиями или элитными группами внешних конфликтов (обычно с соседями и по эмоциональным вопросам) для целей выигрыша внутренних выборов. Это можно расценивать в теории как разновидность оппортунистического поведения, в которых долгосрочные интересы широкого сообщества могут быть принесены в жертву интересам узкой группы.

⁵⁶ Ряд представителей американской элиты достаточно четко формулируют высокие цели реформы мира (на языке западной цивилизации) в многостороннем или одностороннем порядке как свою ответственность. В ряде случаев процесс имплементации этих целей трудно отделить от коммерческих интересов крупного бизнеса и интересов элиты.

ожидаемой внешней угрозы для страны (или для элиты). Для сверхдержавы простых угроз уже нет и быть не может – это был бы провал элиты. Оказалось, что можно выдвинуть идею «абсолютной» безопасности одной страны от всех существенных угроз: терроризма, военного соперничества, энергетической зависимости. Эта цель прекрасно гармонирует с идеей проведения идей спасения мира и распространения демократии. Логика поведения политической элиты США – это попытка предложить своему среднему классу и населению в целом ведущую роль как в отношении распространения демократии и ценностей Западной цивилизации в увязки практически с обеспечением безопасности от любых угроз вне своего мира и контроля – очень близко к «абсолютной безопасности». События последнего времени показали сложность и исключительно высокую стоимость такой политики и невозможность получить искомые устойчивые результаты.

Новому Президенту США придется срочно заниматься ревитализацией экономики – для этого предназначен Пакет мер в 800 миллиардов долларов, который одобрил в Конгрессе в феврале 2009 года. Средства начнут поступать достаточно медленно, и серьезное прямое воздействие на экономику станет ощутимым примерно в 3–4 квартале 2009 г. Будет довольно сложно по всем правилам отобрать те инфраструктурные проекты (федеральные сооружения) и проекты по возобновляемой энергетике, создать проекты, выделить ассигнования, начать заказы и работы. Важнее будет «дух прекращения кризиса», который действительно может помочь и именно в США. Сложной стороной этого гигантского плана будет его дефицитное финансирование, которое потребует продажи кому-то огромных объемов государственных облигаций. Больших свободных средств внутри страны, видимо, нет – следовательно, другие страны смогут продолжить свое бегство к «надежности» инструментов в условиях своих рецессий в еще большем размере. Еще один триллион долга и перекачивания сбережений поставит остальной мир в ситуацию нехватки капитала на выходе из рецессии. Так что меры по вытягиванию американского локомотива из рецессии будут похожи на предыдущие случаи за прошедшие декады. Это снова примерно такая же простая сделка между элитами мира: мы в США вытягиваем свою экономику при низком курсе доллара и на заемные средства – а вы это частично финансируете и ждете, пока откроется возможность роста экспорта в США, что вытянет и вас из кризиса. Это вполне вероятный вариант – всем нужны надежные инструменты вложения средств. Однако задачка по абсолютной величине может и не сойтись тем более, что пока идет бегство от американских частных бумаг. Во всяком случае – это также предмет для обсуждения в рамках формирования новой международной финансовой архитектуры.

2. Глобальные проблемы и мировой кризис – угроза...⁵⁷.

Мировой экономический кризис начался в прошлом 2008 году резко и неожиданно для основных мировых игроков – правительств, крупных компаний, населения, международных организаций. Одновременный финансовый кризис и взлет сырьевых, продовольственных и энергетических цен в конце мощного циклического подъема мир видел и раньше, но то было четверть века и более назад – в полосе 1974–1982 годов (см. график 1). По динамике реального ВВП видно, насколько синхронно поворачивает вниз динамика ведущих стран – намного более едино, нежели это было практически во все предыдущие кризисы. Рецессия уже видна на месячных данных, и она становится сильнейшим внешним параметром – не всем ещё осознанным – для решения всех глобальных политических и экономических проблем. «Великая Депрессия» 30-ых годов (с 40% падением ВВП в США) пока не грозит – она была результатом длительного разрушения финансовой системы ведущих стран и разрушения мировой торговли через протекционизм (как говорят шахматисты, это был «кооперативный мат»). Такая ловушка, из которой трудно было выкарабкаться, сама по себе не может сложиться – это может произойти в случае раскручивания торговых войн и неудачных решений. Так что потребуются огромная осторожность в поведении стран, серьезная кооперация и учет критически важных интересов сторон. В условиях нарастающих потерь рабочих мест, роста бюджетных дефицитов неизбежно изменение приоритетов в макроэкономической политике.

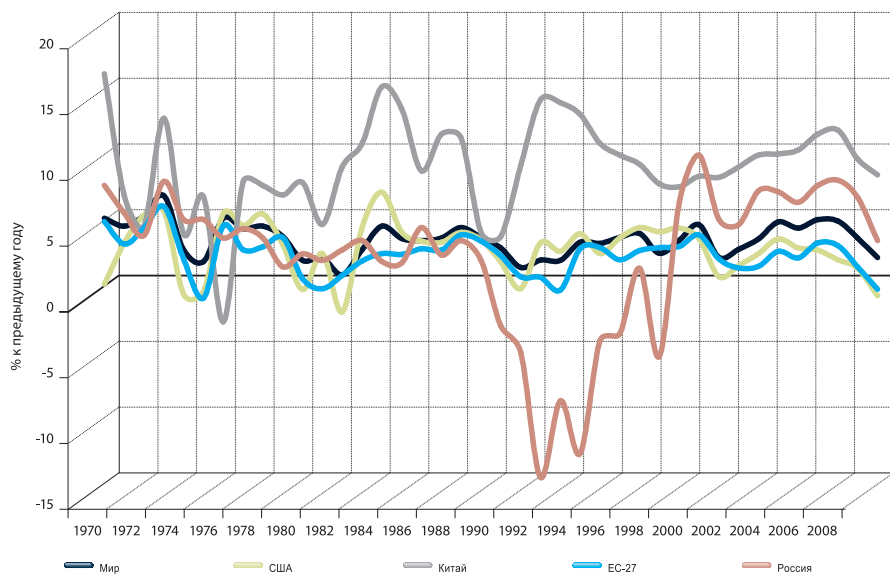
Современный мир в начале 21 века приобрел было большую ясность целей и глобальных проблем, которые он пытается решить: бедность (Цели Тысячелетия к 2015 г.), сохранение климата, устойчивое развитие в целом, обеспечение прав человека, борьба с терроризмом. Экономический ландшафт стал более однородным, более открытым и вполне либеральным. Перед начавшимся мировым кризисом за 2003–2008 гг. мировой ВВП вырос на треть. Большая макроэкономическая стабильность в ЕС, Латинской Америке позволила создать значительные ресурсы у стран и у крупных компаний для достижения национальных и корпоративных целей. В то же время грандиозность глобальных целей поставила всех перед тяжелым выбором, какими методами и за счет каких материальных и финансовых ресурсов их можно достичь. Есть определенный прогресс в борьбе

⁵⁷ Более подробно см. также Л.Григорьев, М.Салихов «Мировой финансовый шок-2008: старт глобального кризиса» в этом издании.

с бедностью в Китае и Индии, но успехи в других регионах очень ограничены. Трансформация советского блока к рыночной экономике и демократии сопровождалась тяжелейшим кризисом и отбросила по развитию целый полумиллиардный по населению регион на одно-два десятилетия назад (даже если уровень ВВП и восстановился). Переговоры по ситуации после истечения в 2012 году срока действия Киотского Протокола идут медленно и сложно, сталкиваясь с объективными проблемами различия интересов.

График 1. Динамика реального ВВП мира, США, Китая, ЕС и России, 1970–2009, % к предыдущему году

Источник: МВФ, ФСГС РФ, оценки ИЭФ



За несколько лет стало явным невозможность решить мировые проблемы счет текущих ресурсов — не нарушая ничьих интересов. Не удалось провести мобилизацию ресурсов на глобальные цели до экономического кризиса. Как нельзя на «остатках» бюджетов изменить ситуацию с «помощью развитию», так нельзя на 1% мирового ВВП (рекомендовано Международным Энергетическим Агентством — фактически около 0,5%) решить все энергетические проблемы мира: возобновление

углеводородных ресурсов, развитие атомной энергетики, радикальное увеличение энергосбережения, борьба с энергетической бедностью, расширение использования возобновляемых ресурсов, снижение уровня выбросов парниковых газов и глобального потепления.

Финансовый кризис 2007–2009 гг. поставил под вопрос возможность их координированного решения, хотя это еще не осознанно и принято во внимание. В уравнение выживания глобальных задач человечества в условиях кризиса некоторые компоненты могут не попасть как приоритетные в ближайшие два-три года. Первой жертвой мирового кризиса, очевидно, становится макроэкономическая стабильность. «Большая Двадцатка» дружно снижает налоги в условиях кризиса и резко увеличивает субсидии многим предприятиям. При коротком кризисе это может иметь ограниченные последствия, но при затягивании рецессии это приведет к результатам, угрожающим успехам 90-х годов в этой области. Инфляция придавлена падением цен на сырьевые и продовольственные товары, но эта типичная черта циклического кризиса может быть перевернута при начале роста. Борьба с бедностью, похоже, может оказаться отложенной опять, поскольку часть стран теряет свои доходы, но другие страны, возможно, уже теряют ресурсы и волю для помощи «другим бедным» при быстром увеличении «своей безработицы». Мы полагаем, что многие энергетические цели будет сложнее достичь при падении цен на энергоносители, сокращения доступных фондов и тяжелой конкуренции в области промышленных субсидий и расходов на НИОКР.

На фоне ужесточения глобальных проблем продолжают попытки решить свои национальные проблемы, причем в ряде случаев силовым путем. За это время выявились проблемы с уверенностью в устойчивости энергоснабжения мира, а также с финансовой архитектурой мира, которая до той поры выступала как опора в решении многих проблем. Так что в экономике, как и в политике «конца истории» нет и не видно, а впереди тяжелый период, который потребует огромной координации со стороны ведущих стран мира. Вопрос смогут ли они справиться с проблемами, как дружно, с какими потерями и компромиссами. И второй вопрос – готовы ли на это элиты, могут ли они перестроить и адаптировать свои повестки дня под острые проблемы мира.

Кризис будет оказывать давление на действия элит и правительств, постепенно будет переключать все больше финансовых ресурсов на социальные цели в 2009–2010 годах. Глобальные вопросы останутся на повестке для среднего класса и многих партий и политических деятелей. Надо также ставить вопросы о потере стабильности и безопасности в

мире в отношении многих локальных (тлеющих и действующих) конфликтов. Мир не может себе позволить возрождение пиратства – это прямой признак провала “governance” в мире. Многие заняты защитой своих судов и выплатой выкупов за свои суда. В мире много кто наживает на конфликтах, политических трениях. Во время мировой рецессии относительные издержки, которые мы все вместе платим различным «пиратам», возрастают относительно дохода (как доходы коррупционеров внутри стран).

Наиболее тяжелые времена для правительств по выбору приоритетов настанут летом – осенью 2009 года, когда надо будет «верстать» бюджеты на 2010 год. В этот период первый успех антикризисных программ оставит много недовольных. В этот период особенно явной будет правота мудрости выражения: правительства выбирают победителей, но проигравшие выбирают правительства. Защитить реалистичные успехи экономических шагов правительств от политических оппонентов и действительно пострадавших будет тем более трудно, что безработица в мире вырастет в силу инерции процессов запущенных уже в 2008 году. Важно уже на ранней стадии мировой рецессии наладить взаимодействие ведущих стран мира по широкому кругу важных мировых проблем, что позволит снизить тяготы и конфликты тяжелой экономической полосы.

3. Социальная структура и отношения между элитой и средним классом

Воздействие внутренних социально-экономических проблем великих держав на их внешнюю политику обычно особенно заметно в периоды выборов и кризисов. Всякая социальная структура лучше чувствует себя в подъем, нежели в рецессию при растущей безработице – при высоком неравенстве проблемы усугубляются. Однако мы хотим указать и на то, как определенные неписанные соглашения между политической элитой и средним классом, относительно бедными слоями общества являются важным фоном для поддержания определенной линии также и во внешней политике. Политическая элита через правительство предположительно обеспечивает внешние условия роста в стране и поддержание в рабочем состоянии внутренние механизмы.

Мы исходим из того, что увеличение неравенства и ослабление позиций среднего класса в США, отмеченной многими исследователями, не проходит бесследно для процесса принятия решений по многим вопросам. Таблица 1 показывает, как быстро нарастало неравенство в англосаксонских странах по сравнению с европейскими. В США в последние полтора-два десятилетия при весьма умеренном росте среднего

дохода с середины 90-х по середину 2000-х он вырос с 30,7 до 33 тысяч долларов – а разрыв с медианным доходом увеличился до 18%. Это и указывает на рост дохода более состоятельных слоев общества по сравнению со средними и бедными слоями.

Таблица 1. Средний доход, всё население, тыс. долларов США в базе середина 2000-х, 1970–2000-е гг.

Страна	Середина 1970-х	Середина 1980-х	1990	Середина 1990-х	2000	Середина 2000-х
Среднедушевой доход, тыс. долл. США						
США	25,9	26,4	29,1	30,7	31,9	33,0
Германия	н.д.	20,6	24,0	23,6	24,9	25,2
Великобритания	19,6	21,7	26,5	26,2	30,3	31,5
Франция	н.д.	20,4	21,8	21,2	22,8	24,3
Италия	н.д.	17,2	18,9	18,4	20,1	20,7
Разница среднего и медианного дохода, % к среднему доходу						
США	10,2	12,0	13,2	16,0	14,7	18,2
Германия	н.д.	9,8	9,9	10,8	9,5	11,7
Великобритания	15,2	18,9	20,7	20,4	21,6	18,5
Франция	н.д.	13,9	13,9	12,0	12,6	12,4
Италия	н.д.	13,4	10,5	14,7	16,5	17,3

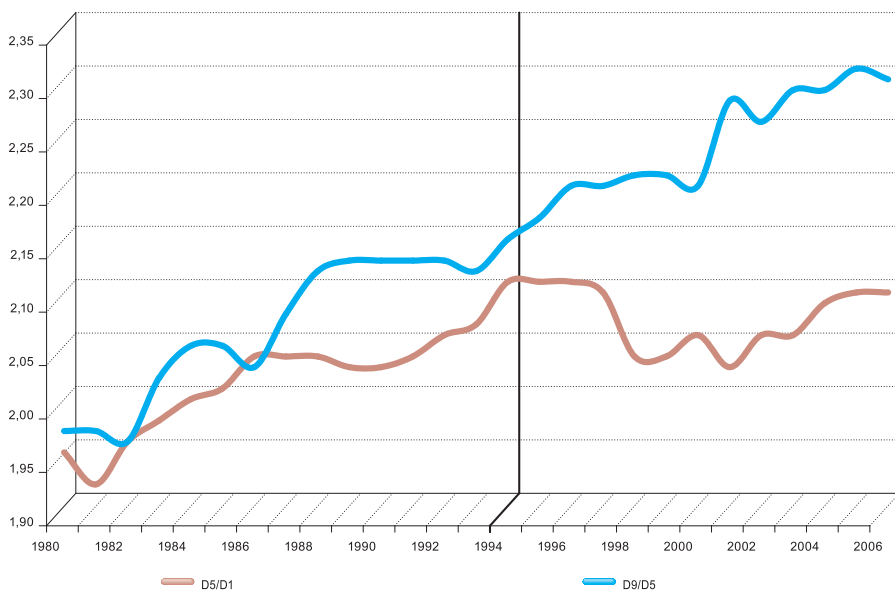
Источник: ОЭСР, расчеты ИЭФ

Прим.: пересчёт из национальных валют в базе mid-2000s в доллары США в базе mid-2000s осуществлён по средним курсам за 2005 год: EUR/USD = 1,25; GBP/USD = 1,82

Благосостояние населения – это основная и официальная цель каждого государства, и скромный рост доходов при огромном увеличении долгов и государственных расходов требует определенного общественного основания и оправдания. В условиях широкой либерализации США и Великобритания показали в 90-е и 2000-у годы более высокие темпы экономического роста при существенном росте социального неравенства. Очередной раз оказалось, что благо роста при нарастающей либерализации сопровождается определенными издержками, в частности социальными. Динамика отношения доходов семей 9 дециля к доходам семей 5 дециля (то есть второго по доходам с среднему уровню) нарастает с 80-х годов при том, что отношение средних слоев

к бедным остается практически неизменным. Ослабление позиций среднего класса отмечено в литературе и является предметом заботы социологов и политиков.

График 2. США: отношения средних доходов 5го дециля к 1му и 9го к 5му

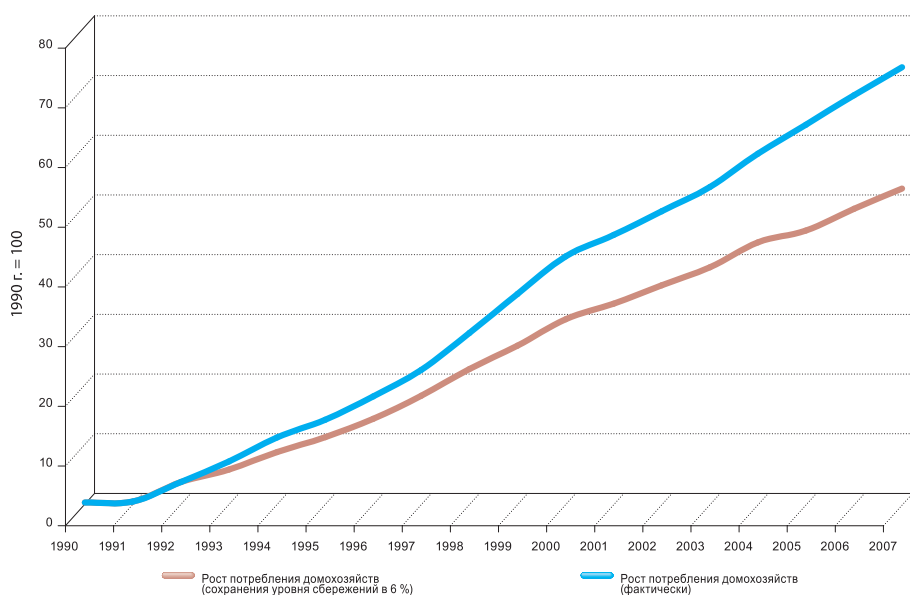


Прим.: Децильный коэффициент дифференциации доходов, рассчитанный по 9-му децилю.

В течение длительного времени – во всяком случае в последние полтора десятилетия даже этот рост доходов и – главное потребления – во много поддерживался за счет роста внешнего заимствования и снижения сбережений населением. Собственно рыночная стоимость сбережений поддерживалась тем, что росла стоимость различных ценных бумаг (в том числе с развивающихся рынков) в пенсионных, страховых, взаимных фондах. Биржевой крах 2000–2001 годов не поколебал в общем уверенности населения – норма сбережений не выросла в 2002–2007 годах. Приток дешевого внешнего капитала, низкие процентные ставки и подтолкнули бум и поток спад в жилищном строительстве. При простейшем расчете (без учета вторичных положительных эффектов реинвестирования сбережений) на Графике 3 видно,

насколько ниже было бы личное потребление в США в прошедшие годы, чем это фактически имело место – разница была бы очень существенная. Падение продаж автомобилей в США более, чем на треть осенью 2008 года может дать отрицательный кумулятивный эффект как для экспорта поставщикам компонентов со всего мира, так и производителям в США уже в 2009 году. Это потянет вверх безработицу в США так же, как и спад в строительстве.

График 3. Динамика потребления домохозяйств США, 1990–2007 гг., 1990 г. = 100.



Источник: БЭА, оценки ИЭФ

Внутренние социальные проблемы развитых стран к зиме 2009 года оказались под воздействием растущей безработицы. В этом нет ничего нового за исключением того, что масштабной циклической безработицы в США и остальном мире не было довольно давно. Поколения выросли при растущих расходах на образование, социальное обеспечение, в ЕС во многих странах были достаточно щедрые пособия по структурной безработице. Попытки сократить различные бенефиции встречались крупными забастовками, особенно во Франции. И мало кто в возрасте младше 45 лет – в ЕС и даже в США – оказывался в положении длительной безработицы при серьезном кризисе. Рост безработицы и снижение налоговых поступлений всегда создавали проблему в годы рецессий, вынуждая правительства идти на долговое финансирование. Пока основные средства бюджетов идут на поддержку ликвидности банковского сектора – и все жалуются (от США до России), что банки не дают кредитов даже из государственных средств, а тратят их на «свои» цели.

С развитием рецессии можно ожидать вскоре сдвига в фокусе от кредитной сферы к поддержке предприятий (уже началось) и к поддержке пострадавших семей. В этой истории ключевую роль будут играть американские семьи, которые потеряли огромные сбережения в финансовых институтах. Снизив свои сбережения ранее до нуля, с конца 2008 года наблюдается поворот к сбережениям из текущего дохода. Практически это связано с резким сокращением покупок автомобилей (более 30% снижения) и покупок домов. С начала жилищного кризиса в 2007 г. темпы прироста долга семей быстро снижаются с 12% до 3% в конце 2008 г. Однако из-за роста процентных ставок темпы прироста платежей по долгу остаются еще очень высокими – порядка 14%. То есть складывается совершенно новая ситуация – американские семьи, частью вынужденно от ограничения кредита, частью вынуждено от опасения за свое финансовое положение, вынуждены увеличивать норму сбережений (5% в январе 2009 г.). Это, безусловно, положительное явление в плане восстановления макроэкономической стабильности. Но в краткосрочном плане это означает определенное сокращение потребления и затруднить выход из спада. Сокращение потребления американских семей, то есть переход от нулевой к 2–3% норме сбережений от дохода осенью 2008 г. означает падение спроса и огромное сокращение производства и импорта. Фактически речь идет о волне передачи кризиса из сектора личного потребления в обрабатывающую промышленность и сектор услуг как США, так и Японии, Китая, других крупных экспортеров.

С точки зрения угрозы все большего осложнения мировой рецессии такое развитие событий означало бы сразу две важных шага «вниз»:

снижение роста в других странах; и повышение остроты публичного обсуждения хода кризиса внутри США. Практически речь идет об усилении давления на правительство со стороны общественного мнения в пользу новых мер, в том числе прямо или скрыто протекционистского характера. Ухудшение экономического положения в течение 2009 года – которого трудно будет избежать – оказало бы давление и на внешнюю политику, на характер взаимоотношений с крупными импортерами в США. С точки зрения внутренних общественных отношений каждое Правительство должно доказать компетентность элиты в решении столь острых проблем, которые могут оказаться намного более острыми в социальном плане.

Изменение социальной структуры и рост неравенства влияет на поведение общественных групп и на взаимосвязь между внутренней и внешней политикой. Оно предполагает некие специальные отношения, дающие основания для своего рода контракта между элитой (правительством в частности) и средними слоями – почему такое развитие событий является терпимым. В условиях кризиса и растущего неравенства новому Президенту США придется прежде всего препятствовать переходу рецессии в глубокую депрессию и концентрироваться на реальных трудностях страны. Первые позиции нового Президента США Б.Обамы вполне адекватны ситуации: вернуть людей на работу, что-то делать с системой здравоохранения, хотя ценой триллионного дефицита бюджета, остановить поток личных банкротств – в основном в жилищной сфере.

С российской точки зрения расширение альянсов, достижение компромиссов, лучшее понимания движущих сил партнеров на мировой арене, учет чужих интересов мог бы сократить лист озабоченностей на Западе. Абсолютная безопасность от всего – это психологическое состояние, которого вряд ли даже теоретически можно достичь в реалиях планеты. Элиты могут или вместе понижать угрозу кризиса и социальных проблем или попытаться переложить груз на соседей, рискуя ростом конфликтов и спиральному распространению кризиса. Мировая рецессия, финансовый кризис, давление безработицы добавляют еще несколько опасностей для социально-политической жизни в этом мире для всех стран, включая США, и – по всей видимости – послужат поводом (если не причиной) обсудить возможные компромиссы.

4. Энергетика – глобальные дисбалансы и текущие конфликты

Энергетика выступает – наравне с финансовыми рынками – как фокус для большинства проблем экономического развития. Мы сможем остановиться только на нескольких из них, которые стали ключевыми

в 2008–2009 годах: цены на нефть, формирование газового Форума, украинский транзитный конфликт и воздействие усилий за сохранение климата на энергетическую политику. Глобальный дисбаланс распределения потребления энергоресурсов в странах ОЭСР и их запасов и производства в Евразии лежит в конечном итоге в основе трений по их цене. Перепады цен в течение одного десятилетия от 8 до 145 долларов за баррель нефти не могут быть основной мировой развития, а создают основу для нескончаемых перераспределительных конфликтов. В сущности речь идет не о цене на баррель, а о доходах и об условиях развития стран и огромных регионов, что определяет их финансовую и инвестиционную стратегию, также и положение и развитие стран импортеров.

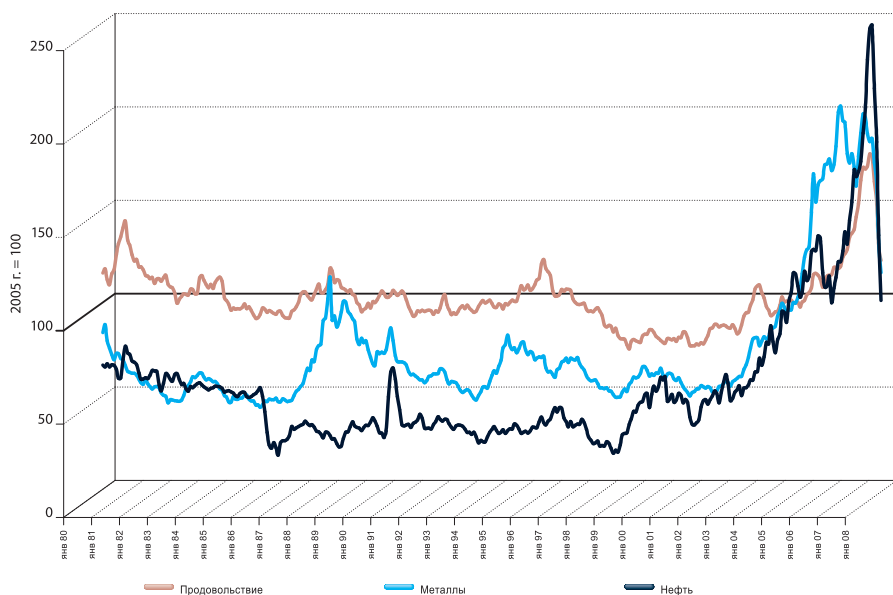
В сфере энергетики интересы элит различных групп стран действительно конфликтуют, причем повестка дня демократизации мира приходит здесь в прямой конфликт с прагматическими соображениями энергетической безопасности. В частности общие проблемы безопасности на Ближнем и Среднем Востоке предполагают поддержку Западом нефтяных монархий, хотя различия протестантской и исламской феодальной элит, пожалуй, наибольшие среди возможных мировых комбинаций. Это, пожалуй, наиболее наглядный пример противоречия ценностей и целей элит с государственной прагматической целесообразностью.

Ранняя фаза рецессии обычно сопровождается обвалом цен на сырьевые товары. Это произошло в 2008 году по всем товарам – причем График 3 указывает на то, что металлы и нефть были длительное время ниже уровня 2005 года. В период 1980–90-х годов не было сделано достаточных капиталовложений в мире в добычу и переработку нефти – реальные вложения американских многонациональных компаний снизились в 80-х годах на 60%⁶⁸. Подъем 1990–2000-х годов в мировой экономике шел при относительно низких ценах на сырьевые товары, оставляя многие страны экспортеры сырья и энергоносителей (кроме самых богатых) в достаточно сложном положении. Эта ситуация во многом способствовала созданию порочного круга кредитования развития частными кредитными институтами развитых стран (и международными институтами) с последующими долговыми кризисами и списаниями долгов. К лету 2007 года цена на нефть приблизилась к экономически обоснованной (по предельным издержкам новой добычи) в 60 долла-

⁶⁸ См., "Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroads", World Bank, Washington, 2009, p.59, Fig. 2.6.

ров. Финансовый кризис, спекуляции и бегство капиталов от биржи к рынкам сырьевых товаров привели к временному взвинчиванию цен на нефть до 145 долларов за баррель. Кризисное снижение цены на нефть до 35–40 долларов носит временный характер – это нормально для острой фазы сокращения спроса. Стабилизация спроса на низком уровне будет означать постепенную подстройку предложения (в том числе с помощью ОПЭК). Вероятнее всего, цена на нефть вернется после острой фазы рецессии к 60–70 долларам за баррель, инвестиции упадут, особенно в политически обусловленные проекты. В то же время усилятся обращения за помощью к правительствам, так как финансовый кризис будет сдерживать долгосрочное кредитование крупных рискованных проектов. Относительно высокие цены на нефть во время рецессии будут не очень приятным фактором, зато спрос со стороны экспортеров отчасти сохранится и меньше будет стран, которых мировой цикл бросил в дефолт или социальные потрясения.

График 4. Динамика мировых цен на основные сырьевые товары, 1980–2008 гг.



Источник: БЭА, оценки ИЭФ

Сложившаяся картина снабжения нефтью мира указывает скорее на растущую зависимость Европы от нефти России и других стран СНГ, а также Ближнего Востока (см. Таблицу 2). От ближневосточной нефти зависит в огромной пропорции Китай, Япония и весь остальной мир. Среди крупных потребителей только США сумели сократить долю импорта нефти из этого трудного региона до примерно 15%, переключившись по поставкам на Латинскую Америку и Африку. Однако в глобальном плане это также не делает США «абсолютно независимыми» даже при увеличении поставок нефти из различных регионов мира. Новая нефть все равно достаточно дорога, взаимозависимость в мировой экономике весьма велика, а ряд поставщиков в США политически и коммерчески дают серьезные основания задуматься о будущем. Надо думать, что попытки изолировать нефтегазовый коридор из Закаспия будут продолжаться примерно с тем же успехом: нефть и газ будут поступать, но полной независимости маршрутов их доставки от России и российских компаний добиться не удастся.

Таблица 2. География международной торговли нефтью, 2007, млн т.

Из/В	США	Европа (ЕС+)	Китай	Япония	Прочее (вкл. Австр. НЗ., Африка)	Всего
США	-	16	0	4	50	72
Канада и Мексика	197	10	0	0	14	220
Южная и Центральная Америка	129	23	14	0	11	178
Европа (ЕС+)	52	-	0	1	60	113
Бывший СССР	23	335	26	8	22	415
Ближний Восток	110	147	79	201	442	980
Северная Африка	40	96	5	0	25	166
Западная Африка	96	39	36	2	67	241
Прочие (вкл. Китай и Японию)	32	29	43	33	210	345
Всего	679	695	205	251	900	2 730

Источник: ВР

Создание осенью 2008 г. Форума стран экспортеров газа был встречен в странах ОЭСР с тревогой, хотя совершенно очевидно, что он не может быть картелем производителей в настоящий момент⁵⁹. Этому есть несколько причин: разрозненность рынков газа, низкая доля сжиженного газа и спотовых цен рынков (что есть на нефтяных рынках). В настоящий момент нет и в ближайшем будущем не предвидится появление единого мирового рынка газа. Североамериканский либерализованный рынок газа замкнут на потребление в США, но показывает практически тот же самый уровень цен, что нелиберализованный рынок ЕС (где либерализация пока больше на бумаге в Директивах). Страны, вошедшие в Форум, не имеют непосредственного отношения к американскому рынку. Европейский рынок покрывается из примерно шести крупных источников газа: Голландия и Великобритания внутри ЕС, Норвегия, Алжир, Россия и сумма поставщиков сжиженного газа (СПГ) извне. Поставки этих стран – в частности России – детерминируются по объемам и цене (привязанной к спотовым ценам на нефть). Пока существует нынешняя ситуация и 30 – летние контрактам, содержащие объемы поставок и формулу цены, картель в области производства и манипулирования квотами просто невозможен⁶⁰.

Пожалуй, одна невысказанная открыто «мечта» действительно ушла в небытие с формированием Газового Форума, который больше (во всяком случае пока) похож на Международное Энергетическое Агентство в изучении рынков, ценообразования и перспектив. При элементарном совместном анализе будущего мирового спроса на газ, правовых механизмов, систем ценообразования было теперь сложно надеяться (если такая мечта была) на то, что основные поставщики природного газа в огромном Евразийском регионе будут в слепую наращивать мощности добычи и доставки газа и выйдут в тяжелую конкуренцию, которая приведет к снижению цен на газ. Пока новый газ идет из многих источников, тогда как Иран не планировал ранее больших экспортных поставок газа (достаточно нефти), а Катар создал огромную экспортную машину по СПГ, но не инвестирует в нее после 2010 года.

Украинские газовые конфликты повторяются каждый Новый год⁶¹. В принципе результат каждого конфликта в сущности предсказуем

⁵⁹ Мы сознаем, что использования термина «газовый ОПЭК» шло также из России, что лишний раз доказывает нереалистичность некоторых элементов российского истеблишмента и ностальгическая демонстрация жесткости в заявлениях, которая была явно контр продуктивна.

⁶⁰ Обычно политизация проблем энергопоставок на Западе ведет к призывам одновременно ограничения инвестиций российских компаний и перехода на спотовые цены на газ, что закрепляет нехватку инфраструктуры и увеличивает возможности создания картеля.

⁶¹ См. Леонид Григорьев «Украина – Россия: экономика «газовой войны». В «Стратегия», 2006 г., №3, стр.69-83.

по поведению сторон. Очевидны попытки получить лучшие условия транзита и продажи на российской стороне, включая защиту Газпромом (и Правительством РФ) своих коммерческих интересов. Вот затягивание подписания и создание широкой мировой дискуссии по цене с украинской стороны указывает на политическое значение переговоров для нее⁶². Практически вечно тлеющий газовый конфликт выглядит как запасной политический инструмент на случай выборов и для создания эмоционального фона для продвижения политических идей защиты украинской демократии от России: Голодомор в трактовке В.Ющенко, вступление в НАТО и т.п. Российская сторона оказалась очередной раз в ловушке: можно было бы помочь братскому украинскому народу в тяжелую минуту (любой опрос в России это поддержит), но не антироссийским элементам политической элиты или финансовым спекулянтам. Получение контракта на относительно «дешевый» газ выглядит как один из критериев политического успеха в Киеве. Переговоры шли бы совершенно иначе, если бы компромиссы не предполагали бы скрытую финансовую поддержку тех или иных элементов в украинской политической элите, на что упорно намекают СМИ. Кстати любой результат переговоров будет использоваться для решения предвыборных целей, он будет почти наверняка объявлен «победой» той или иной украинской партии и вызовет новые политические конфликты в стране. Исход газового саммита (на уровне министров из ЕС) в Москве остался в тени Саммита по Палестинской проблеме в Шарм-аш-Шейхе на уровне премьеров, что указывает и на масштабы проблемы, и на ее восприятие в ЕС. Итоги конфликта оставляют надежду, что это была последняя газовая война. Она шла в неудобной форме для России, давая повод всем заинтересованным сторонам предлог для наступления на российские интересы в экспорте газа. На украинской стороне перерыв в работе трубопроводов пришелся на период тяжелейшего промышленного кризиса. Как финансовые потери, так и ущерб имиджу украинской элиты был намного выше, чем, видимо, там рассчитывали⁶³.

В зиму 2008–2009 года газовый конфликт выглядит как подготовка к скорым президентским выборам в Украине, продолжающийся внутренний политический процесс. Одновременно это попытка втянуть Европейский Союз и новую Администрацию США на старую колею 2006 года. Борьба за цену на газ и газовые доходы частью украинской

⁶² Московские источники жалуются, что не видят украинской стороны, которая была бы готова выполнять долгосрочные обязательства. В этих условиях даже долгосрочные соглашения по газу выглядят, как попытки решить вопросы политической конфронтации в Киеве.

⁶³ Нафтогаз серьезно готовился к конфликту: закачал минимум десять миллиардов кубометров газа в подземные хранилища и, похоже, отладил реверс потоков газа с Запада (от хранилищ) на Восток.

политической элиты подаются как форма защиты демократии на Украине от России в расчете вызвать «инстинктивную» защитную реакцию в Евросоюзе⁶⁴. Особенно тяжелая форма (прекращение поставок на длительный срок) очередного газового кризиса в отношениях Украины с ЕС и Россией в 2009 году могла быть предсказана, но российской стороне, к сожалению, не удалось избежать драматизации событий. За исключением неизбежных комментариев в нескольких восточно-европейских странах общее отношение к этим, более драматическим событиям, чем в 2006 году, было более взвешенное и «как бы» нейтральное. Это собственно и означает некоторый успех российской стороны в «коммерциализации» газовых отношений с Украиной. Нет сомнений, что если бы наблюдателям удалось найти «ошибки Газпрома» в коммерческой части, то лавина обвинений в адрес российской стороны была бы весьма широкой.

Проблема конфликта элит в этой ситуации чрезвычайно многослойна: элиты не хотят (лидеры «не могут») проиграть конфликт престижа, который во многом определит положение их внутри своих стран и позиции визави других мировых элит. Особенно это относится к Украине, где тяжелый коммерческий конфликт прямо затрагивает интересы ряда элементов элиты (и не только в ней), так что ставки оказались очень велики. Балканы и Восточная Европа оказались заложниками несовершенства как физической инфраструктуры, так и правового поля в сфере энергетики и транзита углеводородов⁶⁵. Длительные перебои в транзите через Украину, во многом были компенсированы поставками газа из других источников в большинство стран (кроме изолированных по причинам нехватки инфраструктуры), могут вызвать самые широкие последствия в будущем развитии европейской энергетики. Оба участника конфликта скорее понесли потери финансовые и имиджевые, но основные выигрыши и проигрыши еще впереди – в послеконфликтной ситуации.

В энергетических проектах и переговорах всего мира и особенно в ЕС появился новый фактор – планы по сокращению выбросов парниковых газов к 2020 году («20–20–20»). Идеи и усилия по сокращению выбросов вызывают все более широкую международную поддержку, с опорой

⁶⁴ Создание контроля над транзитом газа по украинской территории полностью соответствует энергетическим интересам ЕС и России. Но именно по политическим причинам этот контроль не будет признан в ЕС как «защита от ненадежного управления».

⁶⁵ В 1994 году именно для борьбы с такими случаями была создана Энергетическая Хартия. Поразительно, но Российская Федерация де факто в большей степени выполняет ее положения (без ратификации), чем Украина (с ратификацией). А Евросоюз одновременно избегает использовать правовые механизмы Хартии, но настойчиво просит РФ ее ратифицировать. Хартия предоставляет возможности и важные принципы для переговоров.

в международном среднем классе. В то же время было бы неплохо иметь уверенность в их технической и финансовой обеспеченности и выполнимости. Планы по сокращению потребления и импорта углеводородного топлива в ЕС могут вызвать сокращение планов стран и компаний поставщиков по инвестициям под сниженные уровни прогнозируемого спроса. В то же время цели по сокращению потребления энергии и переходу на возобновляемые источники могут и не реализоваться⁶⁶. Так что если страны-поставщики будут приспосабливаться к новым низким прогнозам, а последние не реализуются, то может возникнуть опасный разрыв, ведущий к росту цен на импортные энергоносители и новый поток взаимных обвинений. Приход демократической Администрации и Конгресса в Вашингтон откроет новую страницу в мировых дебатах по кооперации по сохранению климата планеты «после Киото» – в период после 2012 года. Мировые элиты поверили в эту идею в общем после среднего класса. Теперь дело дошло до поиска решений, которые окажут огромное воздействие на национальные экономики и станут связующим звеном в энергетических стратегиях.

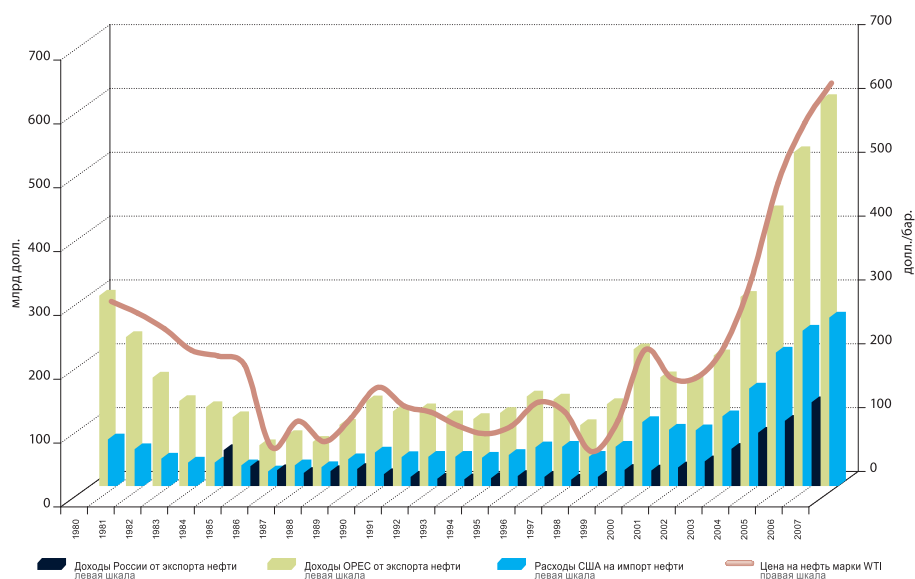
Положение России на мировом энергетическом рынке довольно простое – это гордость политической элиты страны. Как глобальный производитель энергии она дает в 2000-х годах примерно 10,5% всей первичной энергии мира, в том числе более 5 п.п. экспортирует как 2\3 всей нефти, 1\3 угля и газа. Вместе с экспортом почти 4 миллионов тонн алюминия, огромным объемом других металлов, удобрениями, бумагой эта величина еще более возрастает. Разумеется, это основной источник доходов страны, которая за два десятилетия трансформации еще так и не создала системы перемещения экспортных доходов в обрабатывающую промышленность и науку. Нужно с уважением относиться к намерениям страны выполнять долгосрочные контракты, но видеть себя в будущем не как сырьевой и энергетический источник для остального мира, но и производителем более сложной и современной продукции.

В энергетической сфере, как это ни странно, несколько легче видеть компромисс мировых игроков в среднесрочном плане, чем в целом ряде других областей. Применительно к долгосрочным задачам сохранения климата и постепенного снижения нервозности по зависимости от любого сверхконцентрированного поставщика в базисе решения все рав-

⁶⁶ Озабоченность вызывает, по крайней мере, один элемент стратегии ЕС «20-20-20», а именно повышение всего за 10-12 лет доли возобновляемых источников энергии с очень низких величин до 20%, особенно за пределами электроэнергетики. Рецессия только добавляет к скептицизму.

но будет лежать коридор цен на нефть в пределах 70–90 долларов за баррель (см. График 4). При этих ценах и при развернутых программах энергосбережения в США и ЕС потребность в наращивании мощностей по поставкам энергоносителей выглядит менее напряженной. Можно ожидать и более умеренного роста потребления в развивающихся странах. Одновременно этот ценовой коридор дает более или менее предсказуемые доходы стран, во многом зависимым от экспорта и сокращает размахи колебаний в их экономики, снижая как колебания импорта из развитых стран, так и вероятные социальные потрясения в самих этих странах.

График 5. Цены на нефть, доходы ОПЕК и России от экспорта нефти, расходы США на импорт нефти, 1980–2007



Российские интересы энергетической сфере состоят в защите устойчивости внешних доходов и достижения ситуации, при которой никто не может подрвать финансовую устойчивость экономического развития в следующем поколении. Разумеется, критически важно эффективно использовать экспортные доходы внутри страны для капиталовложений (что не делалось до сих пор), поддержания устойчивости бюджета. Видимо, неизбежен какой-то уровень распределительного конфликта со странами транзитерами, потребителями энергоносителей. С учетом тенденции к политизации энергетических проблем мира многими деятелями за рубежом (часто также по их внутриполитическим соображениям) наши интересы лежат в максимальной деполитизации энергетики, коммерциализации отношений, выхода из порочного круга транзитных конфликтов. Важно также по возможности не давать ненужных поводов для обвинений в использовании «энергетического оружия» и т.п., поскольку это одновременно и неправильно и вредно – даже чисто абстрактные заявления в этой сфере приносят долгосрочные убытки. Умеренность в этой сфере предполагает снижение чрезмерных ожиданий от доходности энергетики в долгосрочном плане, большого упора на эффективность реинвестиций внутри страны, более активного участия в решении глобальных проблем человечества как по обеспечению как традиционными энергоносителями (включая ядерную энергию), так включение России в активное энергосбережение на своей территории, развитие возобновляемых видов энергии и соответствующих технологий.

5. Финансовый кризис – после краха доверия

Встреча Большой Двадцатки в ноябре 2008 г. в Вашингтоне не принесла никаких обязывающих решений, она не дала ни картины финансового кризиса и его причин, она не предложила новых идей. Положительным фактором можно считать призыв к предотвращению протекционизма, угроза которого будет постепенно возрастать. Времени на восстановление финансовых потоков не так много – это сильнейший канал передачи кризиса в развивающиеся страны. Если в 2007 общий приток средств из частной финансов системы развитых стран в развивающиеся страны составил 652 миллиарда долларов, то за 2008 г. он упал до 371 миллиардов. Но в октябре-декабре 2008 г. поток практически остановился (44 миллиардов – меньше трети прежнего потока). Бегство капитала в безопасные гавани увеличивает приток средств в американские государственные бумаги на фоне оттока капитала из частных бумаг. Это процесс будет иметь огромное значение для финансирования капиталовложений в США и других странах.

Откладывание следующей встречи «20» до 2 апреля 2009 г. дало время мировому кризису поставить на всех нас «чистый эксперимент»: коллективные действия практически невозможны. Одновременно это дало время новому Президенту США провести свой пакет антикризисного финансирования, сформировать позицию по глобальным финансовым проблемам и начать (хотя бы идеологически) реформу финансового сектора. Если Европейский Союз, Россия, Китай или арабские страны надеялись предложить свое видение будущей финансовой архитектуры мира, то у них на это была только зима 2009 года. Можно предположить, что американские финансисты выйдут с предложениями, которые будут быстро реализовываться в США, что поставит мир в роль ведомых. Суть этой программы будет, разумеется, тройкой: восстановление нормальной работы кредитной системы в условиях кризиса для поворота к росту; меры по предотвращению повторов таких финансовых шоков в будущем (транспарентность, больше внимания дериватам, усиление регулирования); и в сохранении ведущей роли американских финансовых институтов и регуляторов⁶⁷.

У нового Президента США положение достаточно трудное в этой области экономической политики, поскольку действующие институты контроля – которые считались в мире образцовыми – практически провалились. Нужны новые подходы в условиях рецессии. Дополнительный болезненный удар общественному сознанию нанесло вскрытие «Пирамиды Мадоффа» с потерей 50 миллиардов долларов. Высокодоходное предприятие с очередью на доступ (!) оказалось крупнейшей в истории «схемой Понци», так что за десятилетие участники (особенно ранние), возможно, практически получили несоразмерно высокий доход по сравнению с другими фондами и в ущерб последнему эшелону пришедших в «пирамиду».

Дружные заявления лидеров ведущих стран о координации действий в области нейтрализации последствий кризиса пока свелись к призывам бороться против протекционизма, выражению готовности работать вместе и назначению новой конференции на апрель 2009 г. США (и отчасти Великобритания) на данной стадии пытаются поддержать национальные финансовые институты путем частичных вливаний в капитал и прямую поддержку рынков за счет скупки активов, но при этом направить средства стран с большими резервами (Китай и арабские страны, Россия) в МВФ.

⁶⁷ Мы не предполагаем, что в кратчайшие сроки произойдет серьезная реформа регулирования, МВФ и банков развития. Трудно ожидать согласия американских регуляторов на наднациональный мониторинг и регулирование. Только в части анализа системных рисков можно ожидать значительной большей роли международного сообщества финансистов.

Мудрость одновременного снижения налогов и повышения расходов на поддержку национальных производителей сразу в 20-ти ведущих экономиках мира выглядит весьма спорной и будет оплачена высокими дефицитами бюджетов, сложностями финансирования других приоритетных программ. Осложнение фискального положения ведущих стран вызовет новый соблазн нарушить «водяное перемирие» против протекционизма. Идеологический кризис англо-саксонской модели капитализма становится реальностью на европейском континенте.

В конце 2008 года стали одновременно предприниматься попытки стимулирования экономик едва ли не всех развитых стран мира (и Китая) путем сокращения налогов и увеличения бюджетных расходов, оказания прямой помощи бизнесу (автомобильная промышленность США), принятия первых протекционистских мер (в частности, в России). Тем самым денежным властям пришлось просто пожертвовать борьбой с инфляцией.

Предыдущие переговоры о реформе МВФ показали, что США не готовы уступить или размыть контроль над международными финансовыми организациями. Так что не ясно, будет ли возможность у этой группы стран войти в капитал МВФ и расширить свои права в нем, или они останутся лишь временными кредиторами. Мировые организации (Financial Stability Forum) признают, что «требуется реформы, однако на базе существующих инструментов». В этой ситуации возможная позиция России: «серьезные реформы с понятными практическими предложениями – от лица всех или части развивающихся стран» с учетом новой расстановки сил на мировой арене.

Существует огромная потребность в международной координации мер по противодействию рискам и разрастанию кризиса⁶⁸. Отдельные страны проводят разную политику и придерживаются разных подходов к преодолению кризиса. Это существенно повлияло на скорость и масштабы распространения кризиса. Гармонизация национальных мер в отношении банков, испытывающих трудности во время кризиса, также была бы полезной. Сейчас основные усилия ведущих стран направлены на выработку решений, основанных на едином понимании природы кризиса и путей его преодоления. Такая позиция отвечает и интересам России, заинтересованной в создании ясной сбалансированной международной финансовой системы с прозрачными регулирующими механизмами. С этой целью необходимо (см. Приложение):

⁶⁸ В решениях «Группы 20» упоминается одинаковый подход к регулированию инструментов национальными и зарубежными рынками, но не ясны способы выполнения этого призыва.

- сосредоточить основные усилия экспертов на анализе усложнившихся финансовых продуктов и рынков и финансовых инноваций;
- выработать единое понимание кризисных процессов и способов их идентификации не только между властями разных стран, но и между властями и бизнесом, что может быть достигнуто за счет прямых контактов регуляторов с советами директоров и топ-менеджментом компаний;
- наладить постоянный обмен информацией и сотрудничество с целью координации действий, гармонизации законодательства и регулирующих мер.

Полезным шагом для принятия таких решений была бы реализация предложения Д. А. Медведева, предложенного на встрече в Вашингтоне, о создании «Комиссии гуру», которая могла бы выработать свои предложения для «Группы 20». В ее работе, особенно при международном составе крупных бизнесменов, могли бы учитываться интересы многих стран, что было бы хорошей «психотерапией» для измученных рынков. Примеры таких комиссий в истории были и довольно успешные – в частности комиссия Джозефа Кеннеди в начале 30-х годов по реформе финансовых рынков для Президента Ф.Д.Рузвельта. Это тем более важно, что американские и международные регуляторы нуждаются в авторитетной помощи для восстановления доверия бизнеса и населения в надежность предлагаемых рецептов лечения от кризиса.

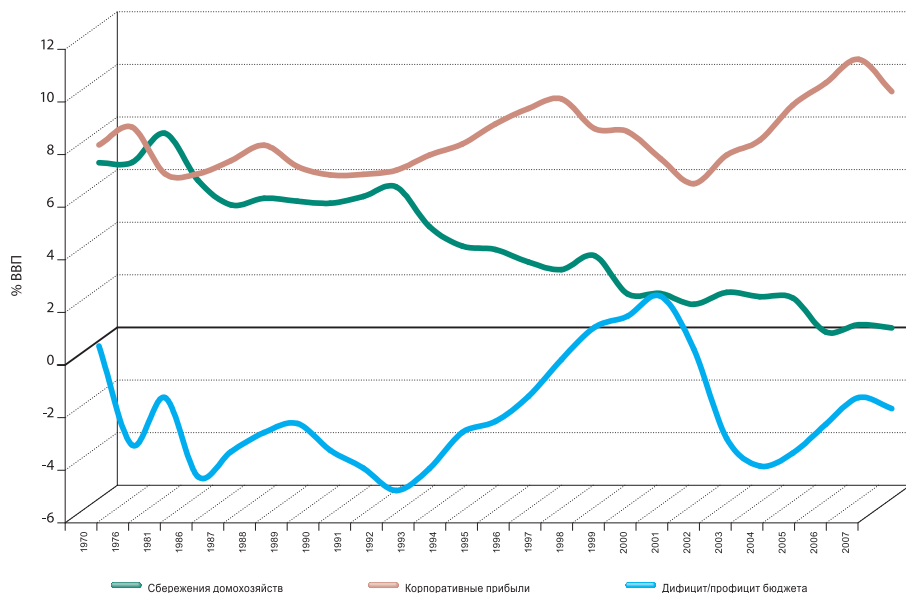
Нерешенной проблемой остается легитимация любых решений в области реформы мировой финансовой архитектуры. В 1944 г. страны-победители во Второй мировой войне на конференции в Бреттон-Вудсе не испытывали проблем с оппозицией. Сейчас мы предвидим мучительный поиск компромисса между традиционными регуляторами, допустившими обвал рынков, и новыми влиятельными игроками в мировой экономике. Перенос решений «Группы 20» на весну дал время для того, чтобы новая американская администрация определилась со своими приоритетами, и все вместе уточнили масштабы кризиса. Судя по озвученным предложениям новой администрации США, американцы готовы идти на существенное увеличение доли крупных развивающихся стран в международных финансовых институтах в обмен на увеличение их капитала и повышение роли МВФ как глобального регулятора (Prepared Statement by Treasury Secretary Tim Geithner in Advance of G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting (11.03.2009)). Но с другой стороны это оставляет финансовые институты мира в условиях острой фазы рецессии без долгосрочного видения способов выхода в новый режим и будущих требований. В этом заложена опасность сокращения требований к будущей архитектуре под фактиче-

ски развивающиеся процессы, прежде всего в финансовом секторе США – угроза «возврата в колею». Среди многих проблем, которые требуют решения в мире корпоративного контроля и финансов, стоило бы не забыть и о способе контроля над менеджерами. Видимо, придется наконец отходить от Уолл-стритовского критерия ежеквартальных финансовых отчетов и динамики биржевых курсов как критерия успешности фирмы, ее рейтинга и вознаграждения менеджеров в пользу более долгосрочных критериев..

На Европейском континенте с его «старомодными» финансами больше стабильности по сравнению с англо-саксонскими странами. Возможно, это будет первый кризис в мире со снизившимися (в отличие от 1975 г.), но относительно высокими ценами на энергоносители. Привычные перепады цен на экспортные товары и колебания доходов развивающихся стран перестали быть приемлемой платой за «кризисное саморегулирование» рынка. Сильное обрушение сырьевых цен в ходе нынешнего кризиса привело бы к сильной дестабилизации положения многих стран, сокращению капиталовложений и выходу на новый виток роста цен в недалеком будущем.

В России дискуссия о реформе финансовой системы только начинается – ее придется перестраивать как под нужды развития страны, так и под ожидаемые изменения в мировой финансовой архитектуре. Можно ожидать в течение данного кризиса усиление роли государственных и полугосударственных инструментов финансирования, банков развития. Произойдет примитивизация финансов (проектное финансирование, государственные гарантии и т. п.) во всем мире и ограничение вложений в политически мотивированные проекты. Все же в долгосрочном плане менее спекулятивный, но достаточно открытый и энергичный частный финансовый сектор вновь станет средством ускорения развития, в том числе новых отраслей и инноваций. И в огромной мере будущее финансового сектора будет определяться тем, сможет ли американская бюджетная и финансовая система выработать подходы к восстановлению своей устойчивости. Перед США стоит сложнейшая задача начать восстановление внутренней сбалансированности финансовой системы (рост сбережений населения и сокращение бюджетных дефицитов) в условиях тяжелой рецессии. Это будет нелегко, поскольку будет сдерживать потребительский спрос и импорт, затягивая рецессию или выход из нее. Но сохранение старой модели выхода из кризиса: рост потребления в кредит и экспорта при низком курсе доллара и нулевых ставках рефинансирования, – отбросило бы мир назад в тот период, когда формировался «порох» текущего финансового кризиса.

График 6. Норма сбережений семей, корпоративные прибыли и дефицит государственного бюджета США, % ВВП, 1970–2007 гг.



Источник: БЭА, МВФ, оценки ИЭФ

В этой сфере интересы американской финансовой элиты находятся под наибольшей угрозой в отношении фактического состояния финансовой системы и ее работоспособности в условиях быстро углубляющейся рецессии. Одновременно масштаб вызова лидерству США в области регулирования финансовых рынков, сохранения позиций доллара, национальных финансовых институтов оказалась перед вызовом кризиса доверия вообще и угрозой реформ системы (формальной или по факту эволюции) в пользу европейских, нефтяных интересов или интересов Китая.

При определении новой мировой архитектуры возникнет несколько критически важных проблем: устойчивости валют и валютных курсов; поддержания ликвидности мировой кредитной системы, проблемы финансово неустойчивых и просто бедных стран. И среди них проблема финансирования больших международных инфраструктурных и энер-

гетических проектов, способов организации и использования валютных резервов экспортеров. Кто управляет большими проектами и свободными финансовыми ресурсами, тот и определяет направления их использования, критерии отбора, понимание рисков, воздействие на эффективность через финансовый контроль. Влияние на отбор, финансирование и реализацию «глобальных инвестиционных проектов» будет определять характер развития мировой экономики, географической конфигурации. Это будет ключевым моментом глобального экономического порядка (“governance”).

Существующие международные финансовые институты руководствуются сложившимися доктринами развития, которые не были особенно эффективны в последние десятилетия. Общая организация потоков сбережений в мире также создала дополнительные риски. Разумеется, кредитные институты развивающихся стран несовершенны и не всегда эффективны. Круговорот сбережений из развивающихся стран: сначала в Западные финансовые институты и инструменты и потом назад в форме кредитов, – оказался рискованным для обеих сторон. Совершенно недостаточно усилий было предпринято для совершенствования и укрепления кредитно-финансовых систем в ведущих странах, располагающих значительными сбережениями. Сложившийся общий поток сбережений развивающихся стран как источника финансирования роста развитых стран указывает на фундаментальные дисбалансы в мировой экономике и серьезные недостатки в действующей финансовой архитектуре.

6. Послекризисное восстановление – от угроз к возможностям.

Кризис приходит как «угроза», но для наиболее дальновидных он становится «возможностью». Большой системный кризис в нестабильном мире – это сигнал о необходимости глубокой сознательной кооперации для решения глобальных проблем человечества. Экономисты обычно пытаются построить модели поведения игроков, стран и компаний на базе рациональных финансовых и практических интересов, определяемых достаточно просто и узко. Потом они жалуются на вмешательство политики или нерациональность политиков, подрывающих оптимизацию процесса принятия решения. Что должно быть принято во внимание в сфере финансирования роста и потребления, достижения энергетической безопасности и «ощущения энергетической безопасности», восстановления доверия к финансовым институтам, чтобы

соблюдались интересы основных игроков и никто не оставался с такими потерями, которые толкали бы его на блокирование активности остальных. Видимо, ответ лежит в снижении политических амбиций и приоритетов элит. Последние вынуждены обеспечивать как поддержку бедным слоям общества ряди социально-политической стабильности, так и создавать такую повестку дня деятельности для среднего класса, которая была бы созвучна его современному видению мира в развитых демократиях. Но средний класс представляет собой достаточно разнородное образование, которое в различных комбинациях поддерживает цели тех или иных сегментов своих элит. Чрезвычайно много будет зависеть от того, насколько реалистичны будут элита и насколько критично средние слои, образованная часть общества будет воспринимать попытки элит показать свою адекватность, способность лидировать в сложной обстановке.

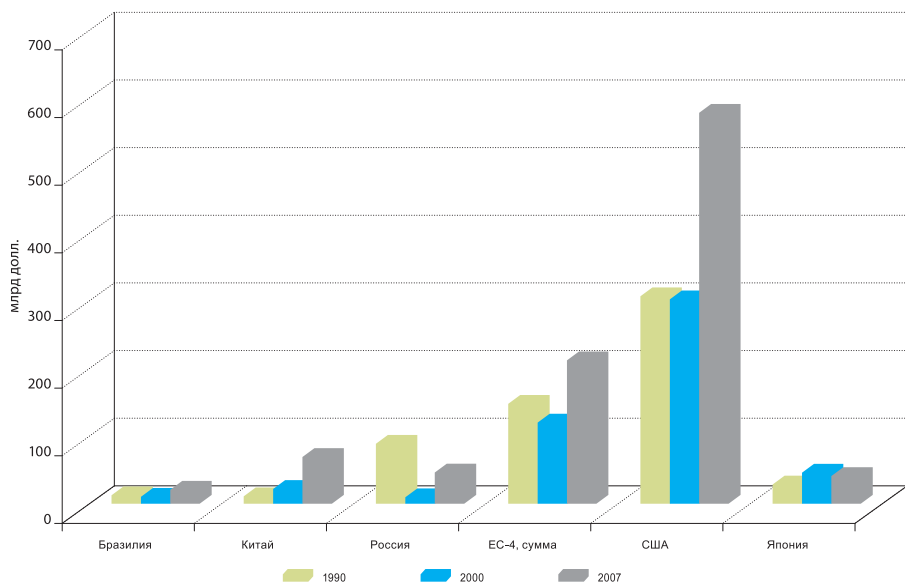
Кризис и связанные с ним потрясения в экономического положения и эмоционального состояния как бедных, так и средних слоев общества будут достаточно длительными⁶⁹. Человечество стоит перед большим риском протекционистских войн, попыток вынести вовне (найти врага) источники трудностей по насущным вопросам национальной повестки дня. Конфликт по финансированию антикризисных программ и глобальных проблем станет очевидным уже при построении бюджетов 2010 года. Угрозы национальным интересам могут вызвать и рост военных расходов тем более, что целый ряд локальных конфликтов может вытянуть на себя огромные ресурсы, которые намного превосходят общие потребности в безопасности (см. график 7). Военные расходы при отсутствии глобального противостояния уже выглядят чрезмерными (и увязаны с поисками «абсолютной безопасности») при том, что Россия остается в пределах менее 10% расходов от уровня США и менее 25% от большой европейской четверки держав.

Готовность США выполнять роль сверхдержавы с принятием на себя ответственности за безопасность мира до сих пор преломлялась через стремление к собственной «абсолютной безопасности»: военной и даже энергетической. Американская политическая элита в каком-то смысле предложила своим социальным и политическим партнерам внутри страны сложную и соблазнительную сделку. Бедным представ-

⁶⁹ Самоубийства миллионов указывают на остроту стрессов.

ляется роль стражей мировой демократии (служить в армии), средним слоям (отчасти и в ЕС) фактически дано ощущение себя в роли присяжных заседателей по определению. Угроза гонки вооружений не снята особенно там, где возникает иллюзия создания безопасности для себя, но вне «чужой» безопасности. Понятно, что военные расходы в условиях кризиса – всегда соблазн: материалоемкие отрасли, домашние производители, много хорошего политического шума и взрыв патриотизма снижает интенсивность сомнений в компетентности в одних странах, коррупции – в других. Мир подошел к черте, которая вечно кочевала из одного фантастического романа в другой: угрозы Земле слишком велики, чтобы рисковать неконтролируемым кризисом с исходом типа истории «острова Пасхи».

График 7. Военные расходы ведущих стран мира, млрд долларов, 1990–2007



Источник: Всемирный Банк, расчёты ИЭФ

Инерция Холодной войны – в этой сфере многое уже сказано Сергеем Карагановым в его статье «Ловушки холодной войны»²⁰. Нам бы хотелось остановиться на двух рецидивах, которые существенно мешают диалогу как политических элит, так особенно интеллектуальных элит и вообще массовой интеллигенции (среднего класса). Одна – это разница в стиле пропаганды между противниками идеологических войн 50–80 годов. У СССР было большое бесспорное преимущество в идеологии в одном отношении: народные массы капиталистических стран были по определению (марксизм все-таки!) хорошими людьми, страдающими при буржуазном строе. Вы не найдете плохого «американца вообще» тех времен – только представители власти, капиталисты, разведчики и военные, а все остальные трудящиеся – «хорошие люди в принципе».

Антисоветская пропаганда не имела этого идеологического удобства и сделала выбор в пользу портрета «советских» в целом как людей «неумных и малоприятных», кроме, конечно, отдельных диссидентов, балерин и переводчиц, которых в кинофильмах спасают от авторитарного режима влюбленные львы с Запада. Парадоксально, но даже в 90-х годах времен ранней трансформации и романтических представлений о будущем этот подход не умер, а несколько видоизменился. Элиты на Западе не изменили отношения к нашей элите, а заодно и к нашему среднему классу. Крутых бандитов в Голливуде теперь играет В.Машков. В 90-х годах были попытки придумать для удобства всемирную российскую мафию, хотя экспортированный из СССР криминал никогда близко не приближался по значению к итальянским или колумбийским организациям. Многие западные аналитические центры и СМИ не заметили двух миллионов добросовестных тренеров и профессоров, шахматистов, музыкантов и программистов, приехавших из СССР. Не заметили в частности и то, что наш средний класс (интеллигенция дома и в эмиграции) в большом мире во многом более образован, обладает по-прежнему прекрасным чувством юмора, очень мало политизирован и совершенно лишен розовых идеологических окрасок. Разумеется, после двадцати лет трансформации этот анахронизм пропаганды возобновляется с каждым конфликтом. Он мешает Западу понимать наши внутренние процессы и в частности не учитывает, что лицемерие, догматическую пропаганду и двойные стандарты – это именно то, что мы сами легко находили в советской системе. Вряд ли российскому

²⁰ «Российская газета» 29 августа 2008 г.

среднему классу можно принести какие-либо идеи с одновременным их игнорированием в практической политике и надеяться, что он не заметит их «обратного» применения в соседних странах.

Другой фактор, который бросается в глаза в экономическом анализе не менее, чем при политическом – это на первый взгляд по странности нерешенный вопрос: могут ли быть у России собственные ИНТЕРЕСЫ вообще. Если первый пример относится к среднему классу, то второй – к отношениям элит. Выглядит это так, как будто к любой элите, расположившейся у власти на территории быв. Российской империи или СССР не может быть логического подхода. Так что или эта элита должна признать «чужие» интересы (элит далеких и близких) и поставить их выше своих, или у нее не может быть признанных интересов. Для страны с 22 тысячекилометровой сухопутной границей, и порядка двух десятков стран-соседей и трех десятков стран с длительной сложной совместной историей (например, даже с Англией, Францией и Швецией) это задача просто неподъемная. По многим вопросам идут живые дискуссии по конкретным вопросам, которые могут представлять интерес для России и других стран. Но как дело доходит до простой актуальной позиции – признания существования легитимных интересов России в окружающем ее мире, даже в экономической сфере, то всякая дискуссия обычно заходит в тупик⁷¹.

Отсутствие признанных интересов не может быть случайной ситуацией – она указывает на продолжающееся недоверие к российской пореформенной элите по идеологическим соображениям или по причинам соперничества. В большой степени это отражает ситуацию смены элит в трансформационный период и, возможно, редчайшей исторической точкой, в которой можно было извне повлиять на процессы формирования элиты, а значит и пути развития, самосознание страны. Но этот период явно закончился, а инерция Запада на ограничение российских интересов дала обратный результат и сыграла в пользу консолидации части российской элиты далеко не в том направлении, на которое надеялись извне. В условиях кризиса договариваться о глобальных компромиссах придется существующим элитам. Некоторые из них – это арабские шейхи, другие популисты в Латинской Америке, включая братьев Кастро, которые в принципе сделали невозможное – выстояли 50 лет (неважно даже из-за чего) в противостоянии с элитой США.

⁷¹ Собственный опыт показывает, что обычный ответ «с Запада» на прямой вопрос о наличии (и признании их существования в принципе) у России объективных собственных интересов обычно вызывает только встречный вопрос: «укажите какие именно»...

Смена администрации в Вашингтоне в январе 2009 года дает новый импульс и надежду на рациональное решение международных проблем. Смена правящего сегмента американской элиты в результате успешной демонстрации жизнеспособности демократии может привести к переменам курса на решение всех проблем сразу. Даже прежняя администрация республиканцев нашла в себе ресурсы прагматизма пойти на компромисс с суннитской элитой в Ираке с тем, чтобы окончить войну. Кооперация великих держав, Большой Восьмерки и Двдцатки предполагает значительный учет интересов других стран, фактически признание взглядов иных элит. Это может существенно сократить трения при решении крупных международных проблем, по которым элиты имеют сходные взгляды (при различии интересов). Во всяком случае, постановка вопроса новым Президентом США Б. Обамой о лидерстве страны отражает, по всей видимости, как потребность американской элиты в лидерстве как элементе своего «комплекса полноценности», так и готовности к компромиссам с другими элитами для обеспечения практического успеха своего лидерства, вероятно, в большей (даже внешней) кооперации с другими лидерами нового поколения.

Мировой финансовый кризис именно своей остротой конфликта интересов и очевидной необходимостью кооперации работает – парадоксально – на стабильность отношений между сторонами (элитами), заинтересованными в устойчивости мира и предотвращении Великой Депрессии 21 века. Одновременно сам ход кризиса будет раскачивать все лодки, в которых пытаются переплыть эти бурные исторические волны правительства и компании. Выжить и адаптироваться сначала надо к кризису – предположительно (считая фазу восстановления) на два-три года. Потом наиболее прозорливые и гибкие станут чемпионами послекризисного подъема и в бизнесе, и в политике. Ответственное поведение в ходе острой фазы (а потом продолжительной фазы) кризиса будет показателем степени ответственности отношения той или иной элиты к человечеству и его проблемам на фоне рецессии и нерешенных глобальных проблем. Проигравшие в ходе кризиса будут везде – и группы внутри стран, и страны, и элиты. Но есть огромная разница между проигрышем по объективным причинам (впрочем, признание этого - редкий случай) и серьезными потерями в силу действий соседей или оппонентов в том или ином деловом и политическом конфликте. Второе остается в памяти надолго. Нетрудно предположить, что конфликты в этом кризисе затемнят трения предшествующего периода и станут основой для позднейших взаимных обвинений и споров. В этом отношении для всех сторон в ходе этого кризиса в бесчисленных конфликтах была бы полезна умеренность и осторожность.

Сложность с определением разумных границ российских возможностей и российских интересов имеет крайне негативный характер для всей политики и политического процесса. Получается, что любой радикальный политик (включая Россию) может выставить претензии (которые разносятся СМИ по всему миру) к соседям, ссылаясь при этом на то, что другие страны реально вторгаются в сферу (неопределенных) российских жизненных интересов без каких-либо ограничений. Это задевает прямые интересы страны (то есть всех ее элементов), создает проблему не полной предсказуемости своих прав и обязанностей, договоренностей, а также играет на руку «параноидальным» элементам в российском обществе. Обязанности идут вместе с правами, которые в известной степени связаны с признанными интересами. Можно предлагать правила поведения (и самоограничения) только стране, у которой признаны ее интересы в принципе. В связи с отсутствием признанных механизмов урегулирования в случаях, когда возникают конфликты (включая бесконечный спор между «правом на самоопределение» и «территориальной целостностью»), у акторов появляется соблазн применения таких методов, которые могли бы установить заново принципы и рамки интересов страны. Выбор лежит между немедленной независимостью Косово (Абхазии и Южной Осетии) и медленным постепенным восстановлением экономического пространства (Кипр) как пути к примирению. Важно последовательно примирять стороны и склонять их к экономическому взаимодействию, нежели создавать у них иллюзии (которые тянутся десятилетиями), что они могут за счет внешней опоры разом решить свои политические проблемы, а уже только потом переключиться на развитие.

Канадский профессор Генри Хеллер в 2006 году был достаточно пессимистичен относительно возможностей адаптации современной экономической системы в условиях политического доминирования США и неолиберализма и видел выход в совместном решении политических и экономически вопросов: “The United States might graciously accept a devaluation of its currency – and, indeed, a whole new international currency and regulatory order – in order to rebalance the global economy. Re-regulation on an international basis and a deliberate raising of living standards worldwide could conceivably restore stable economic expansion. A new global political order would then be in the offing.

But such a positive outcome is unlikely. It is improbable that the United States would willingly accept such a diminished role unless constrained to do so.

...Soberly considered, the short-term future would appear, at best, to be one of increasing international tension and social conflict and, at worst, one of economic crisis and war. The end of history is not in sight.”⁷² Профессор не ошибся в отношении кризиса на два года вперед – будем надеяться, что продолжение истории в условиях кризиса не означает войны. Но потребуются огромная кооперация ведущих стран, взаимопонимание элит, чтобы поток торговых конфликтов, политических амбиций, чрезмерных ожиданий и попыток решить проблемы за счет «внешних» источников и врагов. Положение России в этом быстро усложняющемся мире, системе отношений достаточно сложное – она только вышла из транзитивного кризиса масштабов Великой Депрессии. Успех нашей страны в начавшийся труднейший период в мировой истории будет зависеть от устойчивости, реализма, ответственности и решимости новой элиты страны – это и будет тест на зрелость и выживание в новом мире. А для всего мира в целом важно будет элитам искать устойчивости внутри своих стран и не в конфликтах, а во взаимодействии и толерантности ради устойчивости и развития мира.

Приложение

Проблемы, способствовавшие развитию глобального финансового кризиса, и возможные подходы к их ограничению и решению.

1. **Неэффективный контроль за деятельностью банков.** Базельские стандарты перестали отражать значительно изменившийся характер деятельности крупнейших банков. Глобализация привела к стиранию границ между различными типами банковских операций. В дополнение к своим традиционным функциям финансовых посредников банки все чаще берут на себя функции операторов на фондовых и валютных рынках как в собственных интересах, так и по поручению клиентов. Это требует ужесточения пруденциального надзора за банковской системой по сравнению с действующими стандартами:

⁷² См. Henry Heller «The Cold War and the New Imperialism. A Global History, 1945-2005”, Monthly Review Press, New York, 2006, p.331.

- обеспечение прозрачной практики управления рисками – повышение требований к минимальному размеру капитала с целью предотвратить риски, с которыми сталкиваются банки, и в первую очередь риски, связанные с финансовыми инновациями;

- управление ликвидностью: поддержание высоколиквидных активов как гарантии в период разрастания кризиса;

- повышение роли надзорных органов, включая их обязанность вмешиваться в текущую деятельность банков и требовать своевременных действий по управлению рисками;

- формирование расчетной, законодательной и операционной инфраструктуры, обеспечивающей прозрачность внебиржевого рынка деривативов. Разработка стандартов своевременного предоставления полных данных о торговле деривативами.

2. **Расширение объема информации, раскрываемой крупными финансовыми институтами.** Негативный вклад в текущий кризис внесла практика т.н. структурированной секьюритизации. По существу, это – классическая «пирамида», несмотря на то, что банки, вовлеченные в этот процесс, относятся к числу не только самых крупных, но и вызывающих наибольшее доверие у клиентов. Под «секьюритизацией» подразумевалась практика сбрасывания кредитов (вместе с рисками) с баланса банков немедленно после выдачи кредитов. Сбывая кредиты в «секьюритизированных» пакетах, банки получали новые наличные средства, что позволяло практически мгновенно предоставлять новые кредиты – исключительно для того, чтобы их также «секьюритизировать» и сбыть, и так далее. Таким образом «структурированная секьюритизация» рассматривалась как универсальная схема для «уничтожения» риска, ускорения финансового оборота и быстрого извлечения прибыли – по существу как аналог лицензии на печатание денег.

Чтобы предотвратить подобную практику в будущем необходимо ввести требования к банкам по раскрытию:

- более полной и достоверной количественной и качественной информации о рискованных операциях, включая структурированные инвестиционные инструменты;

- информации, позволяющей в соответствии со стандартами МСФО давать адекватную экспертную оценку стоимости финансовых инструментов в периоды высокой волатильности рынков.

3. Усиление контроля за деятельностью международных рейтинговых агентств (МРА). Опыт последних лет выявил несовершенство практики деятельности ведущих рейтинговых агентств и присвоения ими рейтингов. Она не учитывает значительно возросшие масштабы использования и диверсификацию финансовых инструментов. Это ставит вопрос об изменении роли и целей использования кредитных рейтингов. Поскольку на оценки МРА ориентируются инвесторы и регуляторы во всем мире, необходимо значительное улучшение качества рейтингования. Основными решениями в этой области могли бы стать:

- обеспечить полную независимость МРА, исключить возможности конфликта интересов в их отношениях с инвестиционным сообществом

- отделить от других финансовых продуктов рейтинги структурированных финансовых инструментов как наиболее сложных для оценки и связанных с наибольшим риском. Это потребует раскрытия информации о рисковых характеристиках;

- разработать стандарты обследования состояния компаний и кредитного анализа в случае инвестирования в структурированные продукты;

- пересмотр национальными правительствами и ЦБ пределов и целей использования рейтингов в банковском и страховом секторах и на рынке ценных бумаг.

4. Международная координация мер по противодействию рискам и разрастанию кризиса. Отдельные страны придерживаются разной политики и разных подходов в преодолении кризиса. Этот факт весьма существенно повлиял на скорость и масштабы распространения кризиса. Сейчас основные усилия ведущих стран направлены на выработку решений, основанных на едином понимании природы кризиса и путей его преодоления. Такая позиция отвечает и интересам России, заинтересованной в создании ясной сбалансированной международной финансовой системы с прозрачными регулирующими механизмами. С этой целью необходимо:

- сосредоточить основные усилия экспертов на анализе возросших по сложности финансовых продуктов и рынков, последних финансовых инноваций;

- выработать единое понимание кризисных процессов не только между властями разных стран, но и между властями и бизнесом. Оно

может быть достигнуто за счет прямых контактов регуляторов с советами директоров и топ-менеджментом компаний;

- наладить постоянный обмен информацией и сотрудничество в выработке лучшей практики с целью координации действий, гармонизации законодательства и регулирующих мер.

5. **Гармонизация национальных мер в отношении банков, испытывающих трудности во время кризиса.** В ходе текущего финансового кризиса выявились две принципиально разные точки зрения в отношении банков, оказавшихся на грани банкротства: капитализация банков за счет государственных средств или выкуп «плохих» активов. Реакция на сам кризис значительно запоздала, во многом из-за неадекватной оценки его глубины и последствий. Представляется, что первый (европейский) подход корректнее отражает ситуацию и может быть поддержан Россией. Практика этого года показала необходимость:

- оперативного определения основных проблем и действий, которые правительства и ЦБ должны предпринимать в отношении терпящих бедствие крупных финансовых институтов;

- разработки единых принципов управления международным финансовым кризисом, которые могли бы включать всеобщие цели такого управления, решение проблем морального ущерба и способы международного сотрудничества.

6. **Меры по предотвращению возникновения финансовых «пузырей».** Одной из причин финансового кризиса стали резкие деформации на финансовом рынке, принявшие форму т.н. пузырей. «Пузыри» на рынках высоких технологий и недвижимости образовались в одном временном промежутке длиной 10 лет. Бум высоких технологий на рубеже веков вызвал создание виртуальной стоимости в размере 7 трлн долл., на рынке недвижимости подобная стоимость достигла 12 трлн долл. Потенциально сфера следующего пузыря – рынок альтернативных источников энергии.

7. **Деловая практика и целевые показатели бизнеса.** Можно полагать, что размер рыночной капитализации уже не может служить верным показателем успешной деятельности компании. Для ориентации инвесторов необходимо разработать иные критерии успеха на основе раскрываемой компаниями финансовой информации, структуры капитала, использования передовых методов корпоративного управления.

Важным фактором несоответствия между реальной оценкой успеха бизнеса и измеряющими его показателями является практика оценки

по квартальным показателям. Циклические колебания, ценовые шоки, различные флуктуации конъюнктуры делают квартальные показатели, особенно биржевые крайне неустойчивыми. Это вынуждает менеджеров к чрезмерным усилиям по демонстрации постоянного успеха и роста вместо повышения фундаментальных показателей

8. Развитие суверенных фондов. По признанию инвестиционных экспертов, суверенные фонды суверенные фонды стали важным и крупным источником инвестиционных ресурсов. Объем средств под их управлением равен половине всех резервов центральных банков и превышает совокупные активы фондов прямых инвестиций и хедж-фондов. По имеющимся прогнозам, стоимость активов государственных фондов возрастет к 2012 г. до 9,3 трлн. долл. В среднесрочной перспективе они в состоянии стать наиболее заметным участником мирового финансового рынка. В первую очередь, речь идет об уже существующих ближневосточных, азиатских и российском суверенных фондах. Н.Саркози заявил о необходимости создания подобных фондов в странах ЕС. Россия была бы заинтересована в решении двух проблем, связанных с деятельностью суверенных фондов:

- всем ведущим странам законодательно закрепить возможность использования средств иностранных суверенных фондов с целью исключить дискриминацию в этой сфере;
- выработать стандарты деятельности суверенных фондов, обеспечивающие их открытость, прозрачность операций, полноту и достоверность финансовой информации.

9. Создание международного регулятора. В настоящее время реально не существует системы международного регулирования финансового сектора. Есть целая группа признанных в мире стандартов и кодексов, разработанных международными организациями, охватывающих разные финансовые сектора и поддержанных МВФ и ВБ. На них ориентируются национальные регуляторы и три международных рейтинговых агентства. Однако сложившаяся система не обеспечивает реального регулирования финансового рынка и институтов на глобальном уровне, быстрого реагирования на возникающие кризисные процессы. Система недостаточно эффективна в силу разрозненности деятельности таких организаций, как Базельский комитет по банковскому надзору; Международная организация комиссий по ценным бумагам, Международная ассоциация надзорных страховых инстанций, Комитет по платежным и расчетным системам, Международный совет по стандартам финансовой отчетности и ряд других. Необходим орган, который координировал

бы и вырабатывал единые подходы к регулированию разных сегментов мирового финансового рынка, был бы наделен наднациональными функциями. Проблема в том, готовы ли страны отдать часть регулирующих, надзорных и контролирующих функций и полномочий такому наднациональному органу.

10. **Проблема выработки и легитимизации решений по реформе международной финансовой архитектуре.** Бреттон-Вудские институты были установлены в 1944 г. простым решением Великих Держав. Ни ООН, ни Международные финансовые институты не имеют права радикально менять финансовую структуру. Процесс выработки и одобрения столь важной международной реформы будет чрезвычайно сложным. С учетом потери доверия к регуляторам в мире это становится еще более сложным. Возможным решением было бы создание специальной комиссии в составе бизнесменов (не государственных служащих), чьи рекомендации могли бы иметь существенное значение для «Большой Двадцатки», равно как и широких деловых кругов.

Леонид ГРИГОРЬЕВ,
кандидат экономических наук,
президент Фонда «Институт энергетики и финансов»,
декан факультета менеджмента Международного университета в Москве,

Сергей ПЛАКСИН,
кандидат экономических наук,
сотрудник Института современного развития

Цели и интересы групп на старте кризиса: как сохранить позиции и дожить до модернизации

Общие соображения

Любое явление в экономической (и не только) жизни связано с возникновением и/или изменением выгод и издержек у разных групп интересов. Для успешной реализации своих целей, того или иного решения необходимо обеспечить коалицию в поддержку этого решения, состоящую из «выигрывающих» групп, и нивелировать влияние, обеспечить компенсацию «проигрывающим» от принимаемого решения группам. Соответственно, оценивать осмысленность и реализуемость любого решения (в том числе стратегического и экономического) можно только с учетом анализа выигрышей, издержек, переговорной силы и возможных компенсаций групп поддержки и групп противодействия. Данный тезис был не только теоретически проиллюстрирован в многочисленных публикациях группы экономистов СИГМА²³, но и был успешно апробирован в исследованиях более прикладного характера.

Данная работа принадлежит к приведенной исследовательской концепции и является продолжением (скорее идеологическим, чем содержательным) публикации, посвященной формированию коалиций для модернизации на основе инноваций в экономике России в условиях экономического подъема 2007 года²⁴. Теперь – в конце 2008 года – речь идет о радикальном изменении всего динамического окружения жизни рос-

²³ См. Григорьев Л. Конфликты интересов и коалиции // Pro et Contra. 2007. № 4–5; Коалиции для будущего. Стратегии развития России: Коллектив экономистов «СИГМА». М.: Прошлый день России, 2007; статьи Л.Григорьева, В. Тамбовцева и А. Верведы, А. Аузана и А. Золотова в журнале «Вопросы экономики», 2008, № 1.

²⁴ Григорьев Л.М., Плаксин С.М., Салихов М.Р. «Посткризисная структура экономики и формирование коалиций для инноваций», «Вопросы экономики», 2008, № 4.

сийского общества, бизнеса и государства. Мировой финансовый кризис в короткий срок с сентября по декабрь 2008 года перешел в мировую рецессию. Драматический и почти мгновенный переход от грандиозного подъема последних шести лет в мировой экономике (и восьми в экономике России) к тяжелому кризису не может пройти без потрясений для позиций элит, повестки дня правительств и ведущих компаний. Общественные слои и группы начинают осознавать, что мир изменился, но не готовы еще осознать насколько сильно это изменится их ближайшее будущее. Острая фаза падения фондового рынка, выпуска продукции и роста безработицы еще не дает ясности ни глубины кризиса, ни будущего изменения позиций экономических агентов в глобальном масштабе.

Практически произойдет изменение ролей и соотношения сил между тремя сторонами процесса определения национальных целей. Бизнес почти повсеместно «тонет» вместе с падающей загрузкой мощностей, менеджеры и собственники (с контролем и основными интересами) с тревогой смотрят вперед, пытаясь определить кто выживет с прежними (лучшими) позициями в экономике и обществе. Инвесторы и трудящиеся первыми в первую очередь несут тяжелые потери и начинают обращать свое внимание на государство. Государственные органы, оказавшиеся застигнутыми кризисом, как «дети в грозу», оказались дезориентированными относительно природы и будущего кризиса. Вне зависимости от объективного положения государственных верхов (степень разделения властей и демократической ответственности перед обществом), визави бизнеса и гражданского общества они должны чувствовать ужас и ответственность за происходящее.

Вероятно, в данном случае правительства, компании и все экономические агенты и социальные группы (и их политические интересы) имеют дело не с обычным циклическим кризисом, а с системным кризисом, который изменит характер мировой экономики, изменит соотношение сил в мире и создаст новые условия развития¹². Он не имеет простой истории и аналогов, его последствия не могут быть легко просчитаны, а поэтому никто не может быть спокоен за свое положение. Можно с уверенностью сказать, что изменится роль США и Китая, появится новая мировая финансовая архитектура, сформируются новые правила и условия создания и финансирования огромных инфраструктурных

¹² См. Л.Григорьев и М.Салихов «Мировой финансовый кризис 2008: старт глобального кризиса» в этом издании.

и энергетических проектов. Эти изменения коснутся и положения России и российской политической и финансовой элиты, однако прогнозировать их достаточно сложно. На данном этапе важно, что все элементы общества, бизнеса и государственных структур в условиях кризиса оказываются перед угрозой резкого ухудшения своего положения уже в ближайшем будущем – в силу объективного изменения внешних условий (для каждой из групп – своих), в связи с действиями конкурентов, и, наконец, в связи неадекватной оценкой ситуации и собственными ошибками. Это утверждение верно не только для интересов страны и/или ее элиты, но и для общественных и деловых групп в том понимании, которое мы развивали до сих пор.

Напомним, что в «идеологическом предшественнике» настоящего исследования на основании анализа структуры российской экономики, сформировавшейся в результате влияния трансформационного кризиса 1990-х на советскую «треугольную экономику», и анализа распределения имеющихся ресурсов (в самом широком смысле, включая человеческий капитал, качество институтов и мн. др.) оценивалась возможность реализации того или иного варианта развития страны, а также предпринималась попытка наметить коалицию для инновационной модернизации экономики. Также можно выделить несколько других прикладных исследований, использующих подход, базирующийся на выделении групп интересов⁷⁶.

Развитие мирового финансового кризиса, его переход в конце 2008 года в мировую рецессию, развитие кризисных явлений в российской экономике, реализуемые и провозглашаемые попытки антикризисной политики принципиальным образом меняют условия выбора стратегии развития страны в целом, после кризиса возникнут новые интересы и компромиссы новых коалиций. При этом остается открытым вопрос о том, будет ли это обязательно коалиция ради модернизации страны, выхода ее на более высокий уровень развития общества и государства на базе инновационного развития экономики. Между тем, как показано в других главах⁷⁷, несмотря на недостаточную определенность архитектуры мировой и российской экономических систем набор «развилочек», реальных альтернатив развития (выделяемых нами ранее⁷⁸ сценариев – Рантье, Инерция, Мобилизация и Модернизация) в нынешних условиях, по-видимому, сократился.

⁷⁶ См., например, в этом издании Л. Григорьев, Н. Зубаревич, Ю. Урожаева «Региональная политика в условиях роста и кризиса» и Л. Григорьев и М. Овчинников «Коррупция – структура и специфика мер противодействия: постановка проблемы»

⁷⁷ См. С. Афонцев, С. Плаксин и А. Шаститко «Стратегии социально-экономического развития России в условиях кризиса» в этом издании

⁷⁸ См. Коалиции для будущего. Стратегии развития России: Коллектив экономистов «СИГМА». М.: Промышленник России, 2007

Уже в конце подъема летом 2008 года можно было заключить, что в российском развитии Инерция стала уходить на второй план. В то же время ряд групп (в частности группа относительно бедных, но влиятельных регионов; до известной меры – группа пенсионеров) получали свои ресурсы как Рантье. Раздача избыточных ресурсов в «стиле Рантье» выглядела как обеспечение благоприятных условий для решения национальных проблем на международной арене и внутри страны теми методами, которые может себе позволить правящая элита с большими ресурсами. По существу это было вспомогательное обеспечение сценария Мобилизация ради быстрой «Модернизации сверху». Естественно, и Рантье и Инерция быстро уступали в конкуренции непосредственной реализации сценария Мобилизация – мобилизации ресурсов через государственную политику и т.н. инструменты развития. Амбициозные планы вышли на первый план в инфраструктурной политике, региональном развитии, оборонной политике, продолжалось достаточно интенсивное увеличение доходов бюджетников вплоть до момента достижения пика нефтяных цен на мировом рынке летом 2008 (и даже несколько месяцев после).

Модернизация как метод (а не как общая цель) отошла на второй план – бизнесмены продолжали жаловаться на захваты, чрезмерно жесткое налоговое администрирование и коррупцию. Например, борьба с коррупцией была усилена, но и сейчас носит пока очень общий характер. Это скорее борьба с эксцессами среди чиновничества, раздражающими граждан и создающими стране неприятную репутацию. Борьба с коррупцией как тормозом развития в целом (а инноваций особенно) требует более специфических мер и вообще осознания места коррупции общественной жизни⁷⁹. Высвобождение сил общества снизу вообще сложный процесс, поскольку общее недоверие сторон и ощущение необходимости ускоренной модернизации экономики толкают на поиск простых и радикальных решений.

Ощущение «несчетности» ресурсов и возможности одновременно финансировать все критически важные программы сыграло свою обычную роль. Мобилизация как концентрация ресурсов сверху практически предлагала встраивание бизнеса в общие планы в большей степени, чем обычное для рыночной экономики снятие препятствий для эффек-

⁷⁹ См. Л. Григорьев и М. Овчинников «Коррупция – структура и специфика мер противодействия: постановка проблемы» в этом издании

тивного использования ресурсов. Но кризис пришел настолько быстро, что большинство планируемых проектов даже не начали реализовываться, что позволило избежать существенных необратимых потерь. Иными словами, Мобилизация как метод развития была задержана быстрым снижением резервов и осознанием масштабов проблем в финансовом и реальном секторе.

В современных условиях фактически, меняется «постановка задачи» – вместо попытки использовать накопленные за время экономического подъема ресурсы на инновационное развитие необходимо обеспечить сохранение устойчивости экономики, общества и государства во время кризиса. Однако учитывая тяжелый транзитивный кризис предшествовавших двух десятилетий, для России эта задача решается не в статике в относительно «комфортных» условиях развития, как, например, в странах Центральной и Восточной Европы, которые преодолели свой транзитивный кризис еще десятилетие назад и встроились в периферию ЕС⁸⁰.

Тяжелый экономический и социальный кризис может затормозить развитие и законсервировать те особенности российской экономики и управления, которые еще в период благоприятной экономической конъюнктуры стали тормозить переход на инновационное развитие. Кризис – это динамический удар по позициям всех экономических агентов, всех вторичных получателей доходов, всех политических сил.

Задача на равновесие сил и компромиссов в условиях экономического роста может быть в простейшем виде сведена к максимально эффективному распределению ресурсов при снятии сопротивления (распределительного конфликта) с блокирующими группами. В условиях кризиса меняются позиции основных игроков, так как колебания доходности в кризис носят нетривиальный и самостоятельный характер. Они не сводимы к простому сокращению дохода или снижению абсолютных позиций, достигнутых в ходе подъема. Напротив, в условиях кризиса факторы влияния на общую ситуацию меняются в пользу держателей сводных ресурсов (резервов регулирования сверху или по горизонтали); в пользу отраслей и регионов в меньшей степени связанных с кризисными секторами, а также в пользу наиболее слабых групп интересов, но имеющих возможность по тем или иным причинам блокировать работу остальных акторов.

⁸⁰ У стран ЦВЕ есть шанс пройти кризис по «нейтральной полосе», хотя банковский кризис, большие расходные обязательства правительств, общая неготовность к такого рода внешним шокам создает и в этих относительно благополучных странах тяжелую и рискованную ситуацию для социально-политической устойчивости.

От перераспределения растущего объема ресурсов необходимо по историческим меркам мгновенно перейти к другой системе перераспределения – перераспределения убытков. Строго говоря, в условиях подъема компенсации – это дополнительные ресурсы держателям каких-то блокирующих факторов. В ходе кризиса компенсации – это снижение потерь (тех же или иных) элементов экономики и общества.

Реализуемая сейчас правительством попытка создать «коалицию в пользу всех», учитывающую интересы и требования всех групп одновременно базируется на накопленных финансовых резервов. Однако можно ожидать исчерпания этих ресурсов уже к концу 2009 года, а значит, конфликты войдут в активную фазу на стадии подготовки бюджета 2010 года.

В связи с этим лозунг «воспользоваться кризисом для обновления экономики и использовать шанс на посткризисную модернизацию» много легче провозгласить, чем реализовать. Как в отношении периода подъема, так и в отношении послекризисных коалиций требования к действенности этих коалиций достаточно жесткие.

От больших (аналитических) групп к анализу субгрупп

Перед непосредственно описанием групп интересов необходимо кратко напомнить основные методологические выводы, сформулированные в рамках предыдущего исследования и важные для текущего анализа. В самом общем виде мы выделяли 11 больших «аналитических групп»: Интеллектуальная элита; Политический класс; Федеральная власть; Крупный бизнес; Региональный (средний) бизнес; Малый бизнес; Высокодоходные слои населения; «Средние» слои населения; Бедные слои; Богатые регионы и Бедные регионы. Эти группы дают минимальное стартовое представление о сложности российского общества и интересов. В то же время на этом структура общества и групп интересов только начинается. Прежде чем подойти к кризисным перестройкам поведения необходимо выделить второй ряд аналитических субгрупп, которые выступают как действующие игроки в своих интересах.

Во-первых, принципиальное значение имеет динамичность интересов игроков, групп, а значит, и коалиций во времени. Например, сторонники свободной торговли могут в соответствии со своими интересами на определенном этапе стать протекционистами, но позднее вернуться уже на новой основе, с наращенными за период протекционизма «мускулами», к борьбе за свободу конкуренции. Естественно, в течение сложного и неустойчивого переходного периода по каждому крупному

вопросу реформы или экономической политики страны состав коалиций постоянно меняется²¹, начнут они меняться и в условиях кризиса.

Во-вторых, общественные слои (как они представлены в «аналитических» группах) не могут непосредственно входить в коалиции и нуждаются либо в представительстве (например, в виде партий), либо в использовании других прямых или косвенных форм защиты интересов ключевых участников.

Фактически «аналитические» группы не являются однородными и «дробятся», или распадаются на субгруппы по более частным интересам «второго порядка». Однако эти интересы могут быть принципиальными с точки зрения самих этих субгрупп, превосходя по важности более общие интересы «первого порядка», актуальные для всей большой группы. Субгруппы могут обладать экономической мощью и специфическими интересами (и переговорной силой), едва ли не сравнимыми с соответствующими характеристиками общей группы (например, нефтегазовый сектор крупного бизнеса).

В качестве наиболее очевидного примера выделения групп «второго уровня» можно привести состав «аналитической» группы «развитые регионы». Разумеется, передовые регионы (обычно доноры) имеют общие интересы относительно размера и правил перераспределения консолидированного бюджета, но интересы регионов – экспортеров сырья, старых промышленных регионов и процветающих столиц далеко не идентичны.

В крупном бизнесе сложилось общее понимание своих интересов относительно налогов, но при этом сохраняются объективные различия как применительно к собственности, так и по отраслям. Неодинаковы подходы к решению более частных проблем, определяющих конкурентоспособность и рентабельность. Так, требуют анализа и «примирения» вопросы энергетической политики, тарифов на услуги естественных монополий, многих важных направлений конкурентной и промышленной политики.

Представляется, что частные интересы «второго порядка», в соответствии с которыми и происходит деление на субгруппы и которые оказываются важнее общих интересов «аналитической» группы в целом, выделяются как раз на основе распределительных конфликтов относительно конкретных ресурсов. Например, разделение «аналитической»

²¹ Здесь важны, естественно, ретроспективный анализ интересов на различных этапах исторического развития и оценка будущего изменения конфигурации интересов и условий для коалиций. В силу ограниченности места в работе не рассматриваются движущие мотивы и коалиции интересов на предыдущих этапах трансформации 1990-х годов.

группы «крупный бизнес» применительно к такой проблеме, как повышение цен на газ на внутреннем рынке, легко провести в зависимости от того, в какой степени себестоимость и рентабельность компаний той или иной субгруппы зависит (прямо или обратно) от стоимости газа. Так, легко выделить крупнейшие субгруппы игроков, заинтересованных в повышении цены на газ (в российском случае это «Газпром» и его конкуренты – угольные компании), и субгруппу противодействия, состоящую из компаний отраслей, критически зависящих от стоимости газа (энергетика, химическая промышленность). Соответственно успешным повышение цен на газ может быть только при учете интересов всех субгрупп. В условиях экономического подъема энергетики имеют возможность переложить бремя повышения цен на энергоносители на потребителей электроэнергии. Согласие производителей минеральных удобрений и компаний химической промышленности на повышение тарифов на газ было получено в недавнем прошлом (до начала рецессии) благодаря переходу на долгосрочные договоры (роста устойчивости условий поставок газа), а также постепенности увеличения стоимости газа в странах-конкурентах (с однотипным производством), позволяющей сохранять конкурентные преимущества по сравнению с зарубежными конкурентами.

В условиях низких доходов населения еще в 2000 г. нельзя было рассчитывать на приемлемость увеличения внутренних тарифов на газ, поддержку производителей химической продукции и удобрений при низком спросе на газ в ЕС (в силу экономического спада). Изменение объективной ситуации и рост цен на газ в Восточной Европе (у конкурентов в промышленности) позволили одновременно повышать цены на него и сохранять баланс интересов.

Новый конфликт возникает в условиях замедления экономического роста и кризисных угроз. С одной стороны необходимо обеспечить выполнение инвестиционных программ Газпрома, с другой стороны высокие цены на газ ведут к росту стоимости электроэнергии, а значит, препятствуют экономическому росту. В условиях рецессии немедленно возникла достаточно широкая коалиция потребителей газа и электроэнергии в обрабатывающей промышленности и регионов как представителей населения, которые смогли заблокировать 19% повышение тарифов на газ с начала 2009 года и ограничить его лишь 5%.

Похожая ситуация характерна и для железнодорожной монополии. Надо также ожидать и колоссального давления со стороны потребителей против повышения тарифов на электроэнергию (хотя при наличии

рынка – о чем мы и узнаем теперь – падение спроса должно бы самостоятельно сбросить тарифы).

Аналогично можно выделить несколько субгрупп «аналитической» группы «бедные регионы» с точки зрения конкуренции за уменьшающиеся бюджетные ресурсы. На них претендуют: сельские европейские регионы; Восточная Сибирь и Дальний Восток (с учетом важного геополитического фактора); беднейшие национальные республики. В конце подъема начался период острейшей межрегиональной борьбы за проекты крупных компаний и инфраструктурные средства правительства. В условиях рецессии возникнет борьба за оптимизацию инвестиционной программы сверху (по одним принципам) и за удержание ее в действии по объектам со стороны регионов.

В-третьих, процесс формирования позиции «аналитической» группы по конкретному вопросу идет не «сверху вниз», а «снизу вверх», то есть позиции субгрупп определяют позицию «аналитической» группы в целом. Иными словами, ее единая позиция формируется либо по вопросу максимально общего характера (например, легитимность собственности), либо в результате действия системы коалиций и компенсаций в отношениях между субгруппами «аналитической» группы. Видимо, общие интересы формируются под внешним давлением и при наличии острых проблем. В условиях кризиса будет происходить скорее расхождение позиций субгрупп, вызванная необходимостью отстаивания собственных интересов как внутри, так и между большими группами

В-четвертых, в условиях России с ее колоссальным разнообразием интересов формирование коалиций «второго порядка» является настоятельной необходимостью. Сам факт принятия законов и правительственных решений (даже неверных) означает нахождение того или иного компромисса, то есть ведущие игроки выигрывают, кто-то несет потери и получает компенсации, если сумел продемонстрировать свою способность затормозить реализацию принятого решения и возможные отрицательные последствия подобных действий.

В-пятых, в российских условиях все «аналитические» группы являются «не вырожденными» и содержательно делятся на несколько субгрупп (один из вариантов - см. в табл. 1). Второй уровень этих групп принципиально важен для обобщенного анализа, но, естественно, не является конечным. Учитывая разнообразие страны, еще один-два шага требуются, чтобы выделить более или менее однородные группы интересов.

В-шестых, с методологической точки зрения при анализе интересов групп и возможных коалиций необходимо учитывать специфику тех групп, которые могут оказывать существенное воздействие на «переговоры» по ключевым проблемам экономической политики. Они должны характеризоваться значительной переговорной силой, независимо от их численности (которая вновь становится важной при избирательном процессе). Это позволяет вовлечь в анализ более конкретные характеристики групп (второго-третьего порядка) как в государстве, так и в бизнесе и обществе.

Сложность анализа при развиваемом подходе резко возрастает, но она соответствует неоднородности страны и интересов ее основных акторов. Применительно к постановке проблемы сложность компромисса в стране по крупным вопросам мы имели дело с 11 аналитическими группами и их явными или предполагаемыми интересами относительно друг друга, то есть матрицей «11 на 11». Теперь – для анализа соотношения позиций групп по крупным конкретным вопросам политики – речь идет скорее о матрице интересов «44 на 44». Соответственно, еще за один-два шага можно выйти на вполне «конкретные», более или менее (с учетом географии страны) однородные группы, учет интересов которых в социальной и экономической политике может восприниматься как данность и своего рода «константа» хотя бы на коротких периодах времени.

Переход к рассмотрению коалиций по поводу вариантов решения конкретных вопросов экономической политики требует более подробного деления групп бизнеса. Наиболее очевидно отраслевое деление в соответствии со структурой экономики. Применительно к проблеме перехода к инновационному развитию, расширению постиндустриального сегмента в экономике возникают вопросы о том, кто заинтересован в инновациях, какого рода экономические агенты в состоянии обеспечить эффективную глобальную конкуренцию не только в области идей, но и при выпуске массовой гражданской продукции, какие финансовые ресурсы и на каких основаниях экономика может им предоставить.

Текущие представления о кризисе (конец 2008 года)

Анализ отношения различных групп интересов к текущему экономическому кризису невозможен без предварительного краткого изложения того понимания кризиса, которым располагает экспертное сообщество в настоящий момент, а соответственно – все те субгруппы, которые в состоянии анализировать сложную информацию. Чрезвычайно трудно прогнозировать глубину мирового кризиса и кризиса в российской эконо-

мике, равно как и посткризисную структуру мировой экономической системы и российской экономики. И связано это во многом как раз с действиями различных групп интересов, с возможностью достигнуть консенсуса по распределению потерь и создать адекватную систему компенсаций.

Текущая стадия кризиса в России характеризуется тем, что государство обладает существенным запасом ресурсов, полученных в годы подъема из экономики, и имеет возможность распределять эти ресурсы на различные цели, будь то поддержка регионов, отраслей или групп бизнеса. Следующая стадия развития – продолжится ли кризис, но уже без государственных ресурсов; либо начнется экономический рост, и если рост, то на базе каких отраслей – зависит от текущей политики государства.

В период кризиса оказалось достаточно просто дать ответ на известный вопрос экономистов «что считать долгосрочным периодом?», поскольку интересы различных групп, их цели и действия в условиях кризиса будут существенным образом отличаться от поведения групп интересов после его завершения.

Упрощенно можно определить целевую функцию каждой из рассматриваемых ниже групп в кризисных условиях как «сохранение текущего уровня благосостояния», а не «максимизация долгосрочных выигрышей», хотя такая формулировка не исключает отказ каждой из групп от улучшения своего положения при возникновении такой возможности.

Экономический кризис в России, несомненно, был инициирован мировым финансовым кризисом, однако сам ход кризиса предопределен существовавшими в экономике страны достаточно продолжительное время внутренними нерешенными проблемами (отсутствие длинных денег в банковской сфере и на фондовом рынке, недальновидная политика компаний в отношении заемных средств, опережающий рост заработных плат по сравнению с производительностью труда, низкая инновационная активность компаний, несбалансированные межбюджетные отношения в региональной политике и мн. др.).

В этом смысле преодоление кризиса должно представлять собой комбинацию мер краткосрочных, направленных на «тушение пожара» и корректировка долгосрочной стратегии, расшивку «узких мест» экономики. Как и во всем мире, магистральным направлением краткосрочных антикризисных мер является распределение аккумулированных (изъятых из экономики) государством (федеральным правительством) ресурсов.

Одним из наиболее значимых объектов для исследования в настоящий момент должно стать распределение потерь во время кризиса

и соответствующие конфликты между различными группами. При этом распределение конфликты возникают не только, и не столько между различными аналитическими группами, но и между субгруппами как различных аналитических групп, так и одной аналитической группы.

В период кризиса необходимо выстраивание принципиально более гибкой и оперативно работающей системы реагирования на конфликты, создания системы компенсаций, распределения потерь. В идеальном варианте такая система должна не столько обеспечивать сохранение положения групп, принимающих решения, но и работать на выход на модернизационный сценарий развития страны.

Принципы поведения экономических и социальных акторов во время кризиса

Экономическая наука не выработала какой-то специальной теории поведения экономических агентов, домохозяйств и фирм во время кризиса. Обычно инвестиционные функции и другие ключевые переменные просто рассматриваются как зависимые от внешнего воздействия. Рассмотрим здесь основные изменения в положении и реакции общественных групп (аналитических субгрупп) на кризисные шоки.

Первая проблема состоит в распознавании угроз и рисков для общественных групп, бизнеса и государства. В условиях шока достаточно высока угроза панической реакции (с очень коротким горизонтом планирования и с игнорированием экономическим агентом собственных потерь и издержек). Паническое поведение (вывод капитала, набеги на банки) могут иметь устойчивую опору в исторической памяти. Предотвращение паник, видимо, является самостоятельной задачей, во многом зависящей от доверия к общественным лидерам и элитам.

Переговоры о коалициях по тем или иным распределительным решениям и компенсациям в любом случае означают определенное согласие по поводу горизонта принятия решений и характеру будущего устройства экономической системы и будущего положения договаривающихся сторон (особенно если предполагаются размены между группами интересов, разнесенные во времени). В условиях кризиса согласие о характере развития событий в ближайшей перспективе может играть важнейшее значение в условиях цейтнота при принятии решений.

Во-вторых, в кризис повышается активность всех элементов общества. Инерционное поведение становится практически затруднительным. Защита ли рент или снижение издержек при падении выручки –

все требует действий. Проблема состоит во многом в различиях тех действий, которые могут предпринять участники для сохранения или улучшения своих позиций. Чем выше степень демократичности общества, ясности мышления бизнеса, квалификации управления, тем активнее будет адаптационный процесс. Разумеется, высокая активность всех акторов резко усложняет координацию и предполагает принятие риска – оппортунистическое поведение, особенно расчет в отношении опоры на государство может оказаться неэффективным в силу возросшей активности всех претендентов на помощь.

Третьей проблемой является определение консенсуса по временному горизонту, в рамках которого осуществляется согласование способов выхода из кризисной ситуации и очередности решения проблем. Сокращение горизонта планирования меняет действие ряда закономерностей поведения, особенно у групп бизнеса и населения. Вероятно, в ходе кризиса возникают пороговые проблемы, скорость разрешения которых может влиять на действия других групп как в силу объективных цепочек (доходы, наличие товаров, поддержание инфраструктуры), так и в силу демонстрационного эффекта и создания (потери) доверия. Осознание реалистического горизонта кризиса влияет также и на отношение к государственной поддержке. Если в самом узком горизонте финансовые вливания могут представляться спасительными, то в долгосрочном плане они не могут заменить собственных действий участников по выживанию и улучшению своих позиций.

В-четвертых, проблема защиты своих интересов (выживания) не является идентичной для бизнеса и других групп агентов. У каждого под угрозой оказываются свои собственные «существенные переменные» (по У. Эшби), которые они пытаются защищать. Устойчивость таких параметров противоположна банкротству – этот термин далее используется в обобщенном смысле как провал и нарушение продолжения нормального существования того или иного агента или группы в обществе или государстве включительно, а не в прямом смысле коммерческого банкротства в бизнесе. Например, неспособность какого-либо губернатора предотвратить крайне неравномерные потери предприятий, достигнуть понимания ситуации с общественными силами и отсутствие системы стабилизаторов (гражданского общества в особенности), конфликты между участниками общественной жизни региона может рассматриваться как банкротство управления. Эта характеристика не зависит от того, существовало ли объективно решение указанных проблем (перераспределение убытков) и согласие конфликтующих групп на «справедливое» решение или губернатор был в незащитимой по-

зиции – некоторые банкротства происходят по объективным внешним причинам и не могут быть предотвращены.

Аналогично, критический интерес будет представлять сохранение контроля над собственностью – потеря контроля есть банкротство стратегии собственника, безотносительно к положению предприятия⁸². Мы полагаем в-пятых, что важно отметить дробление интересов и коалиций. В условиях роста широта коалиций усиливает их переговорную силу. В условиях подъема политическая элита может игнорировать те или иные интересы бизнеса, регионов или социальных групп, элементы интеллектуальной элиты. Однако в условиях кризиса создание и поддержание коалиций затруднено именно в силу различий тех жизненных интересов (существенных переменных), которые защищают акторы. Можно ожидать более узкие, более энергичные и более короткие по времени коалиции по узкому набору критических проблем (кредиты банкам, курс рубля, новые таможенные барьеры). Например, за целый год кризиса ликвидности в США наши банки не могли «продать» решение о доступе к внутренним сбережениям, оказавшимся у государства. В ходе кризиса шок, осознание угроз и жесткое давление быстро принесли свои плоды, пусть и достаточно спорные. В ходе кризиса появятся новые жертвы, которые не смогли удержать свои позиции и не только в бизнесе, а во всех больших группах.

В-шестых, защита наиболее существенных интересов при осознании угрозы банкротства ведет к готовности на компромиссы ради предотвращения банкротства. Проблемой для достижения приемлемых решений могут становиться особо некооперативные группы (блокирующие коалиции), пытающиеся улучшить свои позиции в условиях кризиса. Принуждение к кооперации в таких случаях идея чрезвычайно сложная для формулировки и опасная без адекватного представительства групп интересов о власти.

В целом идея всеобщих уступок пропорционально угрозе была бы полезной для более быстрого достижения нового равновесия (на более высоком уровне), хотя это менее всего предполагает «справедливость» в рыночном хозяйстве. Сокращение прибылей и реальных доходов групп идет от разных уровней жизни и роли в экономике. **Достижение общественного компромисса в современных условиях представляет**

⁸² Нынешний кризис уже дал примеры продажи банков за 5 тысяч рублей.

собой условие эффективного проведения антикризисной политики. Фактор тяжести кризиса, а также его длительности будут иметь огромное значение⁸³. Для части групп именно продолжительность кризиса может оказаться критическим параметром выживания и согласия на изменения в своем поведении.

Состав коалиций групп или скорее субгрупп для решения тех или иных проблем может быть далеко не тем, что наблюдался в подъем или который мог бы быть аналитически легко определяемым. Кризис может стать временем для постановки новых проблем, новой повестки дня общества, банкротства тех или иных идей, групп. Но изменение соотношения сил в обществе и экономике в силу возросшей активности тех или иных элементов потребует активизации и сил с иными повестками дня.

Одно дело сложный, но приятный процесс построения коалиций ради долгосрочного прогресса, даже при саботаже оппортунистов и групп, опасаящихся ухудшения своего положения. Другое дело – взаимодействие общественных групп, озабоченных своим выживанием, в условиях внешнего шока и ограниченного времени на принятия решений. Закономерности таких коалиций иные, предполагающие, в частности, другие методы достижения согласия сторон, большее упорство в защите позиций и значительную угрозу нерационального поведения. Соответственно, больше вероятности построения конфликтующих коалиций, поиска арбитра, центра доверия или системы, которая могла бы обеспечивать равновесие интересов.

Группы интересов в условиях кризиса

В условиях кризиса новое значение приобретают не только целевые функции групп интересов, но и цели создания коалиций и построения систем компенсаций. Так, в условиях благоприятной экономической конъюнктуры оптимальная с точки зрения общественной эффективности система коалиций и компенсаций должна быть направлена на координацию поведения групп интересов как на средство ограничения максимизации краткосрочных интересов групп. В результате ограничения эгоистичного поведения некоторых групп в краткосрочном периоде

⁸³ Применительно к общественным действиям часто используются отсылки к эпохе Большой Коалиции В.Д.Рузвельта (см. Л.Григорьев «Конфликты интересов и коалиции» – “Pro et Contra”, сентябрь 2007 г.). Но надо быть очень осторожным в этой аналогии – Ф.Д.Рузвельт сформировал ее в 1932 г. после трех лет изнурительной «Великой Депрессии». К этому времени конфликтующие общественные интересы были доведены до «изнеможения» и их сопротивление во многом популистскому компромиссу существенно снизилось.

большая часть групп в долгосрочном периоде могут оказываться в выигрыше, с чистым приростом благосостояния, а не результата его (статического) перераспределения между группами.

В ситуации кризиса, во-первых, серьезно сокращается горизонт планирования, а во-вторых, принципиально невозможен одновременный выигрыш всех групп интересов (участников широкой коалиции). Можно предположить, что в условиях спада общественно эффективная цель коалиций (она же стояла бы перед «беневолентным диктатором») будет состоять в обеспечении более равномерного распределения потерь.

Кроме того, меняется объективное положение групп интересов. Так, например, раньше, в условиях подъема, по оценкам объемы отраслевой выручки в число опорных групп бизнеса наряду с нефтяниками и «Газпромом» безоговорочно включались металлурги, торговля и транспорт. В условиях же спада, по крайней мере, первые две из обозначенных лидирующих групп «второго эшелона» испытывают серьезные проблемы и превращаются из опоры для роста в один из главных объектов для спасения и субъекта соответствующего лоббизма.

В условиях кризиса также можно констатировать фактическую потерю отраслевой однородности крупного бизнеса путем объединения в одной компании предприятий различных отраслей. В результате классические межотраслевые конфликты (например, экспортеры/импортеры) переносятся внутрь компаний – образуется интернализированный рынок. В такой ситуации прогнозирование стратегии развития, доминирующих интересов и поведения такой компании в условиях кризиса становится не тривиальной задачей, которая может быть предметом отдельного исследования.

Целевые функции групп интересов, направленных на сохранение существующих ресурсов и борьбу за ресурсы перераспределяемые, не могут не создать несколько объективных конфликтов между группами. Фактически можно выделить несколько основных типов конфликтов:

1) конфликты между группами – донорами, у которых изымаются ресурсы для перераспределения, и группами – реципиентами, которым ресурсы перераспределяются;

2) конфликты между различными группами получателей в конкурентной борьбе за перераспределяемые (прежде всего федеральной властью) ресурсами;

3) конфликты между федеральным центром, как центральным элементом системы перераспределения ресурсов и остальными группами, в том

числе конфликты, связанные с включением в систему государственной поддержки одних групп при игнорировании потребностей других групп.

Любое перераспределение ресурсов во время кризиса сталкивается с риском недобросовестного поведения лиц, осуществляющих это перераспределение. Поскольку целевая функция этих лиц также состоит в сохранении текущего уровня благосостояния они будут стремиться сохранить в абсолютном выражении объем ресурсов, направляемых близким для них группам. Однако при сокращении общего объема поступлений доля ресурсов, направляемых аффилированным группам увеличивается, а значит, большая часть сокращения общего объема ресурсов приходится на неаффилированные группы. Иными словами, система перераспределения ресурсов может не обеспечивать равномерного (точнее пропорционального) распределения потерь в условиях кризиса.

На основании сформулированных представлений о кризисе базируются характеристики субгрупп аналитических групп и их отношения к кризису (см. таблицы 1-1 – 1-4).

Бизнес естественным образом первой из всех аналитических групп почувствовал на себе влияние кризиса, во многом сам являясь его причиной и проводником. В результате бизнес выступает с одной стороны как одна из главных жертв кризиса и адресат государственной поддержки, а с другой стороны как главная опора преодоления кризисных явлений и источник средств. Вышесказанное предопределяет, во-первых, вариативность выделения субгрупп аналитических групп бизнеса, а во-вторых, большое количество межгрупповых и внутригрупповых конфликтов.

Различные группы и субгруппы бизнеса имеют разное значение для государства и имеют разное влияние на государство. В условиях крена в сторону мобилизационного сценария развития в предкризисный период наибольшее значение будет придаваться крупному государственному бизнесу, действующему в отраслях, объявленных прорывными (сырьевые отрасли, инфраструктура, оборонно-промышленный комплекс) При этом для поддержки государственного бизнеса нет необходимости предпринимать специально придуманных антикризисных мер. Достаточно просто увеличить государственный заказ, и ускорить выделение ресурсов.

В число других групп государственной поддержки попадет крупный частный бизнес, либо, относящийся к отраслям, объявленным приоритетными, либо, имеющий важное социальное значение, определяемое, прежде всего, по количеству занятых, либо, обладающий лоббистскими возможностями. Отметим, что критерии экономической эффективности,

Таблица 1-1. Субгруппы бизнеса в условиях кризиса

Аналитические группы	Субгруппы в условиях кризиса	Отношение к кризису (гипотеза)	Внутригрупповые конфликты	Межгрупповые и внегрупповые конфликты
Крупный бизнес	Деление 1: экспортный/ ориентированный на рынок страны; Деление 2: частный национальный/частный иностранный / государственный; Деление 3: банковско-финансовый сектор / реальный сектор.	В случае с аналитической группой крупного бизнеса существует несколько продуктивных вариантов выделения субгрупп – по ориентированности бизнеса на внутренний или внешний рынок, по формам собственности, по секторам экономики и, наконец, «классическое» отраслевое деление	частный национальный/ государственный; экспортный / государственный реальный сектор; конфликты внутри конгломератов	Крупный бизнес/средний бизнес; Крупный бизнес/федеральная власть; Крупный бизнес/Богатые регионы; Крупный бизнес/Бедные регионы
Региональный (средний) бизнес	Деление 1: экспортный/ориентированный на рынок страны / региона Деление 2: банковско-финансовый / реальный сектор Деление 3: в богатых регионах / в бедных регионах	Выделение групп среднего бизнеса в целом может повторять деление крупного за исключением того, что для среднего бизнеса принципиальное значение имеет ситуация в конкретном регионе ведения основной деятельности бизнеса, включая политику региональных властей.	Конфликты между предприятиями в регионе, связанные с поиском помощи у региональных власти при отсутствии возможностей доступа к федеральным средствам	Средний бизнес/ партии; Средний бизнес/ бедные регионы; Средний бизнес/крупный бизнес
Малый бизнес	– предприятия, ориентированные на спрос населения - промышленные предприятия, в т.ч. инновационные	Наиболее существенным основанием для деления малого бизнеса (МСБ) на субгруппы является характер деятельности малых предприятий – ориентированных на потребителя в промышленности или на спрос населения, хотя положение МСБ будет определяться также и отраслью и регионом деятельности. Малый бизнес пострадает от кризиса в первую очередь.		Конфликт между фискальным подходом к МСБ и поддержкой в социально – инновационных соображениях

как показывает (также и мировая) практика, не играют значимой роли для выделения поддержки. Подготовленный к концу 2008 года список приоритетных предприятий для целей поддержки составил почти три сотни и в этом смысле является попыткой дать символический сигнал о равенстве интересов групп бизнеса (независимо от формы собственности) перед федеральными властями. Возможности реализации этих обещаний в условиях обострения рецессии будут ограниченными.

В условиях несовершенств действующей системы государственного управления при возникновении кризиса перешедшей в режим «ручного» управления, а не управления, основанного на четких и прозрачных процедурах, возможности государства по поддержке массовым слоям (среднему и малому) бизнеса ограничены, а их влияние на принятие государственных решений не достаточно.

Иными словами, средний и малый бизнес будут решать проблему выхода из кризиса самостоятельно. Отметим, что социальная значимость и положение среднего и малого бизнеса в производственных цепочках (даже если средний бизнес занимает там принципиально важную позицию), как показывает практика, не играют значимой роли при принятии решения о поддержке.

Положение бизнеса как источника ресурсов приведет к возникновению тяжелых конфликтов: с федеральной властью по поводу изъятия ресурсов, предоставления поддержки и сохранения занятости и зарплаты; с регионами по поводу сохранению занятости, зарплаты и т.д. Государство (бюджет) будет оставаться в тяжелом конфликте интересов между защитой интересов ключевых групп бизнеса и поддержанием бюджетной стабильности, то есть повышением пошлин и налогов. При этом проблемы большего масштаба возникнут у крупного бизнеса, хотя относительная сложность выживания (проблемы, соотнесенные с размером предприятия) будут испытывать средние предприятия. Что касается малого бизнеса, то главной его проблемой будут не распределительные конфликты, а резкое сокращение спроса.

Кроме того, можно констатировать возникновение также конфликтов по поводу защиты контроля над крупными компаниями, которые заложили свои акции под кредиты. Государство одновременно вынуждено пытаться решить проблему кредитного паралича в экономике в интересах широкого набора отраслей, но и защищать «национальный» характер ключевых предприятий.

Кризис уже оказал разное влияние на различные группы населения. Положение высокодоходного населения тесно связано с деятельностью компаний, которыми они владеют или возглавляют, но накопленные в годы

подъема средства позволяют этим группам перенести кризис достаточно спокойно. Для средних слоев кризис, уже становится существенным ударом, сокращающим накопленные сбережения и планы их инвестирования, что снижает независимость среднего класса от государства и деловой среды⁸⁴.

Таблица 1-2. Субгруппы населения в условиях кризиса

Аналитические группы	Субгруппы в условиях кризиса	Отношение к кризису (гипотеза)	Внутригрупповые конфликты	Межгрупповые и внегрупповые конфликты
Высокодоходные слои населения	– собственники-предприниматели – менеджеры крупных компаний; постприватизационные рантье	Состояние собственников и менеджеров определяется положением их компаний, а состояние субгруппы рантье будет определяться распределением активов участников этой субгруппы.	Менеджеры/собственники	Высокодоходные / партии
«Средние» слои	– интеллигенция – предприниматели – чиновники (массовые должности)	Кризис будет существенным ударом для среднего класса, однако положение государственных служащих выглядит более предпочтительным, чем у предпринимателей.	Чиновники / предприниматели	Средние слои/партии
Бедные слои	– пенсионеры и другие социальные группы риска – работники реального сектора отраслей риска – бедные в «богатых регионах» – основная масса жителей «бедных регионов»	Кризис существенно расширяет количество субгрупп в данной аналитической группе, дополняя традиционно существующее деление по регионам еще и делением по отраслям и по социальным основаниям. В этой же группе проявляется разница между квалифицированными и неквалифицированными работниками. Если в 1998 году предприятия сохраняли персонал в штате на условиях квази-занятости, то в 2008 г. скорее всего предприятия предпочтут активную политику увольнений с одновременным удержанием квалифицированных работников, а значит субгруппа работников отраслей группы риска реально делится на две в зависимости от уровня квалификации.	Конфликты между всеми группами бедных слоев	Бедные слои / федеральная власть; Бедные слои/партии

⁸⁴ См также Л.Григорьев и А.Салмина «Структура среднего класса в России: гипотезы и предварительный анализ. В «Российский средний класс: анализ структуры и финансового поведения», М., ИНСОР, Экон-Информ, 2009, стр. 5-100.

Формально положение бедных слоев (бюджетников) принципиально не меняется – основным источником ресурсов для них так и останутся средства, выделяемые государством (или государственными предприятиями). С одной стороны, количество малообеспеченных граждан из-за сокращения занятости и заработных плат на предприятиях увеличится. С другой стороны, сохранение объявленных социальных мандатов в условиях кризиса становится одним из важнейших направлений деятельности государства, что позволяет активно требовать выполнения увеличивающихся в объеме обязательств.

Наиболее серьезный конфликт в данном случае возникает между различными группами получателей поддержки за выделяемые государством ресурсы, поскольку (как уже упоминалось выше) сохранение в абсолютном выражении объема ресурсов, перераспределяемых аффилированным группам, приводит (в условиях сокращения общего объема перераспределяемых ресурсов) к резкому падению доходов неаффилированных (социально незащищенных) групп.

С самой общей точки зрения восприятие кризиса регионами достаточно прозрачно и обусловлено делением на регионы-доноры и регионы-реципиенты. Глубина кризиса в каждом регионе (в том числе отнесение его к числу доноров или реципиентов) зависит от структуры экономики и состояния предприятий в доминирующих отраслях, лоббистских возможностей региональных лидеров, в том числе по обеспечению максимального объема финансирования федеральных проектов, реализуемых на территории региона.

Роли каждой из групп данной таблицы в условиях кризиса существенно различаются между собой. Так, влияние интеллектуальной элиты на выработку реализуемых мер по преодолению кризиса не очевидно. Политический класс распадается на правящую политическую партию, где дискуссии перенесены внутрь, и на множество субгрупп, представляющих интересы отраслей, бизнес-групп, регионов и т.д., каждая из которых решает частную задачу. Активизация гражданского общества в условиях кризиса неизбежно стартует с правил выживания, справедливости поддержки и перераспределения ресурсов, после чего переходит на борьбу с коррупцией и справедливое распределение бремени кризиса.

С другой стороны федеральная власть в текущих условиях играет ведущую роль в развитии экономики и проектировании структуры ее посткризисного устройства. Аккумулировавшая в годы подъема значительные ресурсы федеральная власть сталкивается с большим количеством явных или потенциальных проблем и конфликтов: проблема недопущения резкого падения поступлений в бюджет, финансирования увеличивающихся социальных выплат, балансировка региональ-

ных бюджетов, лоббизм отдельных отраслей и групп бизнеса, решение внешнеэкономических задач и т.п. Для федеральных и региональных властей, руководства крупных компаний кризис ставит задачу индивидуального успеха именно в форме «управления» кризисом, способности предотвратить «банкротство» в широком смысле слова. Ключевой проблемой в данном случае является то обстоятельство, что любые перераспределяемые ресурсы заведомо и намного меньше потерь основных экономических агентов, общества и бизнеса.

Таблица 1-3. Субгруппы регионов в условиях кризиса⁸⁵

Аналитические группы	Субгруппы в условиях кризиса	Отношение к кризису (гипотеза)	Внутригрупповые конфликты	Межгрупповые и внегрупповые конфликты
Богатые регионы	– столицы – сырьевые экспортеры – старопромышленные регионы	С точки зрения регионов кризис означает перераспределение средств от богатых регионов к бедным, а такое перераспределение в условиях сокращения ресурсной базы успешных регионов будет восприниматься чрезвычайно болезненно. Основные усилия богатых регионов будут сосредоточены на: - минимизации перераспределяемой доли доходов; - поддержке интересов бизнеса ведущих отраслей (например, сокращение нефтяных налогов для регионов-экспортеров) ; - поиске поддержки федерального правительства в решении возникающих социальных проблем. - поиске самостоятельного решения проблем развития и модернизации	Экспортеры/старопромышленные	Богатые регионы/ федеральная власть; Богатые регионы/партии; Богатые регионы/бедные регионы; Богатые регионы/ крупный бизнес
Бедные регионы	–национальные республики – аграрные регионы	Интересы бедных регионов в период кризиса практически неизменны – увеличивается лишь интенсивность требований по увеличению	Национальные республики /аграрные регионы	Богатые регионы/бедные регионы; Бедные регионы/ партии;

⁸⁵ Более подробно региональная тематика и возникающие в данных группах и субгруппах конфликты рассмотрены в этом издании в главе Л. Григорьева, Н. Зубаревич, Ю. Урожаевой «Региональная политика в условиях роста и кризиса».

Аналитические группы	Субгруппы в условиях кризиса	Отношение к кризису (гипотеза)	Внутригрупповые конфликты	Межгрупповые и внегрупповые конфликты
		федеральной поддержки и дополнение обычных аргументов вымогательством (не всегда обосновательным) социальной катастрофы.		Бедные регионы/ крупный бизнес; Бедные регионы/ средний бизнес

Таблица 1-4. Субгруппы власти и элиты в условиях кризиса

Аналитические группы	Субгруппы в условиях кризиса	Отношение к кризису (гипотеза)	Внутригрупповые конфликты	Межгрупповые и внегрупповые конфликты
Интеллектуальная элита	Интеллектуальная элита	Стремится в период подъема к модернизации; но в условиях кризиса, скорее всего, будет согласна на сохранение стабильности при определенных (умеренных, осознанных и контролируемых) потерях	Кризис - хороший повод для выяснения судеб концепций	Интеллектуальная элита/ политическая о путях выхода из кризиса
Политический класс	- политические партии - профсоюзы - лоббисты бизнеса - лоббисты регионов - региональные элиты	В условиях торга за централизованно распределяемые ресурсы любые лоббистские возможности становятся ценным ресурсом. В ситуации доминирования в политическом пространстве только одной партии происходит «интернализация дискуссии» – существенная часть лоббистских усилий и конфликтов из межпартийных дискуссий переходит в явные или не явные противостояния групп внутри партии.	лоббисты бизнеса / лоббисты регионов; лоббисты бизнеса/профсоюзы; внутрипартийная дискуссия	Партии/ стихийные формы выражения интересов
Федеральная власть	- законодательная власть - управление финансами -управление промышленностью - управление социальной сферой	Принципиальным моментом для федерального правительства является сокращение горизонта принятия решения и переориентация с долгосрочной мобилизации как одного из сценариев развития, в явную, безальтернативную мобилизацию в краткосрочном периоде.	Управление финансами/ управление промышленностью; Управление финансами/ управление соцсферой;	Федеральная власть / Богатые регионы; Федеральная власть / Бедные регионы; Федеральная власть / Крупный бизнес;

Аналитические группы	Субгруппы в условиях кризиса	Отношение к кризису (гипотеза)	Внутригрупповые конфликты	Межгрупповые и внегрупповые конфликты
		Отсутствие ясности по продолжительности и глубине кризиса усиливает неизбежный конфликт между органами власти, отвечающими за управление финансами и другими ведомствами, сферы управления которых требуют расходов, требуя нового дробления аналитических групп. Выход на модернизацию в ходе кризиса должен быть подкреплен системой решений и стимулов.	Управление промышленностью/ управление соцсферой	Федеральная власть / Бедные слои

В заключение данного параграфа заметим, что успешность тех или иных реализуемых мер критически зависит от групп поддержки / групп противодействия этим мерам, а также созданной системы коалиций и компенсаций, которые будут более подробно рассматриваться ниже.

Коалиции поддержки и противодействия отдельным антикризисным мерам

Отношение основных групп интересов к кризису и острота распределительных конфликтов во многом зависят от реализуемых мер экономической политики. Остановимся на некоторых, наиболее существенных из них, более подробно.

1. Собственность.

Дано отмеченная угроза чрезмерного заимствования за рубежом частными компаниями и государственным бизнесом стала реализовываться в условиях падения биржи и «margin calls». Значительная доля заимствований была связана с покупками собственности, а не с инвестиционными проектами. В известной степени заимствования на Западе были вынужденной мерой – домашние сбережения оказались недоступными и дорогими. Естественно, как и ожидалось происходит использование государственных средств для поддержки государственного бизнеса. Частный крупный бизнес с большими зарубежными долгами оказался осенью 2008 г. заложником у государства в прямом и переносном смысле. Когда острота этой проблемы относительно ослабла, что денежные власти смогли провести девальвацию рубля. В этих условиях необходимо

подчеркнуть важность упоминавшейся ранее проблемы определения временного горизонта действия мер, принимаемых как антикризисные. Увеличение доли государственной собственности в экономике с учетом обычной невысокой эффективности государственного корпоративного управления требует разработки механизмов дальнейшего использования этой собственности – будь то «вторая попытка» массовой приватизации, финансирование пенсионной системы – последствия и механизмы нужно продумывать уже сейчас. Хотя одновременно в данном случае действует рассмотренный ранее принцип, гласящий, что защита наиболее существенных интересов при осознании угрозы банкротства ведет к готовности на компромиссы ради предотвращения банкротства.

2. Девальвация рубля

В краткосрочном периоде меры по девальвации национальной валюты встретят поддержку со стороны групп бизнеса, ориентированного на экспорт; бизнеса, конкурирующего с импортом на территории страны. Кроме того, девальвация рубля должна ослабить бремя заемщиков, ставки по кредитам для которых в российской валюте последовательно увеличивались весь кризисный период.

С другой стороны очевидны потери бизнеса, обремененного долгами в иностранной валюте; бизнеса, зависящего от поставки импортных комплектующих; средних и бедных слоев населения, обладающего сбережениями в национальной валюте. С макроэкономической точки зрения девальвацию нужно было проводить в начале октября (на 20–25%), но можно было вызвать панику и понести огромные потери в связи с набегами вкладчиков на банки. Кризис шел слишком быстро для простых рациональных решений. Человеческий фактор в таких случаях часто оказывается важнее учебника.

Простое перечисление групп поддержки и групп противодействия данной меры наглядно показывает, что даже по такому простейшему вопросу необходимо дополнительное выделение субгрупп в аналитических группах «крупный бизнес» и «средний бизнес». Кроме того, еще раз отметим возможность возникновения конфликтных ситуаций внутри крупного бизнеса, когда одни подразделения выигрывают от девальвации, а другие обременены серьезными долгами в иностранной валюте.

Следует отметить, что остальные, не относящиеся непосредственно к бизнесу группы и субгруппы, также получают от девальвации определенные выгоды или несут какие-либо издержки. Например, федеральному правительству станет проще выполнять взятые на себя социальные обязательства; возрастут поступления в бюджеты регио-

нов, в которых сосредоточены компании-экспортеры. С долгосрочной точки зрения девальвация является видимо необходимым шагом для обеспечения конкурентоспособности промышленности страны, хотя ее положительный эффект в силу отсутствия незагруженных мощностей, будет менее заметен чем в 1998 г.

Применение такого инструмента как девальвация национальной валюты должно прежде всего учитывать рассмотренную выше проблему согласия о характере развития в ближайшей перспективе. Неожиданно начавшаяся последовательность «микродевальваций» не дает возможности экономическим агентам ни подготовиться к ней, ни определить ее вероятные границы (горизонт и примерный финальный уровень), что вносит дополнительный фактор неопределенности в экономическое поведение и откладывает принятие многих решений.

На данном примере также легко продемонстрировать динамичность коалиций в условиях кризиса. Так если сначала предприятия, обремененные валютными долгами, активно выступали против девальвации, то буквально через несколько недель после накопления достаточного объема валюты предприятия определенных отраслей из противников превращаются в сторонников девальвации.

3. Предоставление поддержки государственными кредитными ресурсами отдельным компаниям и пересмотр государственных инвестиционных проектов.

Данная мера является одной из наиболее сложных с точки зрения распределительных конфликтов.

Во-первых, выбор конкретных отраслей и тем более конкретных предприятий и конкретных проектов для финансирования является результатом лоббистских усилий представителей этих отраслей. Значит, анализ групп поддержки и групп противодействия данным мерам будет формироваться не только по отраслевому признаку, а на уровне конкретных компаний.

В некоторых случаях для привлечения внимания упор может делаться на социальные мотивы, особенно в случае, если речь идет о заводах-гигантах или градообразующих предприятиях.

Во-вторых, выделение средств осуществляется через государственные кредитные институты, которые обладают самостоятельной логикой принятия решений о выделении средств, не всегда совпадающей с логикой правительства, выделявшего им средства для кредитования. Например, с точки зрения директора регионального филиала банка логично получен-

ные средства не выдавать в качестве кредита под обесценивающиеся залоги, а конвертировать в валюту и обеспечить устойчивость своего предприятия. Очевидно, что операторы ресурсов будут активно поддерживать используемую технологию распределения средств, а получатели ресурсов скорее всего «смирятся» с любым способом получения поддержки.

В-третьих, выделение кредитных ресурсов промышленным предприятиям означает лишь замещение внешней задолженности задолженностью перед государством. Однако не совсем понятна будущая судьба компаний, которые окажутся не в состоянии вернуть долги государству, особенно в ситуации, когда национальные игроки в посткризисных условиях не будут располагать достаточным объемом ресурсов для повторной приватизации таких компаний.

Отметим также, что эффективность повышения ликвидности банков во всем мире была крайне низкой по критерию возобновления кредитования предприятий и семей. В этом специфика “credit crunch” – даже дешевая ликвидность не имеет применения – непонятно, кому можно давать кредиты и на каких условиях, есть более важные цели, связанные с самосохранением кредитных организаций. Разница оказалась в том, что на развитых рынках ликвидность ушла в госбумаги, а не развитых (особенно в России и Украине) – на валютные рынки и подорвала курс национальных валют.

В-четвертых, ресурсы, которые могут быть предоставлены государством, объективно ограничены и их просто не хватит на рефинансирование деятельности даже всех наиболее значимых для государства компаний реального сектора. Значит в случае, если кризис продолжится, приток капитала с внешних рынков не восстановится, а средства государственной поддержки закончатся, то экономика окажется в том же положении, что и в начале кризиса, но без государственных финансовых ресурсов. Иными словами, данные краткосрочные меры без поддержки их мерами долгосрочного характера имеют весьма ограниченное применение. В частности предоставление средств должно быть обусловлено четкими правилами, планами реструктуризации, повышения эффективности и поддаваться проверке.

В-пятых, недостаточно четко продуманный выбор приоритетов для поддержки проектов может иметь серьезные негативные последствия в будущем. Например, недоинвестирование в краткосрочном периоде отрасли электроэнергетики в условиях падения спроса на электроэнергию и возможных неплатежей в долгосрочном периоде может привести к тому, нехватка мощностей будет основным фактором, ограничивающим экономический рост при возросшем спросе.

Рассуждать о группах поддержки и группах противодействия данной меры в целом просто и сложно одновременно. С одной стороны, явными сторонниками меры будут предприятия, регионы, граждане чьи компании, отрасли, предприятия получили финансовую поддержку. Также достаточно хорошо чувствуют себя государственные банки, выступающие проводниками кредитных ресурсов. Соответственно противниками будут их проигравшие в распределительном конфликте конкуренты. С другой стороны, определить заранее перечень отраслей и предприятий достаточно сложно. Сейчас понятно, что в их состав попала часть ВПК, относящегося к ведению ГК Ростехнологии, аграрный сектор. Объявленный список оказался столь пространым, что на всех ресурсов не хватит – решения будут приниматься по приоритетам, которые остаются вне списка.

В данном случае уместно упомянуть рассмотренные ранее принципы повышения активности всех акторов, что резко усложняет координацию и предполагает принятие риска; не идентичности проблем защиты своих интересов (выживания) для бизнеса и других групп агентов; принцип дробления интересов и коалиций. Еще раз также отметим, что принуждение к кооперации в таких случаях - идея чрезвычайно сложная для формулировки и опасная без адекватного представительства групп интересов во власти.

4. Налоговые инициативы (снижение налога на прибыль, расширение амортизационной льготы, снижение налогов для малого бизнеса, изменения в администрировании НДС).

К числу прямых групп поддержки данных мер можно отнести крупный, средний и малый бизнес. Кроме того, в их перечень, очевидно, попадают сотрудники компаний, богатые регионы.

Одновременно от данной меры сокращается объем средств, аккумулируемых на федеральном уровне, а значит и возрастает риск неплатежей для работников бюджетной сферы, падает объем трансфертов бедным регионам. Несмотря на то, что снижение налогового бремени в данном случае можно только приветствовать, следует отметить, что эффект от сокращения налога на прибыль возможен только для предприятий, получающих прибыль, а возможность воспользоваться амортизационной льготой не должна сопровождаться ужесточением налогового администрирования. В этом плане снижение налога на прибыль в пользу регионов носит символическое значение – фактически предприятия будут иметь немного прибылей в 2009 году. Важно предотвратить то, что бизнесмены называли «налоговый терроризм», который может загнать в тень часть предприятий, а часть – предпочесть остановку производства попыткам адаптации.

При реализации налоговых мер ярко проявляется принцип различности проблем защиты своих интересов (выживания) для бизнеса и других групп агентов, а также необходимость понимать (и предусматривать) также процедуру «выхода» в будущем из режима мер, принимавшихся как антикризисные.

5. Расширение полномочий Центрального банка на фондовом рынке и доминирование ВЭБа как основного игрока.

Следует констатировать, что в настоящий момент, после вывода портфельного капитала, фондовый рынок играет в финансовой системе страны декоративную роль. Поэтому в краткосрочном периоде деятельность ЦБ и ВЭБа реализует принцип предотвращения паники, хотя даже если он был принят своевременно в условиях мирового кризиса, все равно их возможности ограничены. В долгосрочном периоде складывающаяся модель с тотальным доминированием государственных банков как основных игроков и концентрацией контрольных полномочий у ЦБ скорее отпугнет потенциальных инвесторов. Действительно, такой рынок будет двигаться не рыночными мотивами, а решениями государственных структур. Действия ВЭБа по поддержке биржи уже вызвали большие сомнения у профессионалов как по целям, так и по технике реализации. К сожалению, участники рынка в настоящий момент сосредоточены на коротком временном горизонте и будущая модель фондового рынка, основы которой во многом закладываются сейчас, отдана на откуп дальновидности регулятора. Как мы уже отмечали ранее для части групп именно продолжительность кризиса может оказаться критическим параметром выживания.

6. Политика по отношению к банковскому сектору

Сохранение большого количества мелких банков, в том числе на региональном уровне, в краткосрочном периоде не нарушает банковских транзакций предприятий и сокращает вероятность паники среди вкладчиков. «Тихая» скупка ряда фактически обанкротившихся банков через госбанки была правильным решением для предотвращения паники и набегов на банки. Эффективность политики восстановления кредита уже остается спорной.

С точки зрения перехода к долгосрочной политике отсутствие определенности по составу банков, которые не получают государственной поддержки в достаточном количестве, негативно влияет на уровень доверия на межбанковском рынке и способствует концентрации ресурсов у государственных банков. В данной ситуации необходимо отметить од-

новременное успешное действие принципа необходимости предотвращения паник и резкий рост в условиях кризиса значимости собственных интересов всех групп, предъявляющий повышенные требования к качеству принимаемых решений по доведению кредитных ресурсов государства до реального сектора. Справедливости ради отметим, что использование банками на собственные нужды средств, выделяемых государством для кредитования реального сектора экономики, является практикой и для стран с развитыми рыночными экономиками (в США отмечают такие же явления).

7. Регулирование тарифов естественных монополий

В настоящий момент естественным монополиям рекомендовано «уточнить инвестиционные программы», однако пока результаты «уточнения» отсутствуют. Повышение тарифов не было реализовано с 1 января 2009 года, хотя возможность последующего повышения тарифов сохраняется. Данная мера является нетривиальным примером того, как «распределенные» группы поддержки такого решения в совокупности оказались более активными, чем консолидированная группа противников сокращения роста тарифов (прежде всего в лице самих монополий). В долгосрочном плане повышение тарифов вернется, так на его стороне не только интересы Газпрома и угольной промышленности, но и потенциально огромная экономия энергоносителей через переход к энергосбережению.

С одной стороны в краткосрочном периоде повышение тарифов естественных монополий оказывает негативное влияние на всех хозяйствующих субъектов, которые формируют сильные коалиции по противодействию повышению тарифов. С другой стороны, недоинвестирование в сектора естественных монополий может привести к появлению ограничений для экономического роста в долгосрочном периоде (причем ударит, прежде всего, по экономическим агентам, выигрывающим от низкого темпа роста тарифов в настоящее время).

Данная ситуация является достаточно яркой иллюстрацией изложенных ранее принципов поведения экономических агентов в условиях кризиса. Здесь важно отметить существенность принципа согласия по временному горизонту действия антикризисных мер, соотношению долгосрочных и краткосрочных действий, принцип роста активности всех акторов в условиях кризиса, принцип различности условий выживания различных групп бизнеса (как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде), принцип дробления интересов.

8. Выкуп недвижимости у строителей

Выкуп недвижимости у строителей является одним из частных случаев поддержки отдельных отраслей промышленности. Поддержку данные меры найдут у самих строителей, у их клиентов, у региональных властей. В краткосрочном периоде в отличие от ситуации с естественными монополиями поддержка одних групп не ведет к изъятию этих средств у других, а значит распределительный конфликт будет связан лишь с альтернативными возможностями использования средств. С другой стороны, в долгосрочном периоде данные меры помогут сохранить сложившуюся неэффективную структуру строительного рынка, равно как и высокий уровень цен на жилье. Вопрос монополизма в отраслях стройматериалов, сложность доступа к земле и другие проблемы, которые привели к чрезмерному росту цен на жилье в ущерб национальным программам массового строительства доступного жилья, остаются пока не затронутыми. В результате происходит борьба с проявлениями кризиса (встречающая поддержку всех участников и простая в реализации), а не с оздоровлением ситуации в отрасли (требующая долгосрочных решений, которая неизбежно встретит противодействие представителей отрасли и возможно региональных властей).

Можно ожидать, что в данном случае защита наиболее существенных интересов при осознании угрозы банкротства приведет строительные компании к готовности на компромиссы ради предотвращения банкротства. Однако при «захвате государства», то есть чрезмерном влиянии на процесс принятия решений о поддержке со стороны компаний сектора, помощь может оказать лишь прибылью части собственников без реального воздействия на поддержку активности отрасли.

9. Протекционизм во внешней торговле

В краткосрочном периоде протекционистские меры позволяют поддерживать отечественного производителя, однако с точки зрения теории внешней торговли в долгосрочной перспективе избыток производителя формируется за счет сокращения выгод потребителя. Первый конфликт в этой сфере уже начался в конце декабря 2008 года. Проведено довольно естественное повышение таможенных пошлин на ввоз подержанных автомобилей (японских преимущественно и на Дальнем Востоке), которые создают серьезную конкуренцию внутреннему производству (скорее иностранной сборке, чем ВАЗу).

Данная мера еще раз иллюстрирует проблему дробления интересов и коалиций в условиях кризиса, подтверждает тот факт, что создание и

поддержание коалиций затруднено именно в силу различий тех жизненных интересов (существенных переменных), которые защищают акторы. Естественно, больше пострадали дальневосточные дилеры и, вероятно, теневые структуры, что может вызвать новый взлет контрабанды.

Антикризисные меры в отношении долгосрочных проектов и восстановления эффективного спроса на продукцию домашней промышленности будут зависеть от поведения реальных игроков – например, в строительной промышленности, промышленности стройматериалов и городах. Они потребуют значительной перестройки характера целей бизнеса, управления, возможно, монополизации.

Вот почему в условиях кризиса чрезвычайно важно соблюсти баланс между активно лоббируемыми мерами по поддержке отечественного производителя в краткосрочном периоде и не представленными в явном виде долгосрочными интересами потребителя. Впрочем вышесказанное можно отнести к фундаментальным условиям экономической политики правительства в условиях кризиса, о чем более подробно говорить в следующем параграфе.

Шанс на посткризисную модернизацию экономики

Набор мер на краткосрочную перспективу во внешнеторговой, кредитной, инвестиционной политике складывается как под воздействием объективных условий бизнеса, так и под влиянием усилий различных лоббистских групп. Между тем тяжелый кризис связан с перераспределением ресурсов. По завершению кризиса отдельные игроки, аккумулировавшие значительные ресурсы будут искать им применение. Для того, чтобы обеспечить приток инвестиций в страну, в том числе возврат средств с зарубежных счетов российских участников, необходимо, несмотря на краткосрочные лоббистские усилия, уже сейчас вести планомерную работу по улучшению инвестиционного климата (проведению судебной реформы, борьбы с коррупцией и мн. др.).

Как показывает практика, федеральному правительству не всегда это удастся, например, в реализуемых и обсуждаемых сейчас мерах антикризисной политики просто отсутствует региональная политика; а также политика в отношении монопрофильных городов, социальная ситуация в условиях кризиса в которых может стать достаточно напряженной. Многие меры краткосрочного характера прямо негативным образом влияют на эффективность мер по развитию соответствующих секторов экономики в долгосрочной перспективе. Тем более что под предлогом экономического кризиса многие компании будут стремиться отложить

проведение назревших институциональных реформ, реструктурирования своего бизнеса, стараясь переложить риски на государство.

В рамках сложившейся системы управления государство оказалось не в состоянии обеспечить параллельную реализацию мер краткосрочного и долгосрочного характера. Не создано инструментария регулирования и стимулирования, запоздали инструменты развития, не оказалось адекватных антикризисных инструментов. Таким образом, пришлось перейти на режим «ручного управления», утрясая интересы на совещаниях, не только по бюрократическому инстинкту, но и фактическому отсутствию инструментария.

При видимых бюджетных ограничениях 2009 года (даже при значительных резервах Минфина и ЦБ) и ожидаемом бюджетном дефиците в 8% ВВП важно найти оптимальную дорогу между крайностями: а) квази-либеральном сигнале на самовывживание; б) сверх патерналистском сигналом на спасение всех и вся государством. Первое (во многом практика 90-х годов) не может быть принято как из-за угрозы разрушения жизнеспособных предприятий, так и из-за общественной неприемлемости чрезмерных тягот для населения (что видно по спасательным операциям в развитых либеральных странах). Также явной проблемой становится престиж правительства, самоощущение политической элиты, демонстрация конкурентам внутри и вне страны своей способности справляться с кризисом. Второй путь имеет свой риск, среди которых угроза нехватки ресурсов на объявленные цели, рост иждивенчества или коррупции (особенно социально опасной во время кризиса), торможение реструктурирования производства – главное положительное свойство кризиса в рыночных условиях.

Для выхода экономики страны из кризиса в инновационный путь развития необходима система антикризисного государственного управления, основанная на реализме и жестких бюджетных ограничениях. Система принятия государственных управленческих решений должна опираться на максимальную мобилизацию адаптационных возможностей бизнеса и семей. Прежде всего, решения должны приниматься максимально оперативно с возможным делегированием части решений на нижние уровни вертикали, лишенных в настоящий момент инициативности.

Сложность ситуации состоит в том, что основные группы интересов сосредоточены пока исключительно на краткосрочных мерах и даже не в состоянии обеспечить давление на правительство с целью продвижения мер долгосрочного характера. Иными словами, власть вынуждена осуществлять поиск мер не только в условиях работы в режиме

«пожарной команды» и «обрубленных» механизмах обратной связи, но и при отсутствии внятных сигналов от групп интересов об их заинтересованности в долгосрочных мерах.

На выходе из кризиса возникнет огромная потребность в коалиции и компромиссе, максимально широком и включающим те элементы общества, интеллектуальной и деловой, политической элиты, которые вызывают надежду и доверие. В то же время ясно, что ключевые группы будут пытаться сохранить свои коалиционные соглашения (возможно, на иных содержательных условиях). Типы возможных новых – послекризисных – коалиций в большой степени могут различаться условиями сотрудничества основных групп. Также важно то, интересы каких (в частности потенциально блокирующих) групп должны быть взяты в расчет.

Кроме того, модернизационный сценарий предполагает самоограничение всех групп интересов, особенно элиты, что применительно к кризисной ситуации означает использование адекватных правил распределения потерь между различными группами. Впереди тяжелый период рецессии, неравномерных потерь у всех или большинства акторов российской социально-экономической и политической жизни. По мере достижения «дна кризиса» активизируется поиск оснований и коалиций для выхода на модернизационный путь развития в будущем.

СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

Виталий ТАМБОВЦЕВ,

доктор экономических наук, профессор,
зав. лабораторией экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Программы развития: к методологии разработки

1. Введение

Исторический опыт показывает, что в разных странах время от времени возникают ситуации, в которых резко возрастает активность политиков, чиновников и гражданских деятелей и организаций в сфере разработки достаточно долгосрочных программ, предполагающих более или менее существенные изменения в сложившемся в стране порядке функционирования ее экономики. В результате реализации одних из таких программ происходят улучшения в уровне общественного благосостояния, другие не улучшают (и даже ухудшают) его, третьи, не меняя общий уровень благосостояния, приводят к значительному перераспределению богатства, улучшая положение одних социальных групп при одновременном ухудшении его у других групп. Наконец, можно наблюдать и такие программы, которые, снижая общий уровень благосостояния в стране, существенно улучшают его для некоторых из социальных групп. Кроме того, нередки случаи, когда разработанные программы развития выполняются селективно: некоторые из их частей реализуются достаточно полно, в то время как другие даже не начинают осуществляться в течение определенного программой периода. Разумеется, есть и такие программы, которые широко объявляются, но вообще не выполняются, несмотря на предпринимаемые усилия. Какой именно из этих возможных исходов реализуется на практике, зависит от множества экономических, социальных и политических факторов, проявляющихся как внутри, так и вовне страны.

Один из таких факторов, с моей точки зрения, во многом определяющий результирующее влияние других воздействий на результаты осуществления программы, – качество самой программы развития (далее – ПР), всецело зависящее от методологии ее разработки (и, конечно, квалификации разработчиков).

Целью данной статьи является характеристика основных моментов такой методологии разработки ПР, следование которой если не гарантирует, то, по крайней мере, способствует подготовке программ, позво-

ляющих достигать преследуемые ими цели. Важно подчеркнуть, что далее речь пойдет только о таких ПР, которые задумываются как программы **повышения общественного благосостояния**, т.е. программы, реализующие **Парето-улучшения**, а не программы, нацеливаемые на перераспределение общественного богатства в пользу какой-то ограниченной части населения страны.

Поскольку предметом статьи является методология разработки ПР, в ней не затрагиваются вопросы **политэкономии реформ**, т.е. соотношения внутри- и внешнеэкономической ситуации страны, сочетания политических сил и социальных групп, при которых ПР не только разрабатываются как Парето-улучшения, но и успешно осуществляются⁸⁶.

2. Условия возникновения и состав программ развития

Когда в стране все хорошо, нужды в программах развития нет. Конечно, какие-то сложности регулярно возникают, но с ними обычно справляется сформированная система госрегулирования. Только в тех случаях, когда функционирование этой системы в штатном режиме не позволяет преодолеть возникшие проблемы, возникает необходимость в ее перенастройке, т.е. в ПР. Программы развития возникают также регулярно в странах с выборной системой власти, когда конкуренция между претендентами на те или иные посты заставляет их формировать предвыборные программы, т.е. наборы обещаний избирателям, демонстрирующие, как в лучшую сторону изменится жизнь людей, если именно данный кандидат войдет в систему властных органов. Но такое выдвижение программ означает, что у кого-то есть проблемы, **не решаемые в рамках привычной рутинной практики действий**, и в данном случае такими субъектами выступают конкурирующие кандидаты на властные посты.

Итак, для самого общего случая можно констатировать, что необходимость в формировании общенациональных ПР (а также концеп-

⁸⁶ Этим вопросам посвящена обширная литература, см., например: The Political Economy of Policy Reform. Ed. by J. Williamson, Institute for International Economics, Washington, DC, January 1994; Haggard S. and Kaufman R., The Political Economy of Democratic Transitions, Princeton: Princeton Univ. Press, 1995; Rodrik, D. Understanding Economic Policy Reform // Journal of Economic Literature, 1996, 34, p. 9-41; The Political Economy of Reform. Ed. by F. Sturzenegger and M. Tommasi. The MIT Press, 1998; Stiglitz, J. Distinguished Lecture on Economics in Government. The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions // Journal of Economic Perspectives, 1998, vol.12, No. 2, Spring, p.3-22; Hellman J., Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transitions // World Politics, 50, No. 2 (January, 1998), pp. 203-34; Olofsgård A. The Political Economy of Reform: Institutional Change as a Tool for Political Credibility. – In: World Development Report. World Bank, 2005; The Political Economy of Reform Failure. Ed. By M.Lundahl, Routledge, 2005; Alesina A., Ardagna S., Trebbi F. Who Adjusts and When? On the Political Economy of Reforms. NBER Working Paper No. 12049, February 2006.

ций и стратегий таких программ, как вспомогательных, внутренних документов, необходимых для формирования полноценных программ) возникает тогда, когда созревает понимание того, что уже сложились или ожидаются **проблемы**, которые **невозможно** решить с помощью уже **существующих ресурсов** и **механизмов их использования**.

Это означает, что любая ПР (если она не имеет чисто декларативного или «маскирующего» характера) должна включать в себя два основных блока:

(1) блок **институциональных преобразований**, или **институциональных реформ**, нацеленных на изменение сложившихся механизмов использования ресурсов, и

(2) блок **инвестиционных мероприятий**, определяющий новые направления использования ресурсов, становящиеся доступными на основе проведенных институциональных изменений.

Почему ПР не может ограничиваться включением в ее состав только блока (2)? Как отмечалось выше, если возникшие проблемы могут быть решены только за счет перераспределения ресурсов, то с этим вполне может справиться действующий в стране механизм хозяйствования, работающий в обычном, рутинном порядке, и, следовательно, в разработке и реализации ПР нет необходимости. Если же такой механизм не позволяет устранить осознанную проблемную ситуацию, значит, он нуждается в изменении, что и приводит логически к возникновению в структуре ПР блока (1), – блока институциональных реформ.

Более того, в структуре ПР **может не оказаться** блока (2) как специального плана перераспределения ресурсов, если содержание блока (1) таково, что измененный механизм хозяйствования сможет перенацелить доступные ресурсы на решение сформулированных проблем без особого плана, в результате возникновения адекватных стимулов у частных владельцев ресурсов. Однако, поскольку вновь возникающие проблемные ситуации часто сопряжены с **недопроизводством общественных и клубных** (а также **социально-значимых**) **благ**⁸⁷, недопоставляемых рынком, блок (2) обычно присутствует, отражая инвестиционную активность **государства**.

⁸⁷ О соотношении этих понятий, см., например: Публичные услуги и функции государственного управления. Под ред. А.Е. Шаститко. М.: БЗА-ТЕИС, 2002, глава 2.

3. Принципы институционального проектирования

Исходя из очерченного состава ПР, включающего блок желаемых институциональных изменений, можно утверждать, что сами ПР представляют собой прежде всего институциональные проекты. Следовательно, при их разработке имеет смысл руководствоваться принципами институционального проектирования⁸⁸.

Принцип этапной полноты. Поскольку разработка проекта как нормативной модели намечаемой коллективной деятельности представляет собой разновидность процесса принятия и реализации управленческого решения, последовательность ее этапов совпадает с последовательностью шагов при принятии решений⁸⁹. Соответственно, сам принцип заключается в том, что для повышения вероятности успеха разрабатываемого институционального проекта, процесс его формирования должен в явном виде последовательно проходить все стадии процесса принятия решения.

Нарушения этого принципа представляют собой «пропуски» тех или иных из этапов в силу кажущейся очевидности результатов их явного осуществления. Как следствие, «входом» в последующий этап процесса институционального проектирования может оказаться далеко не наилучший вариант, что, естественно, снижает качество «выходов» такого этапа.

Принципы компонентной полноты. Любая продуктивная деятельность, т.е. действия, направленные на получение какого-либо «внешнего», овеществленного результата, возможна лишь при одновременном наличии следующих компонентов:

- объекта воздействия или преобразования;
- средств воздействия на объект;
- субъекта деятельности;
- знаний субъекта о том, как с помощью средств изменять объект;
- целей, мотивов и стимулов действий субъекта;
- условий, форм и способов соединения перечисленных выше компонентов, размещения их в порядке, позволяющем осуществить действиям⁹⁰.

⁸⁸ Тамбовцев В.Л. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики, 1997, №3; Тамбовцев В.Л. Основы институционального проектирования. Учебное пособие. М.: Инфра-М, 2008.

⁸⁹ См., например: Майминас Е.З. Процессы планирования в экономике: информационный аспект. Вильнюс: Минтис, 1968.

⁹⁰ Тамбовцев В.Л. Пятый рынок: экономические проблемы производства информации, М.: изд-во МГУ, 1993, с.8.

Легко видеть, что названные компоненты образуют некоторую минимальную систему, т.е. обладают свойством взаимодополнительности (комплементарности): при отсутствии любого из них деятельность не осуществится, результат не будет получен.

Исходя из этого, первый принцип компонентной полноты гласит: для повышения вероятности успеха проектируемой институциональной инновации, ее разрабатываемое описание должно включать все комплементарные компоненты соответствующей деятельности.

Компонентный состав институционального проекта может быть охарактеризован и с другой точки зрения: поскольку планируется создать некоторую норму, в составе проекта должны быть представлены все ее составные части⁹¹. Это требование составляет второй принцип компонентной полноты.

С точки зрения этого принципа, важнейшими составными частями института являются (I) алгоритм действий (схема взаимодействия) адресатов правила и (II) механизм принуждения адресатов к следованию этому алгоритму. Если разрабатываемые варианты правила содержат только какой-то один из этих блоков, или если блоки детализированы в неодинаковой степени, нетрудно предвидеть возникновение сложностей в процессе внедрения такого правила в жизнь, – сложностей, которые можно было бы избежать в случае следования разработчика данному принципу компонентной полноты институционального проекта.

Необходимо обратить внимание и на такой важный момент: поскольку сложной деятельностью многих различных субъектов является как сам проектируемый институт, так и процесс его создания и «вживания» в институциональную структуру экономики, полный институциональный проект должен включать два подраздела:

- (а) описание компонентов института как регулярной деятельности и
- (б) описание действий, обеспечивающих его создание, увязку и взаимодействие с другими институтами, существующими в экономике или каком-то ее фрагменте.

Иначе говоря, институциональный проект, как всякий план, должен указывать не только на то, **что** делать, но и на то, **как** делать. Соот-

⁹¹ Детальное описание логической структуры института дано в книге: Тамбовцев В.Л. Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС, 2005, с.50-51.

ветствующее требование включения в институциональный проект **обоих функциональных компонентов** представляет собой **третий** принцип компонентной полноты.

Принцип достаточного разнообразия стимулов. Одно и то же действие может быть вызвано у разных субъектов различными причинами. Поскольку выполнение нового правила предполагает, что индивиды будут осуществлять вполне определенные действия, независимо от того, задачей проектировщика является создание такой конструкции правила, в рамках которой требуемое (предусматриваемое проектом) действие осуществлялось бы **с максимальной вероятностью** (и минимальными издержками принуждения). Для этого в процессе разработки институционального проекта целесообразно связать с каждым действием множество стимулов для его выполнения, передав выбор одного из них тому субъекту, который должен следовать введенному правилу.

Принцип максимальной защищенности от девиантного поведения. Поскольку людям свойственно стремиться реализовать свои цели и интересы, сталкиваясь с необходимостью следовать правилу, выгоды которого для них неочевидны, они изыскивают способы избежать такого следования, «обойти правило». Соответственно, суть принципа заключается в необходимости разработки таких формулировок правил, которые не допускали бы произвольных, неоднозначных трактовок их содержания как для **адресатов**, так и для **гарантов** правил (т.е. тех субъектов, которые должны обеспечивать исполнение правил, – различных инспекторов, работников правоохранительных органов и т.п.). Для последних наличие в формулировках «зон неопределенности» – очевидная предпосылка возникновения коррупционных отношений с адресатами.

Принцип соучастия. В соответствии с ним, **наибольшие шансы на «выживание» имеет тот институт, который формируется при самом широком соучастии на всех этапах этого процесса всех затрагиваемых им субъектов.**

Смысл принципа заключается в том, что при следовании ему у проектировщика появляются возможности **заранее предусмотреть** как конкретные формы учета интересов адресатов нормы в ходе ее будущего выполнения, так и ввести различные механизмы защиты от оппортунистического поведения. Конечно, этого можно достичь и без прямого привлечения адресатов будущей нормы к участию в процессе проектирования, однако издержки проектировщика в этом случае будут существенно большими, чем при их включении в него. Тем самым, принцип соучастия ориентирован в первую очередь на рационализацию самого процесса институционального проектирования.

Принцип типологичности. Объектами институционального проектирования могут выступать самые разные нормы и правила действий, отличающиеся по целому ряду признаков. Смысл принципа типологичности заключается в том, что **особенности отдельных разновидностей экономических институтов требуют своего учета и в ходе их проектирования.** Разумеется, специфика отдельных типов экономических институтов не может повлиять на общую логику проектирования, однако может потребовать привлечения внимания проектировщика **к несоответствующим ее стадиям и моментам.** Из всего многообразия признаков, характеризующих экономические институты, для осуществления процедур институционального проектирования наиболее значимыми являются три свойства: 1) уровень формализованности института; 2) степень определенности участников института; 3) предполагаемый тип механизма принуждения субъектов к исполнению правила. Получающиеся сочетания различных вариантов значений названных признаков определяет разнообразие типов правил, которые могут входить в состав разрабатываемой институциональной реформы.

Еще раз подчеркну: следование принципам институционального проектирования не гарантирует действенности и эффективности правила, однако **не следование** им **гарантирует** неэффективность формируемых норм.

4. Проблемные ситуации, проблемы и цели программ развития

Как отмечалось, исходным пунктом разработки ПР выступают проблемы, которые невозможно решить в рамках существующей институциональной среды. Однако то, что является проблемой для одного субъекта, одной социальной группы, может вовсе не иметь проблемного характера для другой. В этой связи существенно различать проблемные ситуации, с одной стороны, и собственно проблемы, с другой. Будем называть некоторое положение дел (ситуацию) **проблемной ситуацией** для субъекта S, если, с его точки зрения, в этой ситуации что-то обстоит не так, как надо, как должно было бы обстоять. Другими словами, проблемная ситуация – это такое сложившееся положение дел, которое не удовлетворяет субъекта S. Описание проблемной ситуации, выделяющее ту или иную **причину** неудовлетворительного положения дел, будем называть **проблемой.**

Из этих определений следует, что «над» одной и той же проблемной ситуацией можно сформулировать **множество** различных проблем, каждая из которых будет указывать на **различные источники** неудовлет-

ворительности. Чем определяется разнообразие такого множества? В его основе лежит **полнота и детальность знаний** и представлений S об устройстве и закономерностях того фрагмента реальности, положение дел в котором он оценивает как неудовлетворительное.

Поскольку постановка (формулировка) проблемы практически полностью определяет формулировку цели, которая ставится для того, чтобы устранить исходную проблемную ситуацию (фактически формулировка цели представляет собой логическое отрицание формулировки проблемы), упомянутые знания существенно влияют и на постановки целей.

Ложные (или неполные) знания будут вести к **ложным постановкам** проблем и **ложным формулировкам целей**. Это означает, что, решив данную проблему (устранив **мнимую** причину проблемной ситуации), субъект вновь столкнется с таким же неудовлетворительным состоянием дел, что было и до начала решения проблемы, поскольку на ситуацию в действительности влияют иные факторы.

Проиллюстрирую сказанное примером. Пусть в качестве **проблемной ситуации** выступает чрезмерная **коррупция**, охватывающая многие слои и уровни чиновничества. Пусть, основываясь на своих представлениях о ее природе, – так сказать, собственной «бытовой теории», – правитель видит **причиной** коррупции и считает проблемой **недостаточную жесткость наказания** коррупционеров. Тогда целью намечаемых и реализуемых мер станет, очевидно, **ужесточение наказаний**. Приведет ли достижение этой цели, реализуемое принятием соответствующих нормативных актов, к устранению исходной проблемной ситуации? Ответ современной экономической теории, – **нет**, поскольку основная причина живучести коррупции – это чрезмерное вмешательство государства в хозяйственную жизнь, чрезмерная зависимость бизнеса от разрешительных или запретительных действий чиновников. Соответственно, **целью** антикоррупционной программы должна быть расчистка нормативно-правовой среды от административных барьеров, **дерегулирование экономики**, **сочетающееся** с улучшением работы правоохранительных органов по повышению вероятности раскрытия соответствующих преступлений.

К числу факторов, наиболее часто не принимаемых во внимание при формулировке субъектом S тех или иных проблем, относятся **последствия** ее решения **для других субъектов**. Тем самым, разрешив свою проблемную ситуацию, S может создать проблемные ситуации **для других** субъектов. И наоборот, предвидя такой поворот дел, – особенно, если новые проблемные ситуации возникнут для групп, обладающих

значительной переговорной силой, — S может **отказаться** от корректной постановки проблемы, публично декларируя такие цели, которые не задевают интересы упомянутых влиятельных групп.

Возвращаясь к предыдущему примеру, можно предположить, что правитель понимает недостаточность ужесточения наказаний коррупционеров для подавления массовой коррупции, вызывающей недовольство населения, однако понимает и то обстоятельство, что дерегулирование экономики вызовет массовое недовольство чиновников, лишаящихся возможностей трансформировать свою власть в доходы и собственность. Если переговорная сила населения (в сложившейся политической системе) меньше переговорной силы чиновников, правитель будет ставить в качестве цели ужесточение наказаний, хотя и будет понимать, что соответствующая программа, имеющая, в сущности, «камуфляжный» характер, не приведет к устранению исходной проблемной ситуации.

В связи с множественностью как проблемных ситуаций, с которыми сталкивается в своем развитии любая страна, так и, тем более, множественностью формируемых над ними проблем, возникает вопрос о том, каков механизм отбора проблем для их последующего решения с помощью ПР? Иными словами, какие проблемы становятся общественно-значимыми, **социальными проблемами**, а какие не попадают в сферу общественного внимания и обсуждаются лишь узкими группами специалистов?

В течение достаточно долгого времени среди экспертов бытовало (а иногда и сегодня бытует) мнение о том, что социальные проблемы существуют **объективно**, независимо от того, признается ли их наличие в обществе либо не признается. Соответственно, задача исследователя понималась как задача **выявления** проблемы, обоснования ее значимости для общественного развития, после чего она автоматически попадала в состав приоритетных для разработки программ и проектов по ее решению.

Такое понимание механизма отбора проблем для решения не учитывает важнейшего фактора **ограниченности ресурсов**, в том числе ограниченности **общественного внимания** как ресурса для политического действия. Как показали исследования социологов⁹², сформу-

⁹² Spector M. and Kitsuse J. Constructing Social Problems. New Brunswick, NJ: Transaction. [1st edition - 1977] 2006; Hilgartner, S. and Bosk C. The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model // The American Journal of Sociology, 1988, 94(1): 53-78; Glazer N. How social problems are born // Public Interest, 1994, Spring, Issue 115, p31-44; Miller G., Holstein J.A. (eds.) Social Problems in Everyday Life: Studies of Social Problems Work, Greenwich, Connecticut and London, 1997, и др.

лированные специалистами проблемы лишь тогда попадают в сферу повышенного общественного внимания и приводят к политическим действиям в форме разработки программ их решения, когда им удается **победить в конкуренции** за это внимание другие, альтернативные проблемы. Разумеется, проблемы как таковые, т.е. описания проблемных ситуаций, ни в какой конкуренции не участвуют, — конкурируют **группы интересов**, видящие возможности **усилить свои позиции** в связи с процессом решения проблемы. Если же проблема не обещает какого-либо рода **ощутимых выгод для той или иной группы**, способной привлечь к ней общественное внимание (или внимание правительства — в авторитарных политических системах), она не попадает в сферу общественного внимания и не влечет за собой действий по ее решению.

В качестве иллюстрации к этим положениям можно привести десятилетнюю динамику важности задач, которыми **должно было бы**, по мнению граждан, заниматься российское правительство (см. таблицу 1). В ней в процентах представлены доли респондентов, отмечавших в течение 1999–2008 гг. значимости соответствующих проблем (для краткости приведены только первые десять из шестнадцати). Нетрудно убедиться, что в течение этих лет отдельные приоритеты менялись, однако общий набор актуальных **для граждан** проблем оставался практически неизменным. Исходя из приведенной выше логики возникновения социальных проблем, можно утверждать, что по крайней мере для первых пяти проблем не нашлось достаточно влиятельной группы интересов, которая нашла бы для себя выгодной придать проблеме высокий статус в поле общественного внимания и заняться разработкой и реализацией программы по ее решению.

Таким образом, общую логику возникновения идеи разработки ПР и процедуры формирования ее цели можно представить следующим образом: осознание проблемной ситуации — формулировка проблемы — **развилка**: а) если влиятельная заинтересованная группа не обнаруживается, проблема уходит на периферию «публичной арены» и не решается; б) если такая группа обнаруживается, то — постановка цели — оценка последствий ее достижения для других влиятельных групп — **развилка**: а) если интересы последних не ущемляются, официальное провозглашение ПР; б) если ущемляются, изменение формулировки проблемы, пересмотр цели, оценка последствий достижения новой цели и т.д.

Очерченный итеративный процесс для признанных важными проблем **либо** выводит на приемлемую ПР, **либо** приводит к выводу, что исходную проблемную ситуацию нельзя устранить, ибо это приведет к противодей-

ствию влиятельных групп, которое снизит уровень благосостояния субъекта, осознавшего проблемную ситуацию и решившего ее разрешить.

Означает ли сказанное, что в очерченных условиях **вообще нет возможности** для **корректной** постановки проблемы (и цели)⁹³? Да, означает, если рассматривать процесс формирования ПР как **односубъектный**, осуществляемый только тем социальным субъектом, который осознал проблемную ситуацию и решил ее разрешить. Нет, если трактовать тот же процесс как **переговорный**, включающий те группы, которые затрагиваются намечаемыми решениями.

Таблица 1. Динамика важности задач правительства с точки зрения населения

Варианты ответа	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Государственный контроль над ценами	37	35	28	31	36	36	36	32	39	45
2. Снижение цен	46	46	41	44	47	45	47	41	40	44
3. Борьба с коррупцией, расхищением государственной собственности	22	37	33	34	36	40	38	41	45	34
4. Индексация зарплат, пенсии, вкладов в соответствии с ростом цен	25	35	33	38	34	34	39	33	39	33
5. Укрепление рубля, повышения его курса	40	37	28	29	33	30	26	24	26	31
6. Финансовая поддержка сельского хозяйства	17	31	24	20	26	27	33	30	35	24
7. Укрепление порядка и законности, борьба с преступностью	18	31	27	33	29	31	32	32	30	16
8. Финансовая поддержка госпредприятий	18	20	15	18	18	20	19	16	13	16
9. Возвращение в государственную собственность предприятий ключевых секторов экономики	14	17	16	19	17	19	20	17	22	9
10. Выплата задолженностей по зарплате, пенсиям, стипендиям	55	26	20	22	22	24	23	18	17	11

⁹³ Напомню, что такой постановкой будет та, которая приведет к росту общественного благосостояния, к Парето-улучшению.

5. Программа развития как договор

Сценарный подход к формированию ПР предполагает, как известно, выявление вариантов будущего состояния **внешней среды**, в которой и будет разворачиваться желаемая траектория развития. Под внешней средой при этом понимаются те факторы, которые влияют на динамику развития и мало зависят от действий субъекта стратегического выбора. Наиболее часто встречающимися компонентами сценариев для **открытых** экономик выступают в этой связи макроэкономические параметры и сочетания факторов, их обуславливающих (уровни цен на мировом рынке, баланс внешней торговли и т.п.). Все такого рода параметры являются последствия действий многих сил, в числе которых действия страны, разрабатывающей ПР, как правило, не могут иметь **решающего** значения. По отношению к таким компонентам сценариев, выбираемая и реализуемая стратегия развития страны является в основном их следствием, **реакцией** на тот или иной вариант сценария. Разумеется, в достаточно долгосрочной перспективе успешно реализованная стратегия **может повлиять** на внешние условия, однако такого рода влияние в любом случае опосредуется действиями других игроков на мировой арене, так что говорить о **сколько-нибудь определенном** обратном воздействии стратегии на внешнюю среду не приходится.

Существенно реже сценарный подход предполагает также и учет вариантов состояния **«внутренней среды»**, т.е. действий (или бездействия и противодействия) социальных субъектов (организованных групп специальных интересов, либо более или менее широких слоев населения, среди которых отсутствует организованность, зато имеется схожесть поведения в схожих условиях), обусловленных результатом стратегического выбора. Разумеется, это связано обычно не с тем, что разработчики ПР не понимают значимости внутренней среды экономики для успешности или неуспешности ее развития, а с тем, что параметры внутренней среды крайне трудно поддаются формализации, а их воздействие на макроэкономические переменные остается чаще всего количественно не определенным.

Между тем, разные стратегические варианты могут (и будут!) вызывать несовпадающие действия социальных субъектов внутри страны, – по той простой причине, что они будут отвечать интересам одних групп, улучшать их благосостояние (в широком смысле слова), однако противоречить интересам других групп, т.е. снижать их благосостояние. Иными словами, для «внутренней части» сценариев их обратная зависимость от выбранной стратегии имеет **вполне четкий** характер: стратегии, **ущем-**

ляющие интересы влиятельных групп, будут вести к ухудшению условий для их осуществления, и наоборот, стратегии, работающие на реализацию таких интересов, породят дополнительные усилия в их поддержку.

Очевидно, наличие обратных связей между компонентами сценариев и стратегиями существенно усложняет обоснованную разработку как тех, так и других. В этой связи важными представляются методические подходы, позволяющие хотя бы частично разрешить эти трудности. В силу того, что упомянутые обратные связи плохо измеряются и формализуются, подходы к разрешению отмеченных трудностей следует искать не в создании какого-либо алгоритма действий, а в области процедур взаимодействия индивидов и их групп. Это позволяет вовлечь в поиск решения те неcodируемые знания (*tacit knowledge*), которыми они обладают, и которые не могут быть использованы в случае разработки сценариев и стратегий (а также ПР) в каком-то одном центре.

Поскольку попытки централизованной разработки ПР, несмотря на отмеченные сложности, тем не менее, имеют массовый характер, важно понимать, в чем будут состоять развития между стратегиями ПР, сформированными централизованно и децентрализованно.

Под «прямой» стратегией ПР будем далее понимать стратегию, состоящую из направлений действий, нацеленных на приоритетное развитие тех или иных отраслей или секторов экономики, включая производственную и социальную инфраструктуру, на проведение различных институциональных реформ, преобразующих часть внутренней среды экономики, увязываемых с намечаемыми и/или желаемыми перспективами динамики различных отраслей или секторов рынка.

Пример прямой стратегии — «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», принятые в 2000г., или так называемая «программа Грефа», включавшая как установки и перспективы отраслей и секторов, так и намерения в сфере институциональных преобразований. Однако отсутствие прогресса по всей совокупности намеченных в ней направлений, при очевидно успешной реализации части из них, приводит к мысли о том, что методология разработки этой (и других схожих) программ не позволила авторам создать осуществимую целостную стратегию действий. Анализ показывает, что успешно реализованы были те части этой программы, которые были непосредственно выгодны тому или иному ведомству или его части. Те же компоненты программы, которые могли принести значительную общественную выгоду, однако не сулили значительных преимуществ какому-то определенному ведомству, так и остались на бумаге.

С моей точки зрения, фрагментарность реализации этой программы – прямое следствие недостатков методологии ее разработки, прежде всего – централизованности процесса, попытка сделать всю работу в одной организации (хотя и с привлечением широкого круга экспертов из других организаций). Способ преодоления этого недостатка – переход к децентрализованной, **переговорной** организации процесса⁹⁴, который позволяет реализовать **принцип соучастия** в институциональном проектировании ПР.

Переговорная организация процесса формирования стратегии представляется более действенной, чем централизованная, однако сопряжена с большими издержками и **не гарантирует сама по себе** качества документа, – хотя бы той причине, что предполагает **добровольное раскрытие** сторонами их частной информации, что в отсутствие гарантий ее **добросовестного** использования резко ограничивает состав раскрываемой информации. Кроме того, переговорный процесс может быть успешным при условии (хотя бы непрямого) участия **первых лиц**, дающих четкие инструкции непосредственным переговорщикам, что еще более увеличивает организационные трудности реализации этой технологии. Наконец, переговоры обычно становятся успешными, если проходят на базе подготовленного заранее **предмета** переговоров, что возвращает нас к централизованной (не переговорной) технологии разработки такого базового варианта.

Если прямая стратегия, приводящая к росту **совокупного** благосостояния, разрабатывается в едином центре (например, государством) и предполагает в ходе своей реализации ухудшение ситуации для какой-то влиятельной группы, можно ожидать возникновения трудностей как с ее принятием, так и с осуществлением, т.к. придется осуществлять незапланированные расходы на подавление противодействия упомянутой влиятельной группы.

Яркий пример последних лет – введение в действие программы «монетизации льгот», сопровождавшееся серией острых социальных конфликтов. Примечательно, что в нескольких регионах, сразу предложивших льготникам **выбор**, – сохранение натуральных льгот или их монетизация, – конфликтов не было. Позже, как известно, подобный выбор был включен непосредственно в саму программу.

⁹⁴ Интерпретация программ и их стратегий как многосторонних контрактов была предложена мной еще в 1995 году (см.: Бюллетень Фонда «Реформа», № 12, 1995), и впоследствии развита и детализирована в 2000 г., см.: Тамбовцев В.Л. Контрактная модель стратегии фирмы. М.: ТЕИС, 2000.

Если прямая стратегия, приводящая к росту **совокупного** благосостояния, разрабатывается в форме переговорного процесса между государством и влиятельными группами, то в случае, если чьи-то интересы при этом ущемляются, можно ожидать, что договоренности просто не будут достигнуты, т.е. стратегия не будет разработана.

Дело в том, что разработать прямую стратегию, которая была бы **выгодна всем**, т.е. поддерживалась всеми социальными субъектами, затрагиваемыми ее последствиями, 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. Но если стратегия – некоторый **целостный вариант** развития, в котором составные части **взаимно дополняют** друг друга, это и будет означать, что в целом стратегия **не осуществится**.

Таким образом, более существенным, чем фактор **организации** стратегического процесса, представляется фактор **содержания** стратегии, т.е. наличие в нем **не только** намечаемых перспектив развития отраслей и секторов, представляющихся наиболее перспективными и приоритетными, но и механизмов стимулирования к участию в осуществлении намеченных изменений как тех, кто непосредственно получает выгоду от этого, так и тех, кто оказывается в положении утрачивающих существующие выгоды.

Стратегии, содержащие вместе с компонентами прямых стратегий, также и **явно сформулированные** механизмы стимулирования (относительно) проигрывающих групп, будем называть далее **стимулирующими стратегиями** (IS).

По своему смыслу стимулирующая стратегия представляет собой, в терминах экономической теории, план реализации Парето-улучшения, т.е. включает 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:

$$IS = [DA; Ac^+; Ac^-; BP(Ac^+ \Rightarrow Ac^-)],$$

где DA – система прямых действий (прямая стратегия), Ac^+ – группы, прямо выигрывающие от реализации DA, Ac^- – группы, прямо проигрывающие от реализации DA, $BP(Ac^+ \Rightarrow Ac^-)$ – совокупность компенсирующих побочных платежей от первых ко вторым.

Рассмотрим подробнее подходы к формированию каждого из компонентов IS.

6. Процесс формирования стимулирующей стратегии

Формирование прямой стратегии (DA). В качестве исходного пункта этой совокупности работ представляется естественным, на первый взгляд, принять то **множество проблем**, которые стоят перед страной на предстоящий период. При всей внешней простоте и очевидности этой предпосылки, за ней скрывается серьезная методологическая трудность: как отмечалось, некое положение дел может оцениваться одним актором как проблемная ситуация, в то время как другим — как совершенно нормальная ситуация, не имеющая характеристики проблемности. Да и сам набор проблем, фиксируемых на поле стратегических разработок, представляет собой результат усилий потенциально заинтересованных сторон, т.е. следствие определенных манипуляций.

Поэтому в качестве исходного пункта здесь целесообразно избрать тот набор ценностей, который принимается (относительным) большинством граждан страны.

Анализ данных многочисленных социологических исследований позволяет утверждать, что в настоящее время большинство согласно с тем, что:

- в России должно быть единое, территориально целостное государство;
- влияние страны на международной арене должно вырасти;
- доходы основной части населения должны значительно увеличиться;
- рынок должен служить основным экономическим механизмом, но действовать под контролем государства;
- частная собственность (в определенных пределах) необходима и полезна;
- государство должно финансировать здравоохранение, образование, пенсии, вообще осуществлять социальную поддержку граждан;
- власть должна быть сильной, обеспечивать порядок и справедливость в обществе (побороть коррупцию, преступность);
- высшая власть должна быть выборной.

Несоответствие между этими ценностями и фактическим положением дел определяет набор **потенциальных проблем**, которые, с одной стороны, признаются как проблемы **гражданами**, но, с другой стороны, могут не

быть выведены на общественную арену в качестве актуальных **социальных проблем**, — из-за отсутствия влиятельных группы, видящих прямой интерес в их решении (см. выше). Поэтому набор потенциальных проблем — это не непосредственный «вход» в разработку прямой стратегии, а, скорее, «точка отсчета» для оценки уровня общественной поддержки намечаемых мер со стороны различных заинтересованных групп.

Реальный же «вход» в разработку стратегии будут составлять проблемы, продвинутые на общественную арену влиятельными **заинтересованными группами** (готовыми их решать при определенных условиях), плюс те проблемы, которые не видны этим группам, однако являющиеся ключевыми с точки зрения **экспертов**. Необходимость включения таких «общественно непризнанных» проблем в процесс разработки прямой стратегии связана с тем, что экономика представляет собой **систему**, характеризующуюся достаточно жесткими закономерностями, так что «провал» в одной ее части может препятствовать развитию другой, относительно которой есть явная заинтересованность и со стороны влиятельных групп интересов, и со стороны большинства граждан. Тот факт, что эти жесткие закономерности могут быть (и чаще всего являются) предметом именно экспертного знания, не транслируемого на общественную арену, и означает, что они должны быть учтены в ходе формирования стратегии, несмотря на их «общественную непризнанность».

В качестве примера можно сослаться на проблему перехода российской экономики на инновационный путь развития. Будучи признанной на самых высоких уровнях власти, получая поддержку со стороны и науки, и бизнеса, она сопряжена, однако, с проблемой, которая **публично** не характеризуется как столь же значимая, не привлекает к себе адекватного внимания и столь же значительных финансовых средств: речь идет о проблеме **экономической свободы**. Ведь для того, чтобы идеи нововведений трансформировались в коммерчески успешные продукты и диффундировали в различные сферы и отрасли, необходима **свобода предпринимательства**²⁵, а не жесткая иерархия госкорпораций. Между тем, в России в 2006 г. общий индекс предпринимательской активности составлял 4,9%, уровень использования **новейших технологий** (применяемых менее 1 года) среди ранних российских предпринимателей — **менее 5%**, и доля предпринимателей, охарактеризовавших свой продукт как инновационный, ниже, чем в целом по кластерам стран как с высоким, так и с низким уровнем дохода²⁶.

²⁵ См., например, одно из недавних исследований: Nyström, K. Is Entrepreneurship the Salvation for Enhanced Economic Growth? // Working Paper Series in Economics and Institutions of Innovation №143, Royal Institute of Technology, CESIS – Centre of Excellence for Science and Innovation Studies. September 9, 2008.

²⁶ Верховская О.Р., Дорохина М.В. Предпринимательская активность в современной России // Российский журнал менеджмента, т.6, №1, 2008, с.25-52

Разработка способов решения проблем, т.е. намечаемых действий, с одной стороны, стандартный, а с другой стороны, — безусловно, творческий этап разработки любой ПР. Он предполагает, как известно, сопоставление технологий и результатов их применения с ресурсными (в широком смысле слова) ограничениями и выбор тех из них, которые, во-первых, осуществимы, а во-вторых, позволяют в наибольшей степени обеспечить решения поставленных проблем.

Группы-получатели выгод и потерь (As^+ , As^-). Определение данного компонента IS предполагает решение как минимум трех исследовательских задач:

1) выявление групп в совокупности индивидов (экономических агентов), As_i ; для этого, в свою очередь, необходимо установление критериев для их выделения;

2) определение **позитивных и негативных последствий** от намечаемых действий DA_i для каждой As_i , т.е. формирование матрицы $[C_{ij}]$, элементы которой c_{ij} выражают последствия 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** As_i как следствия (или результата) таких параметров группы как: а) уровня ее **ресурсной обеспеченности** («ресурсности», как говорят социологи); б) уровня **специфичности** располагаемых группой ресурсов, т.е. уровня критичности использования **именно данных** ресурсов для успеха тех или иных прямых действий, включаемых в состав DA_i , невозможности заменить эти ресурсы либо иными видами ресурсов, либо теми же ресурсами, но получаемыми из иных источников, от других групп; в) уровня **отделимости** ресурса от группы, т.е. 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.

С нашей точки зрения, переговорная сила группы является решающим критерием для формирования совокупности As_i . Однако, прежде чем воспользоваться этим критерием, необходимо располагать их **предварительным перечнем**. В состав последнего необходимо включить:

А) группы, характеризующиеся большим или меньшим уровнем **связности**, и владеющие ресурсами, которые могут оказаться значимы-

ми для осуществления тех или иных DA_i , либо оперативно распоряжающиеся ими (эксплуатирующие их); примером таких групп для России могут служить «нефтяники», «банкиры», «металлурги» и др.;

Б) группы, **не являющиеся связными**, однако сравнительно легко способные стать таковыми в случае угрозы их текущему благосостоянию, тем более – реального снижения такового; примерами для России могут быть такие группы как пенсионеры, автомобилисты и т.п.

Те из выявленных групп, которые пройдут фильтр уровня переговорной силы, должны быть включены для последующего анализа в состав множества (Ac^+ , Ac^-). Важно подчеркнуть, что для формирования IS важны не просто «приобретающие» и «теряющие» группы, но те из них, кто, в силу своих особенностей, могут ощутимо повлиять на процесс реализации ПР.

Исходя из этого, можно выделить три класса таких групп, различающихся типом ресурсов, которыми они наделены:

— **Властные группы**, располагающие административным ресурсом (и через него – также и финансовыми ресурсами);

— **Экономические группы**, располагающие финансовыми ресурсами (и посредством них – также и определенными лоббистскими возможностями);

— **Общественные группы**, располагающие таким ресурсом как возможность использовать для различных целей (прежде всего, для осуществления протестных действий) свои личные силы и время.

Первые два класса по общепринятой терминологии относятся к элитным группам, группы последнего класса можно охарактеризовать как массовые, латентные или широкие.

Механизмы и формы компенсации $BP(Ac^+ \Rightarrow Ac^-)$. Использованное для символического обозначения данного блока стимулирующей стратегии графическое выражение не должно вводить в заблуждение. Речь идет отнюдь **не о непосредственной передаче** одними группами части своего прямого выигрыша другим, теряющим в (относительном) уровне благосостояния в результате осуществления ПР. 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 каких-то DA_i , перейти от негативной к нейтральной или позитивной позиции по отношению к прямой стратегии DA .

Разработка конкретных мер может при этом основываться, с одной стороны, на материалах матрицы [С_{ij}], а с другой стороны – на типологии компенсаций. Для того, чтобы не связывать жестко каждую «теряющую» группу только с одной формой компенсации, целесообразно формировать для каждой из них некоторое «меню» компенсаций, что полностью соответствует принципам институционального проектирования.

7. Варианты компенсаций

Успешность осуществления ПР зависит от масштабов и характера компенсаций, которые намереваются предоставить реформаторы игрокам политического рынка и тем группам экономических агентов, которым в результате реформы предстоит утратить те или иные выгоды, которые им доставались в дореформенных условиях. Это требует более внимательного рассмотрения вопроса о компенсациях.

Вопрос о возможных размерах компенсаций теоретически решается достаточно просто: они не могут превышать того прироста стоимости, который ожидается от проведения изменений, в противном случае последние лишены экономического смысла. Однако такая постановка явно не будет учитывать структуры выгод и компенсаций, т.е. их распределения по группам политических акторов и экономических агентов, а также переговорных сил всех действующих лиц, их возможности влиять на принимаемые решения.

Как известно, критерий эффективности Калдора-Хикса (КХ), применяемый для оценки (и отбора) вариантов изменений экономической ситуации (в частности, программ развития), предполагает **возможность** компенсации потерь благосостояния той части индивидов, положение которой ухудшается, за счет общего прироста благосостояния в результате осуществления изменения. Что же касается вопроса о том, будут ли **в реальности** осуществлены подобные компенсации, то сам Н.Калдор полагал, что он находится вне сферы компетенции экономистов, и решать его должны политики⁹⁷.

Современное понимание данного критерия, по мнению Р.Зербе и др.⁹⁸, базируется на следующих предпосылках: 1) каждая единица стоимости оценивается одинаково, безотносительно к тому, кто ее получает; 2) изменение эффективно, если оно соответствует тесту на потенциальную компенсацию

⁹⁷ Kaldor, N. Welfare Propositions In Economics and Inter-Personal Comparisons Of Utility // Economic Journal, 1939, 49: p.550.

⁹⁸ Zerbe R., Bauman Y. and Finkle A. An Aggregate Measure for Benefit-Cost Analysis. AEI Brookings Joint Center for Regulatory Studies. Working Paper 05-13, August 2005, p.2

(potential compensation test), заключающемся в том, что выигрывающий **гипотетически** может компенсировать потери проигрывающих в результате изменения; 3) выгоды измеряются готовностью платить (willingness to pay, WTP), а потери — готовностью согласиться (willingness to accept, WTA); 4) распределительные последствия (equity effects) во внимание не принимается. Тем самым, из рассмотрения исключаются и **нравственные чувства**⁹⁹, объектом которых являются, безусловно, и распределительные последствия.

Разделение вопросов оценки эффективности, решаемых на основе научного анализа, и вопросов принятия практических решений о перераспределении выигрыша, решаемых политиками на основе каких-то иных соображений, составляет, тем самым, характерную черту данного подхода. Именно она стала объектом критики, подчеркивающей необходимость учета при оценке эффективности и вопросов **справедливости перераспределения**, а также в целом нравственных чувств, которые, безусловно, тесно связаны с широко понимаемым **общественным** благосостоянием¹⁰⁰.

Исключение из анализа нравственных чувств означает также исключение и целого ряда экономических благ, которые могут получать определенные оценки в терминах WTP или WTA. Однако строгое применение критерия КХ требует включения **всех благ**, для которых существуют упомянутые оценки. Расширенная версия этого критерия получила название критерия Калдора-Хикса-Зербе (КХЗ)¹⁰¹. Изменение будет соответствовать этому критерию, если: 1) сумма сопряженных с ним WTP превосходит по абсолютному значению сумму WTA; 2) все блага и оценки, для которых существуют WTP, рассматриваются как экономические блага; 3) выгоды и потери оцениваются как с помощью WTP и WTA, соответственно, так и с психологической точки зрения, которая определяется юридическими правами; 4) транзакционные издержки действий, — прежде всего, расчета и передачи компенсаций, — внутри системы правил (но не транзакционные издержки изменения правил) учитываются при определении эффективности¹⁰². Отметим, что иногда КХЗ понимается упрощенно, как требование учитывать при оценке варианта ожидаемые транзакционные издержки осуществления компенсаций, что означает просто снижение на их величину объем перераспределяемого выигрыша.

Сравнение критериев КХ и КХЗ показывает, что их применение к намечаемым изменениям (масштабным проектам, стратегиям, программам и т.п.) должно приводить к **разным** результатам. Действительно, в рамках КХЗ,

⁹⁹ Напомним, что под «нравственными чувствами» (moral sentiments, — часть названия книги Адама Смита "The Theory of the Moral Sentiments", Edinburgh: 1759; русский перевод: Теория нравственных чувств. М.: Республика, 1997;) здесь понимается забота о других индивидах, живых существах, чьем-то имуществе и т.п. Типичным проявлением моральных оценок выступает благотворительность.

¹⁰⁰ См., например: Nussbaum M. The Costs of Tragedy: Some Moral Limits of Cost-Benefit Analysis // Journal of Legal Studies, 2000, vol. 29, issue 2, p.1005-36.

¹⁰¹ Zerbe, R.O. Jr. Efficiency in Law and Economics. Aldershot, England: Edward Elgar, 2001

¹⁰² Zerbe R., Bauman Y. and Finkle A., op. cit., p.3

с одной стороны, в анализ вовлекается более широкий круг принимаемых в расчет последствий, а с другой стороны, в явном виде учитываются трансакционные издержки осуществления компенсаций. В этом смысле нельзя сказать, что КХЗ имеет более общий характер, чем КХ: это просто другой критерий сравнения вариантов изменений в экономике. Р.Зербе в своих работах отмечает несопоставимость обсуждаемых критериев, однако утверждает, что КХЗ обладает **явными преимуществами** перед КХ, поскольку вскрывает больше информации относительно предпочтений индивидов [Zerbe, 2004].

Как представляется, для **практического** принятия решений относительно того или иного варианта стратегии развития отмеченная особенность КХЗ вовсе не является преимуществом. Скорее, верно обратное: выбор становится **более затруднительным**, поскольку требует сбора и обработки дополнительной информации, в то время как характеристики осуществимости сопоставляемых вариантов могут существенно и не измениться.

Поэтому я считаю необходимым предложить **иной критерий выбора**, в принципе отличный от КХЗ, и в чем-то **противоположный** ему: изменение становится **осуществимым**, если оно допускает **псевдо-Парето-улучшение**. Это означает, что прироста выгоды ΔG_{ref} , который ожидают получить разработчики ПР, должно хватить для обеспечения приемлемой компенсации не для всех теряющих, а **лишь для тех групп**, которые в состоянии **эффективно препятствовать** такому изменению (с учетом, разумеется, трансакционных издержек функционирования механизма перераспределения).

Что же касается потерь других экономических агентов и политических акторов, они не принимаются во внимание. Очевидно, такой подход не соответствует ни КХ, ни, тем более, «нравственному» КХЗ, однако существенно расширяет возможности выбора вариантов проведения реформ, «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 ΔG_{ref} оказывается все-таки решающей для выбора вводимых правил.

Вместе с тем, 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** ΔG_{ref} . 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:

(1) субъект компенсации, в роли которого может выступать либо бенефициарий изменения, либо некоторая третья сторона, прежде всего – государство;

(2) характер компенсации, – прямой, в форме предоставления тех или иных благ, либо косвенный, в форме предоставления некоторых дополнительных возможностей повышения благосостояния;

(3) способ компенсации, через выплаты некоторой суммы денег либо через предоставление некоторого объема неденежных ресурсов; последний вид компенсаций условно будем называть «натуральным».

Взятые в совокупности, они определяют следующее разнообразие упомянутых типов (см. таблицу 2):

Таблица 2. Теоретическая типология компенсаций

Субъект компенсации	Прямые компенсации		Косвенные компенсации	
	Денежные	Натуральные	Денежные	Натуральные
Бенефициарий	1.1.1	1.1.2	1.2.1	1.2.2.
Государство	2.1.1	2.1.2	2.2.1	2.2.2

Рассмотрим подробнее возможное содержание сформированных типов компенсаций. Прежде всего, нуждаются в пояснении два «надтипа» – денежные и натуральные косвенные компенсации. Первые представляют собой различные меры, обеспечивающие **увеличение остаточного дохода** для проигрывающих групп, вторые – меры, приводящие к **улучшению условий использования** имеющихся у них **ресурсов**. С учетом этого пояснения обратимся к общей характеристике упомянутых типов компенсаций, имея в виду, что конкретное их содержание зависит от содержания тех экономических реформ, которые обуславливают возникновение специфических потерь:

1.1.1. Прямые денежные компенсации, выплачиваемые бенефициариями.

1.1.2. Прямые натуральные компенсации со стороны бенефициариев.

1.2.1. Косвенные денежные компенсации со стороны бенефициариев, т.е. увеличение доходов, остающихся в распоряжении теряющих групп.

1.2.2. Косвенные натуральные компенсации со стороны бенефициариев.

2.1.1. Прямые денежные компенсации со стороны государства.

2.1.2. Прямые натуральные компенсации со стороны государства.

2.2.1. Косвенные денежные компенсации со стороны государства, т.е. меры, направленные на увеличение остаточных доходов проигрывающих.

2.2.2. Косвенные натуральные компенсации со стороны государства.

Приведенная типология компенсационных мер может быть расширена и детализирована за счет введения, во-первых, такого признака, как длительность (разовый, в течение определенного промежутка времени или неопределенно продолжительный характер) их применения; во-вторых, признака временной соотнесенности с изменением (превентивные компенсации и компенсации, вводимые по результатам и последствиям осуществленного изменения). С их учетом эта типология может выполнять не только систематизирующую, но и **эвристическую** функцию – при решении задачи формирования конкретных мер, призванных уменьшить возможное сопротивление намечаемым реформам.

В целом, предложенная теоретическая типология компенсаций существенно шире, чем, например, их эмпирическая типология, предложенная С.Эдвардсом и Д.Ледерманом¹⁰³, где выделяются такие типы как:

(а) **прямая компенсация**, – в форме денежных или квази-денежных выплат тем группам, чьи интересы ущемляются;

¹⁰³ Edwards, S., Lederman, D. The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile. – In: Bhagwati, J. (ed.) Going Alone: The Case for Relaxed Reciprocity. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1998

(б) **косвенная компенсация**, заключающаяся в корректировке экономической политики для повышения доходов теряющих групп или снижении их издержек;

(в) **перекрестная компенсация**, т.е. прямая или косвенная передача дополнительных ресурсов теряющим группам;

(г) **исключающая компенсация**, состоящая в блокировании активности возможных сильных противников изменения за счет сохранения за ними существующих привилегий;

(д) **политическая компенсация**, выражающаяся в вовлечении влиятельных потенциальных противников изменений в процесс их осуществления через предложение им соответствующих должностей и т.п.

Легко видеть, что приведенные типы компенсаций легко «раскладываются» по клеткам приведенной выше таблицы, предоставляющей (с учетом двух упомянутых дополнительных признаков) значительное разнообразие возможностей для поиска конкретных мер, адекватных возникающим или уже возникшим проблемным ситуациям.

В связи с введенной типологией компенсационных мер важно подчеркнуть следующий момент: перечисленные в ней типы определяют различные **механизмы обеспечения компенсаций** проигрывающим индивидам, отличающиеся друг от друга структурами и уровнями **транзакционных 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 транзакционных издержек, необходимых для формирования и применения каждого из них, а следовательно, и выявить наиболее предпочтительные механизмы, характеризующиеся минимальными транзакционными издержками.

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

(а) 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;

(б) численность группы проигрывающих;

(в) характер (структура) группы бенефициариев – дисперсность или концентрированность, организованность или неорганизованность;

(г) численность группы бенефициариев;

При этом факторы (а) и (б) определяют как возможности и силу сопротивления преобразованиям, ведущим к потерям для соответствующих групп (издержки оппортунистического поведения как часть транзакционных издержек), так и прямые транзакционные издержки, связанные с измерением (выявлением групп теряющих), ведением переговорного процесса, расчетами компенсаций, организацией их предоставления и т.п. Факторы (в) и (г) определяют выбор между субъектами компенсационного механизма: при дисперсности, неорганизованности и большой численности группы бенефициариев транзакционные издержки механизма компенсации, в котором субъектом выступают бенефициарии, становятся запретительно-высокими, стало быть, компенсации должно осуществлять государство.

8. Заключение

Рассмотренный процесс разработки ПР, безусловно, характеризуется высокой степенью сложности. В этом состоит его **невыгодное отличие** от технократических подходов, базирующихся на проведении серий модельных расчетов с экспертными уточнениями и согласованиями (балансировкой) получающихся значений переменных, в которых не учитываются такие принципиально важные моменты как общественное согласие по множеству ценностей и проблем, выгоды и потери заинтересованных групп, эффекты их содействия или противодействия намечаемым преобразованиям, т.е. дополнительные издержки и выгоды, связанные с вовлечением в реализацию ПР дополнительных частных ресурсов, и т.п.

Однако только таким (или иным подобным) способом можно, как представляется, преодолеть острое противоречие между сложностью объекта, – социально-экономической системы, – и ограниченной рациональностью индивидов, стремящихся целенаправленно повлиять на процессы ее развития. Идея этого способа состоит в том, чтобы включить сам **источник сложности**, – группы граждан, обладающих собственными интересами, целями, ресурсами и ограниченными знаниями о возможностях из реализации, – **непосредственно в процесс** формирования плана коллективного действия, т.е. программы развития. Тем самым, наряду с явным, формализуемым знанием, ПР будет базировать-

ся и на неcodируемых знаниях, или **мётисе**¹⁰⁴, т.е. практических знаниях, которыми обладают граждане. Это принципиально повышает уровень обоснованности ПР и ее осуществимость, не говоря уже о широком вовлечении граждан в процесс управления государством, заметном повышении легитимности проводимой политики, обеспечении **реальной** общественной поддержки власти, возникновении массовых импульсов к развитию гражданского общества и т.д.

Масштабность процесса формирования программ развития в соответствии с предложенной методологией предполагает, что его инициатором выступает государство. Отдельная заинтересованная группа, безусловно, в состоянии, используя эту методологию, сформировать **основу** для переговорного процесса, однако он невозможен без реального участия в нем самих представителей всех заинтересованных групп. В так называемых полиархических политических системах¹⁰⁵ подобные переговоры составляют суть политического процесса. Возможны ли они в России, – покажет будущее.

¹⁰⁴ Скотт Дж. Благими намерениями государства: почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни. М.: Университетская книга, 2005, глава 9.

¹⁰⁵ Линдблом Ч. Политика и рынки. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005.

Сергей АФОНЦЕВ,
кандидат экономических наук,
доцент МГИМО (У) МИД России,
ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН

Сергей ПЛАКСИН,
кандидат экономических наук,
сотрудник Института современного развития

Андрей ШАСТИТКО,
доктор экономических наук,
профессор экономического факультета
МГУ имени М. В. Ломоносова,
генеральный директор Фонда «Бюро экономического анализа»

Стратегии социально-экономического развития России в условиях кризиса

Переходный период развития России был пройден в 1990-е годы во многом интуитивно, на основе сочетания поспешных и запоздалых, не всегда продуманных и сбалансированных решений. В результате экономического роста 2000-х, во многом обусловленного высокими мировыми ценами на товары российского сырьевого экспорта, появилась возможность выбора стратегий развития на обозримое будущее. Однако набор реальных вариантов развития, как показал проделанный группой СИГМА в предкризисный период анализ сценарных вариантов развития экономической ситуации, не столь велик. В период интенсивного экономического роста, продолжавшегося (как стало понятно сейчас) с момента окончания трансформационного спада до момента проявления последствий мирового финансового кризиса для экономики России, экономистами группы СИГМА были выделены четыре базовые стратегии: «Инерция», «Рантье», «Мобилизация» и «Модернизация»¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Подробный анализ данных стратегий представлен в работах: Коалиции дл будущего. Стратегии развития России: Коллектив экономистов «СИГМА». – М.: ООО «Издательство «Промышленник России», 2007; Россия в 2008–2016 годах: сценарии экономического развития. – М.: Научная книга, 2007 и других.

В данной работе мы кратко изложим основные выводы относительно соответствующих стратегий, а также проанализируем трансформацию содержания, вероятности реализации и возможностей сочетания доступных стратегий в условиях кризиса.

Под **стратегией развития** мы будем понимать сознательные действия правительства, направленные на обеспечение экономического и социального прогресса страны. Реализация любой стратегии невозможна без опоры на те или иные коалиции общественных сил в противостоянии с коалициями, отстаивающими альтернативные точки зрения; поэтому фактический, реальный **сценарий** развития страны, опирающийся на каждую из рассматриваемых стратегий, будет формироваться в результате комбинации сознательных и инстинктивных действий всех групп общества. Речь должна идти, таким образом, об анализе возможных **стратегий – сценариев социально-экономического** развития, которые являются во многом идеальными аналитическими конструкциями. Реализация каждого стратегического варианта, даже оформленного в виде детально проработанных документов, на практике столкнется с действиями различных групп общества, в той или иной степени корректирующих первоначальный замысел.

В центре нашего внимания будут находиться четыре базовые стратегии: «Инерция», «Рантье», «Мобилизация» и «Модернизация». В дополнение к ним можно было бы предложить еще несколько «экстремальных» сценариев развития. Однако мы пытаемся определить набор **наиболее реалистичных** стратегий. Кроме того, мы сознательно отказываемся от соблазна «размножать» сценарии в зависимости от внешних условий – например, динамики мировых цен на нефть или динамики мирового финансового кризиса. Как будет показано далее, соответствующие факторы оказывают влияние на вероятности и возможные результаты реализации соответствующих стратегий, но не на их набор.

«Инерция»

Инерционный сценарий основан на сознательном отказе от радикальных экономических изменений и социальных инноваций, трактуемых политическими и экономическими элитами как «нежелательная дестабилизация». Он предполагает преимущественно тактическое маневрирование правительства между группами интересов, с приоритетом экономической и политической «стабильности» (понимаемой как сохранение статус-кво) над развитием. Подобное тактическое маневрирование – при наличии ресурсов – предполагает их перебро-

ску из одной сферы в другую без особой заботы об эффективности и долгосрочных последствиях.

В рамках инерционного варианта задачи повышения благосостояния и сокращения социального неравенства решаются по мере их обострения (в режиме «тушения пожаров») без систематического использования механизмов раннего предупреждения и реагирования. Задача модернизации экономики в рамках данного варианта решается «посекторно», на основе политических сделок между бизнесом и государством.

Пока существует приток ресурсов извне, данный вариант обеспечивает рост уровня доходов населения (хотя и медленный) и сохранение коалиций поддержки со сменой участвующих в них групп в зависимости от политического цикла и усиления (ослабления) давления со стороны различных групп интересов¹⁰⁷. Поскольку требования изменить правила и ввести «вето проигравших» будут появляться спонтанно, то в процессе выработки экономической политики часто оказываются необходимыми несистемные, предоставляемые задним числом компенсации в целях поддержания стабильности. Вместе с тем вопрос о компенсациях, связанных с формированием коалиций на системном уровне, не возникает, как не существует и потребности в активной позиции гражданского общества.

Особенность данного сценария – отсутствие резких сдвигов в положении всех групп и слоев населения при синхронизированных позитивных изменениях для его основных групп. При этом, хотя он и способствует сохранению общей позитивной динамики экономического развития в условиях благоприятной внешней конъюнктуры, подмена стратегических целей тактическими приводит к распылению усилий, трудностям с выстраиванием долгосрочных приоритетов и не обеспечивает достижения стратегических целей развития страны.

Недостаточный учет долгосрочных последствий принимаемых решений и замедленная реакция на возникающие вызовы приводит к накоплению нерешенных проблем, справиться с которыми в конечном счете оказывается гораздо сложнее и дороже. Несистемность модернизации, нарастание внутренних конфликтов и прогрессирующее экономическое отставание от других стран – вот ожидаемый долгосрочный результат

¹⁰⁷ Задачи разработки и реализации реформ в рамках данной стратегии решаются постоянно, однако без значительных успехов, поскольку ставятся в отсутствие всесторонней проработки и обсуждения, включающего оценку влияния реформ на положение целевых групп.

реализации инерционного варианта. «Сохранение стабильности» может быть оправданным лишь в случае, если будут предприняты четкие системные шаги в сторону перестройки государственного механизма, однако тогда данный вариант станет близким к сценарию «Модернизация».

В ситуации экономического кризиса, когда для хозяйственных процессов характерны понижательные тренды, потери экономических агентов растут, а государство вынуждено тратить свои ресурсы на поддержание экономики, содержание инерционного сценария несколько меняется. Действия в режиме «тушения пожаров» и реакции на поступающие сигналы формально вполне вписывается в логику борьбы с кризисом. Как и в условиях благоприятной внешней конъюнктуры, государство оказывается от радикальных преобразований и социальных инноваций; стремится по возможности сохранить – в меру остающихся в его распоряжении ресурсов – стабильное выполнение своих социальных обязательств, компенсируя увеличение числа нуждающихся распределением бюджетов на социальные нужды.

Поскольку продолжительность кризиса спрогнозировать достаточно сложно, целевой функцией данного сценария оказывается минимизация текущих расходов бюджета и в то же время – максимально полное с учетом складывающихся обстоятельств выполнение социальных обязательств государства. В этом случае инерционность будет проявляться в значительном (прежде всего в относительном выражении) расширении активности государства при преимущественной ориентации на поддержку групп, от которых зависит сохранение статус-кво. В первую очередь это касается государственной поддержки крупных компаний, которые во времена благоприятной конъюнктуры были источником значительных дохода бюджета.

Основной проблемой инерционного сценария в кризисных условиях, как и в ситуации экономического роста, будет пренебрежение долгосрочными последствиями принимаемых мер. Действительно, всегда можно сказать, что посткризисная структура экономики сейчас не понятна (а значит неочевидны и приоритеты политики), возникает большое количество частных локальных задач, которые требуют немедленного решения. Между тем, реализация тех или иных мер в долгосрочной перспективе может привести к последствиям, которые существенно отличаются от их краткосрочного эффекта. Например, доминирование на фондовом рынке банков с государственным участием сокращает возможность привлечения инвесторов в будущем, поскольку динамика рынка становится еще более непрозрачной для

них. Снижение налогов в краткосрочном периоде не обязательно дает позитивный эффект в виде роста инвестиций (даже в условиях стабильной экономики), но их повышение практически всегда ведет к резкому падению платежей. В результате реализации данного сценария шанс на модернизацию экономики по завершению кризиса снижается, поскольку эффект принимаемых мер в долгосрочном периоде может привести как к «расчистке» экономики от малоэффективных предприятий, так и уничтожить целые отрасли

Следует отметить, что условия кризиса сами по себе являются фактором, препятствующим проведению инерционной политики. Во-первых, потери среди различных групп интересов распределяются неравномерно, а значит группы имеют разные (в том числе по интенсивности) стимулы к влиянию на государство. Во-вторых, последствия кризиса затрагивают практически всех участников, а значит число «пожаров для тушения» увеличивается. В-третьих, существенной предпосылкой реализации инерционного сценария в условиях подъема было наличие ресурсов (или возможностей регулировать потоки ресурсов соответствующим образом), достаточных для удовлетворения потребностей активных в настоящий момент групп интересов. Однако при падении бюджетных поступлений государственных ресурсов не хватит на удовлетворение потребностей всех групп, и кризисные потери любой из них окажутся больше, чем размер поддержки, который может быть предоставлен государством.

Таким образом, инерционный сценарий, даже в его «кризисном» понимании (с акцентом на минимизацию текущих издержек) может быть реализован только в краткосрочной перспективе. Далее либо истощатся государственные ресурсы (или иссякнут источники их пополнения), либо какие-то из влиятельных групп понесут потери критического масштаба, что заставит государство принимать осмысленные решения на долгосрочную перспективу.

«Рантье»

Суть данной стратегии сводится к централизации и перераспределению через государственный бюджет (главным образом, в форме социальных трансфертов) ренты от добычи и экспорта природных ресурсов с целью улучшения материального благосостояния граждан. Данный вариант предполагает увеличение *de facto* обслуживаемых социальных обязательств государства и наращивание государственных расходов (в том числе на социальные нужды и государственное

управление) в процентном отношении к ВВП. Поскольку главные бенефициары социальной политики – нетрудоспособные граждане, работники бюджетной сферы – несли основное бремя лишений, связанных с трансформационным спадом 1990-х годов, в условиях высокой конъюнктуры движение в данном направлении могло быть воспринято в обществе положительно, обеспечивая широкую поддержку власти и укрепляя социальную стабильность. Перераспределительная политика государства способствует повышению уровня жизни низкодоходных групп граждан, однако неясно, снизится ли при этом уровень социального неравенства.

Для реализации данной стратегии в условиях благоприятной внешней конъюнктуры требуются:

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

Ожидаемый результат осуществления стратегии «Рантье» в стабильных экономических условиях – это сохранение социально-политической стабильности и устойчивый рост доходов населения в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Однако с реализацией данной стратегии связан и ряд внутренних проблем. В частности, развитие потребительского сектора будет происходить на неинновационной технологической базе. Кроме того, объективные потребности малообеспеченных слоев российского общества заметно превосходят любые теоретически возможные поступления от экспорта ресурсов.

За сценарием «Рантье» стоят традиционные для XX в. популистские коалиции, которые могут быть весьма влиятельными в стране с высоким уровнем социального неравенства¹⁰⁸. Часть политического класса, левое крыло элиты, представители бедных слоев населения выступают в пользу присущего данной стратегии «возврата к справедливости». Вероятность создания сложных компенсационных схем «теряющим» группам в рамках данной стратегии невысока, так как доминирующая

¹⁰⁸ Более подробно о коалициях в контексте выбора стратегий социально-экономического развития см. Григорьев Л. М. Конфликты интересов и коалиции // Pro et Contra. 2007 Т. 11 . № 4—5, Аузан А., Золотов А. Коалиции за модернизацию: анализ возможности возникновения // Вопросы экономики, 2008 г. № 1, Тамбовцев В., Верведа А. Субъекты модернизации: воздействие групп интересов на стратегии развития / Вопросы экономики, 2008 г. № 1.

коалиция в составе крупного бизнеса (как государственного, так и частного), политической элиты и широких слоев населения, живущих сегодня, здесь заведомо не является проигравшей¹⁰⁹. Компенсации возможны, как правило, задним числом в случае допущения ошибок в проектировании новых правил (как при «монетизации льгот»).

Ключевую роль в рамках создания коалиции поддержки данного сценария, таким образом, играют не «компенсации проигравшим», а ресурсные трансферты в пользу членов доминирующей коалиции. Если ситуация с доходами бюджета станет напряженной (в том числе по причине ухудшения конъюнктуры на основных ресурсных рынках), на фоне увеличивающихся социальных обязательств возможности осуществления подобных трансфертов как средства поддержания коалиции уменьшатся. Это будет способствовать развитию событий по мобилизационному сценарию или поиску новых оснований для формирования коалиций поддержки¹¹⁰. При этом данный сценарий, как и предыдущий, не требует активной позиции гражданского общества, что не позволяет распознавать угрозы и «узкие места» в инфраструктуре и архитектуре институтов на ранних стадиях возникновения проблем.

Основная угроза успешности данному сценарию исходит от падения доходов бюджета. В условиях кризиса же одновременно с сокращением объемов государственных ресурсов увеличивается число нуждающихся в социальной поддержке. Более того, сценарий в своей базовой формулировке «Рантье» предусматривает, что изъятию и перераспределению ресурсов в социальную сферу подлежит лишь «сверхприбыль» (при всей условности этого понятия) добывающих компаний и компаний-экспортеров, а сами эти компании продолжают функционировать стабильно, обеспечивая генерацию денежного потока. В условиях кризиса и падения цен на товары сырьевого экспорта «сверхприбыль» отсутствует, а изъятие ресурсов может привести к остановке предприятий. Поэтому в кризисных условиях сценарий

¹⁰⁹ См.: Зингалес Л., Раджан Р. Спасение капитализма от капиталистов: Скрытые силы финансовых рынков – создание богатства и расширение возможностей / Институт комплексных стратегических исследований. М.: Теис, 2004. В данной работе обосновывается тезис о существовании коалиции крупного бизнеса и малоимущих слоев населения против свободного развития рынка.

¹¹⁰ Переход к модернизационному сценарию также не исключен, из чего, правда, не следует, что можно легко и просто переключиться на стратегию «Модернизация», если станет очевидно, что стратегия «Рантье» не обеспечивает развития страны по инновационному пути в долгосрочной перспективе. Экономические исследования, посвященные обсуждению общих проблем проведения экономических реформ, показывают, что возникновение кризиса (в том числе спровоцированного негативным внешним шоком) не является достаточным основанием для проведения реформ, направленных на повышение устойчивости экономической системы.

«Рантье» возможен только в сверхкраткосрочном периоде и заканчивается – вместе с исчерпанием доступных ресурсов – социальными потрясениями и глубокой рецессией.

Однако и условиях кризиса возможно проведение политики, предусматривающей активное перераспределение максимального объема бюджетных средств на социальные нужды, т.е. фактически можно выявить элементы данного подхода, но «мимикрирующие» под меры мобилизационного сценария. Например, целенаправленное проведение «разъяснительной работы» о необходимости сохранения занятости и одновременная деятельность комиссий по обеспечению определенного среднего уровня оплаты труда на предприятиях вполне укладывается в рамки данного сценария.

«Мобилизация»

Содержание стратегии «Мобилизация» сводится к масштабному перераспределению ресурсов государством и их концентрации на направлениях, объявленных приоритетными (инфраструктура, энергетика, высокотехнологичное машиностроение, нанотехнологии и т. п.). Базовыми секторами-донорами в рамках этой стратегии в предкризисный период являлись сектор добычи углеводородного сырья, металлургия, а также оборонно-промышленный комплекс (ОПК). Добыча и экспорт природных ресурсов в одном только нефтегазовом комплексе, согласно оценкам Экономической экспертной группы ^{III}, обеспечивали в последние годы свыше 1/3 доходов расширенного бюджета (см. табл. 1).

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

Перераспределение ресурсов в сектора, объявленные «прорывными», означает относительное сокращение средств, направляемых на повышение реальных доходов населения, работающего в бюджетном секторе, а также неработающих граждан. В этих условиях для

^{III} Авторы выражают признательность Е.Т. Гурвичу за предоставленные данные.

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), но и создание новых или частичное восстановление существовавших во времена СССР механизмов принуждения.

Таблица 1. Доходы бюджета, поступающие из нефтегазового комплекса

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Доходы расширенного бюджета, % ВВП	37,3	37,5	37,2	36,5	37,0	39,7	39,5	40,2
В том числе поступающие из нефтегазового комплекса, % ВВП*	8,6	9,1	8,0	8,2	10,0	14,8	13,9	12,7
Доля доходов из НГК в расширенном бюджете, %	23,1	24,2	21,6	22,5	27,0	37,3	35,2	31,6

Рассматриваемая стратегия предполагает минимальный учет интересов граждан при формировании повестки дня экономической политики, а действия бизнеса могут приводиться в соответствие с «генеральной линией» правительства в основном административными методами (вплоть до введения штрафов за «неинновационность» или «недостаточную социальную ответственность»). Это обусловлено прежде всего низкой приоритетностью развития институтов гражданского общества и заниженной оценкой информации, получаемой на основе механизмов обратной связи между государством и обществом.

Достижение результатов в данной стратегии обеспечивается не только за счет традиционных форм вмешательства государства в хозяйственную жизнь, но и благодаря (1) доминированию в экономике государственных корпораций, ответственных за отдельные «направления прорыва» (государственное предпринимательство), а также (2) государственно-частному партнерству в форме полупринудительной ориентации частного бизнеса на достижение сформулированных государством приоритетов¹¹².

Стремление к максимально полному извлечению ренты из добывающих отраслей логически ведет к огосударствлению действующих в них предприятий, усилению прямого и/или косвенного влияния, в том числе определяющего не только стратегические, но и тактические решения. Наличие в числе приоритетных секторов ОПК позволяет увеличить государственное финансирование соответствующих НИОКР, включая и некоторые сферы фундаментальных исследований и образования. Именно они призваны играть роль источника продуктовых и технологических нововведений как материальной основы модернизации экономики. Как следствие, модернизация будет происходить в значительной мере путем реализации программ и проектов, финансируемых за счет бюджета и/или осуществляемых на базе неравноправного государственно-частного партнерства. На отрасли, удовлетворяющие потребительский спрос и работающие на внутренний рынок, поддержка государства почти не распространяется.

Рассматриваемая стратегия может обеспечить модернизацию отраслей, объявленных «прорывными» и «приоритетными». Движущей силой экономического роста выступает экспорт как ресурсной, так и высокотехнологичной продукции в рамках довольно узкого сегмента,

¹¹² Именно резкая активизация государственного вмешательства в экономические процессы (ужесточение регулирования, «расползание» государственного предпринимательства, расширение многообразия и масштабов неимущественных форм влияния на бизнес) позволяет говорить о мобилизационных чертах данной стратегии, которую вместе с тем не следует отождествлять с практикой мобилизационных экономик XX в., функционировавших в условиях подготовки или ведения войны.

однако слабый рост (или даже стагнация) доходов большинства населения не позволит трансформировать экспортные доходы во внутренний спрос. Этому способствует, в частности, тот факт, что реализация данной стратегии требует значительного расширения государственных функций, которое в свою очередь требует дополнительного финансирования за счет ограниченных ресурсов.

Претензии на особое положение в мире (обусловленные в том числе низкой диверсифицированностью источников экспортных доходов по группам отраслей) ведут к чрезмерным расходам, направленным на парирование внешних угроз. Причиной этого может служить как переоценка враждебности внешнего окружения, так и преувеличение опасности вызовов и угроз под влиянием манипулирования информацией со стороны групп, заинтересованных в получении дополнительных ресурсов для отражения соответствующих угроз (особенно с учетом грузинской агрессии в Южной Осетии в августе 2008 года и экспансии на восток военной инфраструктуры НАТО).

Таким образом, основными ожидаемыми результатами выбора и реализации мобилизационной стратегии являются [анклавная модернизация](#), чрезмерное напряжение экономических ресурсов страны, пренебрежение вопросами развития прав и свобод граждан, создания необходимых для устойчивого экономического развития стимулов к нововведениям. Вероятно также обострение внутренних угроз ввиду углубления неравенства между «приоритетными» и «неприоритетными» отраслями и регионами.

В реализации данной стратегии могут быть заинтересованы в первую очередь чиновники всех уровней, поскольку она не только не предполагает существенных изменений в сложившихся практиках управления, но и позволяет распространить их на новые сферы и отрасли экономики. Кроме того, в ее пользу может выступить часть представителей бизнеса (в первую очередь из «отраслей прорыва»), рассчитывающих получить доступ к значительным государственным ресурсам.

В стратегии «Мобилизация» компенсации дополнительных издержек или потерь экономических субъектов в условиях благоприятной конъюнктуры выполняют значимую, хотя и подчиненную роль. Частному бизнесу может быть разрешена экспансия за рубеж в обмен на активную лояльность внутри страны. Для массового избирателя потеря перспектив повышения материального благосостояния будет «морально компенсирована» ощущением принадлежности к «значимому» субъекту международных отношений. Данная стратегия базируется на убежденности групп, принимающих решения, в возможности «сверху» осуще-

ствить преобразования при ограниченных ресурсах и конкурирующих отраслевых подходах. Принудительно направляемая модернизация носит догоняющий характер, а принципиально нерыночное определение «приоритетных секторов» чревато серьезными ошибками, на исправление которых впоследствии может не хватить ни времени, ни ресурсов.

Другая слабость данной стратегии состоит в ненадежности основного источника финансирования – экспорта первичных ресурсов, ввиду сильной его зависимости от факторов, не контролируемых российской властью. К их числу в первую очередь относятся колебания мировых цен на энергоносители и интенсификация исследований и разработок, направленных на освоение новых источников энергии и внедрение технологий энергосбережения. Наконец, данный вариант предполагает значительные масштабы перераспределительной деятельности, сопровождающейся неизбежной коррупцией, которая ослабляет государство и препятствует достижению долгосрочных целей стратегии.

Мобилизационная стратегия не теряет своей актуальности и в условиях кризиса. Более того, ее реализация с ухудшением экономической конъюнктуры упрощается в силу следующих обстоятельств.

Во-первых, в условиях благоприятной конъюнктуры консолидация отраслей под контролем компаний с государственным участием требовала осуществления специальных манипуляций с правами собственности, не всегда легитимных (по крайней мере, с точки зрения правовых норм стран с развитой рыночной экономикой), либо создания явных преференциальных условий отдельным компаниям, что в условиях провозглашаемой рыночной конкуренции являлось как минимум предметом для обсуждения (а в некоторых случаях и осуждения).

В условиях же кризиса, когда практически все свободные ресурсы находятся в руках государства, достаточно лишь увеличить государственный заказ и улучшить условия его предоставления (например, увеличив долю авансов), чтобы государственные компании приобрели средства для «спасения» – через фактический выкуп – частных компаний той же отрасли.

Во-вторых, поскольку одним из магистральных направлений поддержки экономики является прямое распределение государственных ресурсов, достаточно установить для их выделения критерии, звучащие при спаде вполне обоснованно (например, сохранение занятости и как следствие – социальной стабильности), но сформулированные не вполне конкретно оставляющие широкое поле для административного произвола.

В-третьих, даже в случае выделения поддержки на рефинансирование иностранной задолженности (а избыток такой задолженности является одним из факторов кризисного развития экономической ситуации в стране) для компаний-должников происходит лишь смена кредитора – вместо нерезидентов им становится государство. Однако смена кредитора не означает автоматической отсрочки или отмены долга, а значит, при сохранении кризисных явлений в экономике заложенные при рефинансировании задолженности пакеты акций будут абсолютно легитимно переходить в собственность государства.

В-четвертых, в условиях кризиса сверхконцентрация полномочий у государственных органов выглядит вполне естественным и логичным в глазах общества и даже бизнеса шагом, ликвидирующим реальные или кажущиеся провалы рынка (например, путем распределения ресурсов через государственные банки).

Основные проблемы данного сценария в условиях кризиса в целом соответствуют перечню проблем в период благоприятной конъюнктуры. К наиболее существенным из них можно отнести следующие:

- в долгосрочной перспективе доминирование государственных компаний, компаний с государственным участием или иными формами вовлеченности государства в процесс принятия решений при отсутствии сильных институтов общественного контроля приведет как минимум к неэффективному расходованию ресурсов, а в наиболее вероятном случае – значительным экономическим потерям;
- в условиях давления со стороны различных групп интересов индивидуальный характер принятия решений (как по объектам, получающим поддержку, так и по объемам поддержки) может привести к дальнейшему развитию и закреплению коррупционных отношений;
- выделение государственной поддержки без каких-либо дополнительных условий создает стимулы к выводу средств из экономики;
- в условиях «ручного управления» экономикой и ограниченных возможностей контроля со стороны лиц, принимающих решения, за низовыми уровнями системы управления, транслируемые с верхнего уровня сигналы будут искажаться (например, логичным действием руководителя регионального подразделения государственного банка при выделении ему через центральный офис средств на поддержку бизнеса является не выдача высокорискованных в условиях кризиса кредитов, а хеджирование рисков

и покупка валюты). Эффект от реализации провозглашенных на высшем уровне управления мер искажается на более низком уровне, в результате чего возникают обманутые ожидания, растрачивается кредит доверия, что в последующем создает дополнительные издержки для обеспечения работоспособности коалиций с участием государства.

В целом же реализация данной стратегии в кризисных условиях вполне возможна и не ведет к катастрофе. Как в условиях благоприятной конъюнктуры мобилизационный сценарий обеспечивал анклавную модернизацию, так при кризисе он обеспечивает спасение избранных отраслей. Однако последствием данной стратегии является то, что будет закреплён «мобилизационный» способ принятия экономических решений, а деятельность предприятий будет направлена не на повышение экономической эффективности, а на попадание в число направлений, объявленных приоритетными. А значит, и посткризисное развитие в таких условиях будет скорее всего строиться на основании мобилизационного сценария.

«Модернизация»

Эта стратегия предусматривает поэтапное формирование общественных коалиций, выступающих за глубокую модернизацию институциональных механизмов, отвечающих за инновационную и инвестиционную активность, качество общественных институтов и государственного управления. Такая модернизация возможна, как показывает мировой опыт, только на основе широкого развития частного предпринимательства и обеспечения максимально благоприятных условий для реализации экономической инициативы граждан страны. Для этого необходима конкурентная хозяйственная среда, не зарегулированная государством, а также наличие развитой институциональной, производственной и деловой инфраструктуры, высококачественного человеческого капитала.

Результативность модернизации обеспечивается посредством:

- создания институциональной среды, благоприятной для развития бизнеса и некоммерческих организаций и выполнения ими своих функций по отношению к гражданам, на основе качественно нового способа формулирования правил (предусматривающего выявление вариантов решения проблемы, выигрывающих или проигрывающих групп интересов, выбор решения на базе установленных критериев с учетом обсуждения с основными группами и разработки системы

компенсационных мер), который обеспечивал бы стимулы к производительной деятельности по созданию общественного богатства, а не к его перераспределению;

■ сосредоточения усилий государства на опережающем развитии производственно-финансовой, научно-образовательной, информационной, транспортной и социальной инфраструктуры, способствующей максимально полному использованию как ресурсных и территориальных преимуществ страны, так и творческого потенциала ее населения.

Создание институциональных предпосылок модернизации предполагает существенное повышение уровня защищенности прав частной собственности и контрактных прав, обеспечение квалифицированности и подлинной независимости судов, радикальное снижение административных барьеров, усложняющих хозяйственную деятельность, сокращение коррупции.

В свою очередь, создание инфраструктурных предпосылок модернизации подразумевает дальнейшее повышение плотности транспортных и информационных коммуникаций, а также эффективности работы организаций, предоставляющих банковские и иные деловые услуги, развитие системы образования и НИОКР. При условии создания необходимых институциональных предпосылок вложения в инфраструктуру могут стать (и становятся, как показывает мировой опыт) выгодными и для частных инвесторов.

Для успешной модернизации необходимо, чтобы элиты, бизнес и граждане действительно решили двигаться в выбранном направлении. Теоретически возможна ситуация, когда модернизация проводится «беневоле́нтным диктатором» без согласия на то со стороны общества. Но и «благонамеренный диктатор» (если он действительно существует в реальности) не свободен в своих действиях и вынужден учитывать реальные интересы общественных групп¹¹³. Ввиду сложности задач модернизации, попытки опереться на узкие группы поддержки рано или поздно ведут к неудаче, поэтому определение и согласование структуры целей в рамках данной стратегии должно опираться на широкие общественные коалиции.

¹¹³ McGuire M. C., Olson M. The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force // Journal of Economic Literature. 1996. Vol. 34. P. 72–96.

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 бизнеса, позволит резко уменьшить риски зависимости от конъюнктуры мирового рынка сырьевых ресурсов, усилить значение внутреннего рынка как источника спроса. В силу низкой ресурсоемкости формирования институциональных предпосылок модернизации нагрузка на бюджет будет незначительной, что позволит направить бюджетные средства на решение актуальных проблем.

Слабая сторона этой стратегии заключается в том, что ее реализация требует значительных усилий власти, причем в направлениях, для нее непривычных. Речь идет о привлечении широких общественных сил к модернизации общества, бизнеса и государства. Фактически должен быть изменен стиль взаимоотношений власти и гражданского общества, усилены подотчетность органов власти гражданам, ответственность чиновников за предпринимаемые действия (или бездействие). В связи с этим можно ожидать существенного сопротивления стратегии модернизации со стороны определенной части бюрократии. Для его преодоления нужна разработка не только мер контроля, но и системы компенсаций.

Кроме того, в краткосрочном аспекте высок риск не получить видимых положительных результатов, поскольку модернизация – принципиально долгосрочная стратегия, которая предполагает расширение временного горизонта принятия решений в условиях повышения открытости экономики для международной конкуренции. При этом доля государственных расходов в ВВП в среднесрочной и долгосрочной перспективе останется стабильной.

Данная стратегия наиболее эффективна с точки зрения обеспечения долгосрочных интересов России, но требует огромных усилий со стороны государства по активизации соответствующих действий граждан и бизнеса. Схематичное описание стратегии «Модернизация» представлено на рисунке.

Рис. 1. Модернизационная схематика

Стратегические цели		
1. Высокий уровень жизни населения		
2. Реализация гражданских, политических и экономических прав и свобод		
3. Формирование нового образа жизни		
4. Высокий ресурсный потенциал и благоприятная институциональная среда развития		
Задачи:	Модернизация комплексная институциональная трансформация общества, государства и экономики	Коалиции:
создание институциональной среды, благоприятной для развития бизнеса и некоммерческих организаций и выполнения ими их функций по отношению к гражданам		Ядро коалиции: • часть крупного бизнеса, связанная с наукоемким производством и обладающая стратегическим видением будущего • интеллектуалы • высокодоходные слои населения
опережающее развитие производственно-финансовой, научно-образовательной, информационной, транспортной и социальной инфраструктуры		Союзники коалиции: • средний класс • малый бизнес В случае адекватной политики компенсаций к ним могут присоединиться: • региональные элиты • представители низкодходных слоев населения
Базовые принципы		
Свобода		
Собственность		
Законность		
Без свободы нет творчества; без собственности нет развития; без законности нет страны		

Вопрос о коалиции в поддержку модернизации, видимо, самый сложный. Она с неизбежностью должна охватывать и гражданское общество, и бизнес, и государство. Таким образом, значительное число социальных групп оказываются перед необходимостью перемен, в том числе и самоограничений (включая добровольный отказ от нарушений налогового законодательства, усиление общественного контроля над бюрократией и т.п.). Вопрос о компенсациях является наиболее острым еще и потому, что ожидания положительных результатов модернизации возникнут сразу, хотя рассчитывать на их получение можно будет лишь через определенный период времени.

Необходимо отметить, что актуальность модернизационного сценария не снижается и в условиях кризиса. Для того, чтобы выиграть в борьбе за инвестиции, которая неизбежна в начале стадии посткризисного экономического роста, необходимо иметь прозрачную институциональную среду и благоприятный инвестиционный климат, а значит необходимо проводить активные институциональные преобразования. Более того, кризис может послужить поводом провести «работу над ошибками», например, скорректировать региональную политику, продумать вопросы финансирования пенсионной системы, повысить качество работы судебной системы и т.д., иными словами осуществить меры, назревшие еще в докризисный период. С этой точки зрения смысл модернизационной стратегии практически не меняется. Модернизация в условиях кризиса предполагает прогнозирование долгосрочных последствий принимаемых решений, подготовку и реализацию мер на долгосрочную перспективу, которые сыграют свою роль в условиях посткризисного роста, разработку мер, направленных не на консервацию существующей структуры экономики, а на развитие бизнеса.

Другое проявление модернизационного сценария возможно при реализации антикризисной политики. Важным его направлением может служить выделение поддержки компаниям не на основании индивидуальных договоренностей по каждому конкретному случаю, а путем разработки публичной процедуры принятия решений с четкими критериями.

Дополнительная сложность перехода к реализации модернизационной стратегии в условиях кризиса состоит в том, что основные группы, которые могли бы составить коалицию в поддержку модернизации, занимаются проблемами выживания, а государственные чиновники, система принятия решений которыми должны быть изменена, находятся в достаточно благоприятном положении (по крайней мере пока государство остается основным источником свободных ресурсов в экономике).

Ни одна из рассмотренных выше стратегий не может быть отвергнута а priori; каждая из них обеспечивает сохранение страны, ее экономики, территории и населения.

В условиях благоприятной экономической конъюнктуры стратегические варианты «Инерция» и «Рантье» являются наиболее простыми с точки зрения воплощения, а стратегия «Мобилизация» близка по духу практике управления советской экономикой. Стратегия «Модернизация» требует тонкой настройки, а главное – кропотливой работы с большим количеством разнообразных групп интересов, учета мнений и формирования системы компенсаций. Для реализации данной стратегии нужны не большие финансовые расходы, а изменение правил принятия решений, сознательное ограничение вмешательства государства в экономику, совершенствование институциональной среды в ущерб группам, привлекающим ренту.

В условиях экономического кризиса существенно снижается вероятность сценария «Рантье», а все три остальных сценария сохраняют шансы на реализацию. При этом каждый из них позволяет по-своему выйти из кризиса. Однако различия стратегий будут проявляться в разных ответах на следующие важные вопросы:

- ▣ каковы длительность и продолжительность кризиса и в какой мере они зависят от проводимой экономической политики;
- ▣ какие стартовые позиции для посткризисного экономического развития обеспечит выбранная стратегическая траектория выхода из кризиса;
- ▣ как изменится траектория экономического развития в послекризисный период по сравнению с предкризисным.

Именно от выбранной сейчас стратегии зависит, насколько успешна будет экономика страны в посткризисный период и насколько болезненными будут потери для различных групп общества. В условиях кризисной борьбы групп интересов возрастает как вероятность мобилизационного сценария, так и сложность выхода на модернизационное развитие. Справедливости ради заметим, что ясного понимания алгоритма сокращения государственного присутствия в экономике, резко возрастающего в кризисный период, нет и в развитых странах, однако они в отличие от России обладают развитой институциональной структурой и системой принятия решений, позволяющей корректировать государственные

управленческие решения. Мы продолжаем считать, что хотя вероятность модернизации снизилась, но шанс на модернизационное развитие страна не упустила. Только модернизационная стратегия в долгосрочном периоде позволит в полной мере развивать творческий потенциал населения России и обеспечить эффективное освоение ее территории, а также достижение стратегических целей развития страны при гарантированном сохранении критических параметров функционирования ее социально-экономической и политической системы.

Александр АУЗАН
доктор экономических наук,
профессор экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова,
президент Института национального проекта «Общественный Договор»,
член правления Института современного развития

Антон ЗОЛОТОВ
исполнительный директор Ассоциации независимых центров
экономического анализа

Александра СТАВИНСКАЯ
координатор проектов
Ассоциации независимых центров экономического анализа,
аспирант экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова

Виталий ТАМБОВЦЕВ,
доктор экономических наук, профессор,
зав. лабораторией экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова

Средний класс и модернизация: гипотезы о формировании экономических и социально-политических институтов в России

1. Средний класс как субъект российской модернизации

1.1. Средний класс и коалиции за модернизацию

Модернизация российской экономики является ключевым условием обеспечения устойчивого развития нашей страны на обозримую перспективу. Это признается всеми ведущими социально-политическими силами российского общества. Вместе с тем, в отношении путей обеспечения модернизации существуют весьма значимые расхождения, выражающиеся в разном отношении к возмож-

ным стратегиям социально-экономического развития РФ. Наша точка зрения на данный комплекс проблем выражена в ряде публикаций¹¹⁴, поэтому укажем здесь лишь на такой существенный момент, как невозможность перехода к модернизационному пути развития без осуществления целого ряда институциональных преобразований. Это не означает, что сначала должны быть произведены изменения в институтах и только потом можно будет говорить о модернизации. Это означает, что успешные и эффективные, не связанные с чрезмерными и непродуктивными затратами преобразования в экономике могут быть достигнуты только вместе с изменениями в институциональной структуре экономики и общества.

Поскольку институциональные изменения не происходят сами по себе, поскольку они всегда связаны с действиями людей, вытекающими из их интересов, вопрос об осуществлении институциональных преобразований – это в значительной мере вопрос о тех социальных субъектах, которые с одной стороны предъявляют на них спрос, и, с другой стороны, способны быть реальными действующими субъектами этих преобразований. В современных экономиках такую роль в основном выполняет средний класс. Поэтому естественным представляется общественный интерес, проявляемый к российскому среднему классу.

Выявление взаимосвязи базовых **экономических** и **социально-политических институтов**, с размерами и структурой российского среднего класса предполагает решение двух основных задач. Во-первых, это задача определения воздействия различных групп представителей существующего среднего класса на характеристики упомянутых институтов. Такое воздействие выражается как в предпочтениях этих представителей относительно различных институтов, так и в прямом спросе на них, выражающемся в готовности участвовать в коллективных действиях по изменению сложившихся институтов. Во-вторых, это задача определения **обратного влияния** существующих институтов на размеры

¹¹⁴ Данный подход основан на материалах исследования «Субъекты модернизации: воздействие коалиций групп интересов на стратегии развития» (проводившегося в рамках проекта «Стратегии социально-экономического развития России: цели, альтернативы, группы интересов (Коалиции для будущего – 2)»), в подготовке которого принимали участие: А.А. Аузан, А.А. Верведа, А.В. Золотов, В.Л. Тамбовцев; также использовались материалы и консультации: Я.С. Галухиной, Л.М. Григорьевой, Е.Т. Гурвича, А.Ю. Зудиной, Г.В. Калягина, А.Г. Левинсона, А.В. Овсянниковой, Я.Ш. Паппэ, А.Е. Шаститко. Отдельные фрагменты данного исследования опубликованы, см.: Коалиции для будущего. Стратегии развития России // Коллектив экономистов СИГМА под ред. И.Ю. Юргенса. М.: Промышленник России, 2007. С. 84–106; Верведа А.А., Тамбовцев В.Л. Субъекты модернизации: воздействие групп интересов на стратегии развития // Вопросы экономики. 2008. № 1. С. 86–96; Аузан А.А., Золотов А.В. Коалиции за модернизацию: анализ возможности возникновения // Вопросы экономики. 2008. № 1. С. 97–107.

и структуру (состав различных групп) среднего класса, которые, в свою очередь, будут влиять и на упомянутые предпочтения и спрос на экономические и социально-экономические институты.

Выделение этих задач связано с существованием двух подходов к оценке роли среднего класса в современном социально-экономическом развитии.

В рамках **первого подхода** прежде всего предполагается, что динамика экономического развития (экономический рост) и формирование среднего класса (увеличение его доли в структуре общества) **прямо взаимосвязаны**, и рост одного показателя ведет к росту другого. Далее считается, что рост доли среднего класса в структуре общества фактически **автоматически ведет к повышению спроса** на демократические институты (в широком смысле) и обеспечивает эффективную реализацию этого спроса. Соответственно на первый план выходят **количественные показатели** масштабов и доли среднего класса в структуре общества, в то время как внутреннее его устройство (соотношение различных групп) оказывается незначимым.

С нашей точки зрения, данный подход нерелевантен для анализа социально-экономических ситуаций в развивающихся и переходных экономиках в целом, в том числе и в российской. Как показано в последующих разделах, разные группы внутри среднего класса могут демонстрировать **несовпадающее предпочтение** в области экономических и социально-политических институтов, так что соотношение этих групп будет существенно влиять на направление их трансформации.

Соответственно, **второй подход** оперирует прежде всего **качественной структурой** среднего класса, характером и спецификой существующих в нем групп, определяемых профессиональным составом граждан, составляющих средний класс, и их положением в разделении труда, то есть возможностям их влияния на изменения в базовых институтах общества.

Особенности качественного состава российского среднего класса и входящих в него групп таковы, **что при определенных условиях** они могут способствовать и, более того, «запускать» **модернизационный сценарий** развития страны. Помимо этого далее показывается, что разные группы среднего класса выполняют по крайней мере две **различные модернизационные функции**: (1) **инновационную** – то есть создание/привнесение/внедрение изменений в технологическую среду, организационные и социально-экономические правила и процедуры, (2) **стабилизирующую** – укоренение и «горизонтальное» распространение позитивных изменений.

Наш анализ строится именно в рамках **второго подхода**, исходя из которого, мы считаем важным и необходимым условием изучения взаимовлияния базовых экономических и социально-политических институтов и российского среднего класса **оценку его модернизационных функций**.

Для этого нам представляется необходимым соотнесение применяемого в данной работе **анализа групп среднего класса** с полученными ранее результатами, касающимися **описания состава коалиции за модернизацию** и способа их формирования.

Для этого мы последовательно представляем:

- Описание основных методических положений и выводов анализа процесса формирования коалиций за модернизацию.
- Анализ модернизационных функций среднего класса.
- Оценку коалиции за модернизацию с точки зрения вхождения в нее групп среднего класса.

Вместе с тем, прежде чем приступить к изложению, мы считаем необходимым отметить следующее. Анализ групп среднего класса, представленный в данной статье, в общем и целом отражает ситуацию по состоянию на начало осени 2008 года, когда экономический кризис в нашей стране только разворачивался.

Складывающаяся ситуация безусловно должна быть учтена при анализе обозначенных в данной работе проблем. Однако нельзя и не признать, что влияние кризиса на группы среднего класса является не столь однозначным и непротиворечивым, как это может показаться при первом, поверхностном, рассмотрении.

С одной стороны, кризис неизбежно влечет за собой целый набор негативных последствий: сокращение штатов, урезание инвестиционных программ, волну корпоративных и личных дефолтов/банкротств, общее понижение качества жизни. С другой стороны, меры, предпринимаемые в данный момент правительством РФ, связанные в частности с поддержкой субъектов малого и среднего бизнеса, снижением административного давления на него, напротив, способны оживить сферу предпринимательства, находившуюся в последние годы, – признаем это, – в фактически стагнирующем положении. Наконец, кризис способен стимулировать повышение активности, – социальной, протестной, политической, – различных групп среднего класса, то есть обеспечить их существенно большее включение в общественно-политическую жизнь нашей страны.

Таким образом, мы продолжаем анализ групп среднего класса, имеющий по меньшей мере методическую ценность, понимая при этом, что реальное воздействие кризиса на российский средний класс можно будет достоверно оценить лишь к августу-сентябрю 2009 года.

1.2 Процесс формирования коалиций за модернизацию¹¹⁵

Основной посыл при анализе коалиций за модернизацию состоит в том, что игнорирование групп интересов российского общества ведет к провалу любых программ развития и модернизации, вызывает недоверие к ним со стороны экономических агентов.

Соответственно, для сколько-нибудь успешной реализации той или иной стратегии развития необходимо формирование широкой коалиции в ее поддержку, которая помимо прямых действий способна генерировать поток ресурсов и влияния для компенсации возможных потерь групп, которые могут проигрывать в результате воплощения в жизнь данного варианта развития.

В рассматриваемой нами методологии мы оперируем тремя типами агрегатов групп интересов; основной интерес для нас сейчас представляют наиболее агрегированные – **аналитические группы**¹¹⁶, выделение которых происходит на основании занимаемого статусного положения.

Аналитические группы, играющие значимую роль в определении реальной экономической политики, как в части реформ, так и в части текущего регулирования, представлены в таблице 1.1. Потенциальная сила воздействия этих групп проистекает из их финансовых и административных возможностей, либо из численности и потенциальной готовности оказывать давление в защиту своих интересов.

Выделенные 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, и т.д.

¹¹⁵ Описание системы целей, системы оценки предпочтений см. в: Тамбовцев В.Л. Цели социально-экономического развития России в четырех стратегиях // Вопросы экономики. 2008. № 3. С. 124–133; Аузан А.А., Золотов А.В. Указ. соч.

¹¹⁶ Подробное описание групп см. в: Коалиции для будущего. Стратегии развития России; Аузан А.А., Золотов А.В. Указ. соч.

Таблица 1.1. Аналитические группы

Группа	Описание	Акторы
Пояснение	Основные черты и состав группы	Основные действующие субъекты, то есть из кого состоит группа, если представить ее совокупностью физических лиц
высокодоходные – 20%	В данных группах рассматриваются физические лица (домохозяйства) основной оценкой которых выступает уровень их дохода. Структура распределения доходов примерно такова: на 20% богатых приходится примерно 50% дохода, на 40% средних – 35%, на необеспеченные 40% – 15%.	физические лица/ домохозяйства
среднедоходные ¹¹⁷ – 40%		физические лица/ домохозяйства
бедные – 40%		физические лица/ домохозяйства
федеральная власть	Федеральные и региональные (для бедных и богатых регионов) органы власти и управления, выборные и судебные органы, а также элиты с ними связанные. Отметим, что интересы бедных регионов, требующих перераспределения и помощи, не обязательно совпадают с общими интересами бедных слоев.	федеральные чиновники и госслужащие (врачи, учителя...)
богатые регионы		региональные чиновники и госслужащие в богатых регионах
бедные регионы		региональные чиновники и госслужащие в бедных регионах
крупный бизнес	Крупный, средний и малый, частный и государственный, бизнес в совокупности своих взаимосвязей с потребителями и поставщиками, регулируемыми и контролирующими органами, иными органами государственной власти и управления	Собственники и топ-менеджеры, сотрудники, производственные и управляющие
средний (региональный) бизнес		Собственники и топ-менеджеры, сотрудники, производственные и управляющие
малый бизнес		Собственник – менеджер
интеллектуальная элита	Экспертное сообщество (включая ученых, исследователей, преподавателей), «творческая интеллигенция», неправительственные организации, которые выступают индивидуально или группами, СМИ и т.п.	Ученые, эксперты, люди «свободных профессии», журналисты, «творческая интеллигенция» и т.п.
политический класс	Функционеры политических партий и общественных организаций, имеющих выраженные политические предпочтения и осуществляющие шаги по их реализации	Политики, функционеры, «топ-менеджеры»

¹¹⁷ Не следует путать данную аналитическую группу со средним классом – основным объектом нашего анализа. Согласно общей методологии, данная группа соответствует скорее «Классу ниже среднего». Соответственно большая часть среднего класса попадает в аналитическую группу «Высокодоходные».

Далее мы анализируем отношение указанных аналитических групп к целям модернизации, для чего вводим систему оценочных показателей и коэффициентов для выявления уровня предпочтений групп¹¹⁸.

Основываясь на оценке уровня предпочтений групп и суммирующего коэффициента вхождения в коалицию, мы выделяем ядро (считают для себя важным и готовы действовать) и нейтральный пояс (считают достаточно важным и готовы действовать при определенных условиях) возможной коалиции за модернизацию:

- Ядро:
 - интеллектуалы,
 - крупный бизнес,
 - высокодоходные слои населения.
- Нейтральный пояс:
 - федеральная власть,
 - среднедоходные слои населения,
 - малый бизнес.

В завершение оценки мы проанализируем области «пересечения» множеств групп интересов, поддерживающих модернизацию, и групп среднего класса.

1.3. Функции среднего класса в контексте модернизации: стабильность и инновации

Группы среднего класса

При анализе взаимодействия среднего класса с институциональной структурой российского общества и экономики может сложиться впечатление, что средний класс представляет собой единую, достаточно целостную группу, представители которой демонстрируют схожее поведение в самых разных сферах экономической и общественной жизни.

С нашей точки зрения, такая предпосылка не соответствует действительности и может привести к **дезориентирующим выводам** в области определения приоритетов модернизации отечественной экономики.

¹¹⁸ Описание системы целей, системы оценки предпочтений см. в: Тамбовцев В.Л. Цели социально-экономического развития России в четырех стратегиях // Вопросы экономики. 2008. № 3. С. 124–133; Аузан А.А., Золотов А.В. Указ. соч.

В соответствии с общей методологией исследования, мы трактуем средний класс как часть общества, выделяемую по единству (пересечению) хотя бы двух из трех основных критериев (уровень доходов, уровень образования и род занятий, самоощущение). Эта часть общества, однако, состоит из достаточно разнородных групп. Понятно, что для решения разных исследовательских задач внутри одинаково понимаемого среднего класса могут вычленяться разные группы индивидов.

Основой для выделения в составе среднего класса различных групп, которые могут проявлять различные предпочтения (и спрос) по отношению к тем или иным явлениям и процессам в области общественно-политических институтов, выступает, с нашей точки зрения, профессиональная стратификация среднего класса. Напомним, что «средний класс по данной шкале – **люди с законченным высшим образованием, регулярно занятые нефизическим трудом, возможно, имеющие управленческие полномочия, а также предприниматели (без образовательного ценза)**»¹¹⁹.

Для целей данного раздела внутри шкалы профессиональной стратификации целесообразно выделить группы, описанные в таблице 1.2.

Таблица 1.2. Группы среднего класса, выделенные на основании профессиональной стратификации

Группа	Состав
«Менеджеры»	Наемные работники, занимающиеся управленческой деятельностью в частном секторе
«Предприниматели»	Владельцы фирм, совмещающие функции владения и управления
«Ученые»	Включая инженеров и преподавателей, соответствующих хотя бы двум из названных трех критериев
«Бюрократы»	Управленцы разных уровней в системе государственной власти и местного самоуправления, включая избираемых чиновников
«Люди свободных профессий»	Артисты, адвокаты, писатели и т.п.

¹¹⁹ См.: Малева Т.М., Овчарова Л.Н. Российские средние классы на различных этапах экономического развития (Аналитические материалы по проекту «Формирование и развитие среднего класса в России»). 2009. Готовится к печати Институтом современного развития.

Стабилизирующая функция среднего класса

Обладая названными общими чертами (доход, образование, род занятий), представители среднего класса безусловно демонстрируют и определенную **схожесть своего поведения** в различных сферах, таких как образование, здравоохранение, рынок жилья, текущее потребление, сфера отдыха, действия на финансовых рынках и т.п.

Существенной чертой (следствием) этого поведения является обеспечение с его помощью и на его основе **устойчивости функционирования** перечисленных сфер и рынков, создание стимулов к их росту и развитию. Достаточно **высокие стандарты потребления** во всех этих сферах и естественное нежелание их снижения обуславливают заинтересованность среднего класса в **социальной стабильности** общества, отсутствии острых социальных конфликтов.

Таким образом, можно говорить о явно выраженной **стабилизирующей функции** среднего класса в потенциальных модернизационных процессах. Его представители не только способствуют экономическому росту, но и – через реализацию интереса в социальной стабильности, – выполняют функцию укоренения и горизонтального распространения успешных изменений в разных сферах экономики и общества. Успешность изменения в данном случае означает его содействие либо развитию рынков, либо снижению уровня социальной конфликтности, либо тому и другому вместе.

Значимость этой функции в модернизационных процессах трудно переоценить поскольку без ее выполнения различными общественными силами сама модернизация рискует превратиться в турбулентный процесс, чреватый срывами и потрясениями, что, разумеется, никак не соответствует интересам подавляющего большинства российских граждан.

Инновационная функция среднего класса

Если считать, что роль среднего класса сводится к обеспечению растущего спроса на различных рынках товаров и услуг и поддержанию социальной стабильности в обществе, то упомянутый выше **групповой состав** среднего класса не играет сколько-нибудь существенной роли.

Вместе с тем современные экономики, участвующие в глобальной конкуренции, могут рассчитывать на успех только в том случае, если являются **диверсифицированными** (что снижает риски резких измене-

ний в спросе на мировом рынке) и **инновационными** (что обеспечивает возможность создавать новые рынки, «закрывая» старые, т.е. создавать пространство для роста экономики)¹²⁰.

Диверсифицированность и инновационность экономики – черты, не возникающие сами по себе, они обусловлены действиями различных социальных акторов, важнейшими среди которых выступают, безусловно, **инноваторы** и **предприниматели**. Свойства, присущие этим типам акторов, часто совмещаются в одном лице, хотя не менее часто существуют и по отдельности.

Из числа названных выше укрупненных групп в составе среднего класса в наибольшей степени к ним близки представители таких групп как **«Предприниматели»** и **«Ученые»**. Сам характер их деятельности, посредством которой они обеспечивают свои доходы, таков, что создание нового, – новых комбинаций ресурсов, пользующихся платежеспособным спросом, либо новых знаний, оплачиваемых из того или иного источника, – выступает ее основным содержанием¹²¹. Высокая инновационная активность, свойственна также и лицам свободных профессий, в первую очередь – художественной творческой интеллигенции. Безусловно, инновационность – это также черта профессиональных менеджеров, для которых она выступает одним из источников создания конкурентных преимуществ.

Нельзя отрицать наличия инновационности и у определенной части бюрократов, хотя здесь нововведения могут иметь двоякий характер: быть нацеленными как на улучшение методов регулирования экономики, повышение ее эффективности, так и на совершенствование методов извлечения ренты, то есть работать против повышения эффективности. Если считать **уровень коррупции** одним из индикаторов подобной направленности усилий, то приходится признать, что в настоящее время

¹²⁰ Разумеется, если страна сознательно решает замкнуться и исключить себя из глобальной конкуренции, сказанное далее к ней не относится, и стабилизирующая функция среднего класса оказывается для нее единственно значимой, в то время как структура (групповой состав) среднего класса становится не важной.

¹²¹ Здесь важно подчеркнуть, что термин «инновация» и производные от него понимаются нами широко: он включает не только «объективные» инновации, то есть то, чего ранее не существовало нигде в мире, но и «субъективные» инновации, новые лишь в данной стране, регионе, отрасли. Такие инновации называют также «имитациями», противопоставляя инновационный в узком смысле путь развития имитационному, в котором новшества заимствуются у других в форме покупки лицензий, патентов, адаптации существующих в других странах институтов и т.п. Будучи совершенно обоснованным в рамках науковедческих исследований, жесткое разграничение «объективных» и «субъективных» инноваций утрачивает свою значимость в рамках экономических исследований процессов модернизации под углом зрения взаимодействия различных групп интересов и характера самих нововведений.

в России основным объектом приложения «творческих усилий» здесь выступает именно сфера извлечения ренты, а не создание условий для повышения эффективности экономики.

Поскольку представители данной группы среднего класса по своему положению в системе разделения труда, а также вследствие особенностей сложившейся системы государственного управления, оказывают наиболее значительное влияние на условия деятельности всех остальных групп среднего класса, отмеченная «негативная инновационность» бюрократии выступает одним из важнейших препятствий модернизации российской экономики.

Таким образом, в целом можно говорить об не только о стабилизирующей, но и **инновационной функции** среднего класса в потенциальных модернизационных процессах, заключающейся в генерировании возможных изменений, часть из которых, продемонстрировавшая свою успешность, будет закрепляться в экономике и обществе (во многом благодаря усилиям того же среднего класса).

Средний класс и модернизация

Вопрос о групповом составе среднего класса особенно важен для **трансформирующихся** и **развивающихся** экономик. Ведь сам факт принадлежности той или иной национальной экономики к одному из этих типов говорит о том, что эта экономика еще не приобрела указанного уровня диверсифицированности и инновационности, необходимых для ее успешного функционирования и развития в условиях глобальной конкуренции, что она нуждается в более или менее радикальной **модернизации**.

Именно в этом плане, с точки зрения содействия модернизации в плане развития в экономике указанных черт, имеет смысл говорить о **функциональности** групп в составе среднего класса того или иного общества:

- ▣ к **функциональным** для модернизации группам относятся «Предприниматели» и «Ученые», «Менеджеры» и «Люди свободных профессий»,
- ▣ к **дисфункциональным** – «Бюрократы».

Подчеркнем, что характеристика функциональности применительно к группам в составе среднего класса относится **только** к их влиянию на процессы **трансформации** экономики в диверсифицированную и инно-

вационную, поскольку с точки зрения функции стабилизации все группы среднего класса являются функциональными, содействующими ей (см. таблицу 1.3).

Таблица 1.3. Обобщенные функции групп среднего класса

Группы	Стабилизирующая	Инновационная
Менеджеры	+	+
Предприниматели	+	+
Ученые	+	+
Бюрократы	+	–
Люди свободных профессий	+	+

Знаки «+» и «–» означают, соответственно выполнение и невыполнение группой функций, указанных в заголовках столбцов.

Подчеркнем, что в таблице представлены **объективные** функции выделяемых нами групп среднего класса, то есть фактически те последствия и влияния, которые оказывают действия его представителей на модернизационный процесс независимо от субъективных целей, намерений и интересов этих индивидов. Поскольку индивиды, составляющие эти группы, действуют, реализуя свои интересы, в определенных институциональных условиях, разные компоненты этих условий оказывают несовпадающее влияние на успешность осуществления этих интересов. Поэтому от функций среднего класса следует отличать отношение его представителей к упомянутым компонентам институциональной среды, и их готовность участвовать в изменении (или содействовать изменениям) тех компонентов, которые мешают реализовать их интересы.

1.4 Участие групп среднего класса в коалициях за модернизацию

На данном шаге мы хотим оценить участие групп среднего класса в коалиции за модернизацию, а также характер этого участия. Сделаем для этого несколько промежуточных замечаний:

- ▣ Можно сделать общее предположение: то, **что хорошо для большинства групп среднего класса, скорее всего, хорошо и для модернизации**. Из этого следует, что реализация мер по развитию среднего класса и усилению его воздействия на социально-

экономические процессы в стране будет создавать благоприятный фон для модернизационных преобразований.

Вместе с тем, обратное утверждение, – реализация модернизационных целей неизбежно ведет к улучшению (особенно в краткосрочном периоде) положения всех групп среднего класса, – хотя и кажется интуитивно возможным, явно нуждается в дополнительной эмпирической проверке.

■ Факт принадлежности той или иной национальной экономики к группе **трансформирующихся** или **развивающихся** говорит о том, что эта экономика еще не приобрела достаточного уровня **диверсифицированности** и **инновационности**, необходимых для ее успешного функционирования и развития в условиях глобальной конкуренции. Это в свою очередь обостряет потребность в модернизационных действиях.

■ Сколько-нибудь эффективные модернизационные инициативы возможны только в том случае, если в обществе наблюдается определенный для конкретной ситуации баланс между инновационными и стабилизирующими группами среднего класса, когда для первых созданы необходимые условия и стимулы для реализации присущих им функций.

Более детализированные представления о роли групп среднего классов в коалиции за модернизацию представлены в таблице 1.4, которая в значительной степени основывается на методике и таблицах, изложенных в п. 1.2 (и работах, на которые мы там ссылаемся). Сделаем некоторые пояснения к этой таблице.

■ **Группы целей** – инновационные и стабилизирующие – строятся на основании целей модернизации¹²² и представляют собой обобщающие группы, границы которых определены в соответствии с инновационными и стабилизирующими функциями среднего класса, описанными выше. «Стабилизация» в данном случае означает большую направленность цели на укоренение и распространение изменений, «инновация» – направленность на создание и «первичное» внедрение изменений.

¹²² Тамбовцев В.Л. Указ. соч.; Аузан А.А., Золотов А.В. Указ. соч.

▣ **Уровень поддержки** характеризует уровень интенсивности предпочтений каждой аналитической группы по совокупности каждой группы целей¹²³. Интенсивность предпочтений может быть **значительной** (выше максимального среднего значения по группе целей), **средней** (равна или ниже максимального среднего) и **малой** (существенно ниже максимальной средней).

▣ **Доля представителей среднего класса**, входящих в состав той или иной аналитической группы – это оценочный показатель, демонстрирующий то, насколько поведение той или иной группы может определяться входящими в ее состав представителями групп среднего класса. Мы предлагаем использовать для характеристики этих долей следующие обозначения: **малая** (меньше трети), **средняя** (от трети до двух третей), **высокая** (свыше двух третей)

▣ Рыжим маркером (более темный цвет) выделено ядро коалиции, желтым – нейтральный пояс.

¹²³ Основана на: Аузан А.А., Золотов А.В. Указ. соч.

Таблица 1.4. Сопоставление аналитических групп и групп среднего класса

формулировка цели	Интеллектуальная элита	Политический класс	Федеральная власть	Бюрократы регионов	Бедные регионы	Крупный бизнес	Региональный бизнес	Малый бизнес	Высокодоходные – 20%	Среднедоходные – 40%	Бедные – 40%
Уровень поддержки по инновационным целям	Значит.	Малый	Малый	Малый	Малый	Значит.	Средний	Значит.	Значит.	Малый	Малый
Уровень поддержки по стабилизирующим целям	Значит.	Средний	Значит.	Средний	Средний	Средний	Средний	Средний	Значит.	Средний	Средний
Группы среднего класса, входящие в аналитическую группу	Ученые Свобод. профессии	Бюрократы Свобод. профессии	Бюрократы	Бюрократы	Бюрократы	Предпр. Менедж.	Предпр. Менедж.	Предпр. Менедж.	Все группы, в разных долях		
Доля представителей среднего класса в аналитической группе	Малая	Малая	Средняя	Средняя	Малая	Средняя	Средняя	Малая	Высокая	Малая ²⁵	Малая

²⁵ Не следует путать данную аналитическую группу со средним классом – основным объектом нашего анализа. Согласно предлагаемой исследовательским коллективом методологии данная группа соответствует скорее «Классу ниже среднего». Соответственно большая часть среднего класса попадает в аналитическую группу «Высокодоходные».

Анализ таблицы позволяет сделать следующие выводы:

1. Базовые социальные функции среднего класса в основном совпадают с задачами модернизации, поскольку его группы частично пересекаются с ядром потенциальной коалиции за модернизацию. Следовательно, усилия, направленные на развитие среднего класса с достаточной вероятностью будут стимулировать модернизационные процессы.
2. Группы средних классов входят в ядро и нейтральный пояс коалиции за модернизацию, однако их участие там зачастую невелико, а сами группы выполняют преимущественно стабилизирующую, а не инновационную функцию.
3. Институциональное устройство российской социально-экономической сферы таково, что группы среднего класса достаточно хорошо «настроены» на укоренение и стабилизацию изменений, но не на их производство. Трудности перехода к модернизационной стратегии, в частности во многом связаны именно с отсутствием таких успешных изменений, которые средний класс в данной конфигурации и с такими свойствами мог бы укоренять и распространять.
4. Поскольку численное увеличение среднего класса в целом не обязательно ведет к изменениям в его качественной структуре, то неверным представляется предположение о том, что простое численное увеличение доли среднего класса в обществе ведет к большому спросу на модернизационные институты.

Таким образом, признавая значимую роль групп среднего класса в модернизационных процессах, следует подчеркнуть, что их участие является отнюдь не **автоматическим** и в любом случае в большей степени **стабилизирующим, нежели инновационным**.

Можно добавить, что в условиях разворачивающегося кризиса стабилизирующая функция со значительной вероятностью будет еще больше доминировать, делая перспективы модернизации если не более отдаленными, то, по крайней мере, более трудноосуществимыми.

О том, какие условия и предпосылки должны реализовываться, чтобы более глубоко включить средний класс в модернизационный процесс и запустить процесс качественного обновления его структуры, системы предпочтений и мотиваций, идет речь в следующей части данной работы.

2. Базовые экономические и общественно-политические институты как объект предпочтений среднего класса: основные гипотезы

Для изучения предпочтений (спроса) среднего класса на дискретные институциональные альтернативы реализации базовых социально-политических институтов (спрос на институты политической демократии, гражданского общества) можно воспользоваться методом, при котором **выдвигаются гипотезы**, верификация которых возможна не только эмпирическим путем, но и путем **теоретического обоснования**, поскольку данная проблематика подробно исследована в новой институциональной экономической теории, а также в теории общественного выбора.

В данном разделе формулируются две обобщенные гипотезы относительно спроса представителей среднего класса на базовые социально-политические институты:

- ▣ первая гипотеза характеризует факторы, стимулирующие **спрос на демократию**;
- ▣ вторая гипотеза трактует **соотношение спроса** на политические и неполитические институты на разных этапах развития демократии.

2.1. Гипотеза 1

Уровень имущественной обеспеченности и уровень образования влияют на спрос граждан на демократию: чем выше эти уровни, тем выше спрос

Пояснение к гипотезе

Влияние уровня образования и имущественной обеспеченности на спрос граждан на демократию является хорошо изученным вопросом в экономической литературе, однако все многообразие исследований по данной проблеме **не дает однозначного ответа** о наличии положительной корреляции между указанными характеристиками среднего класса и спросом на демократические институты.

В современной литературе предположение, что по мере роста уровня жизни (уровня образования и имущественного благосостояния) увеличивается спрос на демократию, часто называют **гипотезой Липсета** (или **теорией модернизации**).

По его собственному признанию Сеймур Мартин Липсет заимствовал эту идею у Аристотеля:

«...Только в благополучном обществе, в котором сравнительно небольшая часть населения живет за чертой бедности, большинство индивидов могут предъявить спрос на участие в политическом процессе и создать необходимые самоограничения для исключения возможностей использования методов манипуляции массами (демагогии (греч. *dēmagōgía*, *demos* – народ и *ágō* – веду) – обман лживыми обещаниями, намеренным извращением фактов)»¹²⁵.

В XVII веке теоретик гражданского общества и правового демократического государства Джон Локк считал необходимой предпосылкой существования гражданского общества развитие частной собственности. В качестве основы общества он видел индивида, обладающего собственностью, стремящегося ее защищать, и для которого не могло быть острого выбора между выживанием и сохранением своих гражданских прав. Подразумевалось, что «только собственники формируют гражданское общество, участвуют в общественном договоре и дают правительству согласие на то, чтобы оно правило»¹²⁶.

С точки зрения Локка, концентрация власти у малоимущих представляла опасность для частной собственности и гарантии свободы личности. Большинство его последователей, как и он сам, были противниками демократии, что отчасти отразилось в изначальной редакции Конституции США, где избирательное право увязывалось с имущественным цензом.

Подтверждение гипотезы

Подтверждение данной гипотезе можно найти в эмпирических исследованиях.

Роберт Барро, исследовав выборку более чем из 100 стран за период с 1960-го по 1995 год, пришел к выводу, что по мере увеличения уровня образования и уровня имущественной обеспеченности (то есть доли среднего класса), вероятность перехода к демократии повышается¹²⁷.

Сэмюэль Хантингтон доказал, что **экономический рост** не только увеличивает скорость достижения страной того уровня дохода,

¹²⁵ Lipset Seymour Martin. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy // American Polit. Sci. Rev. 1959. Vol. 53. P. 69-105.

¹²⁶ Локк Дж. Два трактата о правлении // Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 262-356.

¹²⁷ Barro R. Determinants of Democracy // Journal of Political Economy. 1999. Vol. 107. No. 6. P. 158-183.

который необходим для предъявления ее гражданами спроса на демократию, но также может послужить **фактором дестабилизации авторитарного режима**: «[Экономический рост] увеличивает ожидания, обостряет неравенство, и создает социальное напряжение, которое стимулирует политическую мобилизацию и спрос на участие в политическом процессе»¹²⁸.

Контраргументы

По гипотезе Липсета были выдвинуты и контраргументы.

Так, например, Дарон Асемоглу, Саймон Джонсон, Джеймс Робинсон и Пьер Яред в работах «Доход и демократия» и «От образования к демократии?»¹²⁹ не находят обозначенной выше причинной связи. Они полагают, что в предыдущих исследованиях положительная корреляция между уровнем образования (дохода) и демократией была получена некорректно, поскольку были пропущены факторы, **оказывающие влияние на оба эти показателя** в долгосрочном периоде.

Анализируя эти факторы на примере бывших колоний европейских стран, они указывают на уровень смертности среди колонизаторов и плотность местного населения. Изучая динамику уровня демократизации различных стран за 25 лет (с 1970-го по 1995 год), они показали, что страны, ставшие более «образованными» не имели тенденцию к демократизации.

Механизмы влияния уровня образования и имущественной обеспеченности на спрос на демократию

Гипотеза Липсета, подтверждающие и опровергающие ее аргументы относятся к исследованиям исторического процесса формирования демократий. Вместе с тем, существуют механизмы, каналы влияния на спрос на демократию через снижение транзакционных издержек участия граждан в политическом процессе. Проанализируем механизмы влияния уровня образования и имущественной обеспеченности на спрос на демократию, используя инструментарий **новой институциональной экономической теории**.

¹²⁸ Huntington Samuel. The third wave: Democratization in the late twentieth century. Norman; OK: University of Oklahoma Press, 1991.

¹²⁹ См.: Acemoglu Daron, Johnson Simon, Robinson James, Yared Pierre. Income and Democracy. Working paper. Massachusetts Institute of Technology, 2004; Ibidem. From Education to Democracy? // The American Economic Review. 2005. Vol. 95. No. 2.

Влияние уровня образования

Демократический процесс – достаточно затратный, сравнительными преимуществами участия в котором обладают индивиды с высоким уровнем образования. Связано это с тем, что высокий уровень образования снижает транзакционные издержки поиска информации, оппортунистического поведения исполнителей, коллективного принятия решения, увеличивает горизонт планирования.

■ Для представительной демократии существенной проблемой является появление **издержек оппортунистического поведения исполнителей** (депутатов, представителей исполнительной власти и т.д.)¹³⁰, призванных действовать в интересах избирателей, но в условиях асимметрии информации и существенного расхождения интересов агента и принципала, – располагающих возможностью не учитывать интересы избирателей при принятии решений.

Высокий уровень образования ослабляет последствия проблемы отношений «принципал-агент», поскольку индивид обладает более полной информацией (это связано со способностью получать релевантную информацию, обрабатывать ее, учитывая различные варианты решений) и в большей степени способен судить о деятельности агента по его конечным результатам.

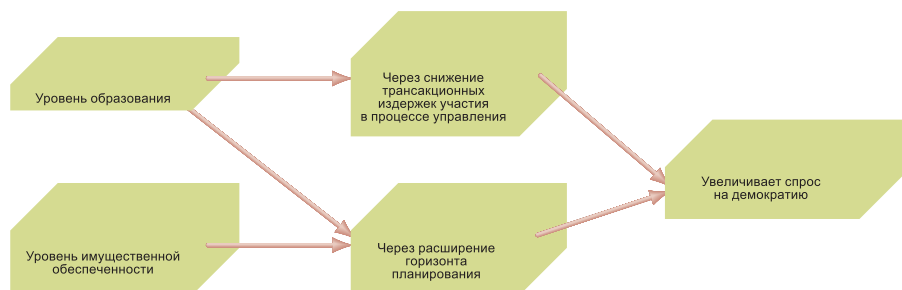
■ Для представительной демократии характерны **издержки коллективного принятия решений**, которые появляются в процессе выработки совместных решений (этот процесс может потребовать много времени, усилий и средств).

Издержки эти тем меньше, чем эффективнее участники процесса самоорганизуются, находят и осваивают информацию, ставят перед собой задачи и решают их, совершают выбор (все эти навыки совершенствуются в процессе обучения, получения образования).

■ Высокий уровень образования увеличивает **горизонт планирования**. Ввиду затратности процедур демократии для индивидов, участвующих в этом процессе, спрос на него готовы предъявить только индивиды с длинным горизонтом планирования, способные оценить его положительные последствия в долгосрочном плане.

¹³⁰ Holmstrom Bengt, Milgrom Paul. Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design // Journal of Law, Economics, & Organization. 1991. Vol. 7. P. 24-52.

Схема 2.1. Влияние уровня образования и имущественной обеспеченности на спрос на демократию



Влияние имущественной обеспеченности

Существование положительной корреляции в данном случае проистекает из прямой зависимости между горизонтом планирования индивидов и их имущественным уровнем.

Поскольку демократическая процедура связана с существенными издержками, то **спрос** на нее готовы предъявить **только** люди с **длинным горизонтом планирования**, способные покрыть эти издержки в настоящем периоде и извлечь из нее выгоды в долгосрочном плане.

Особенности проявления спроса на демократию в условиях неопределенности институциональной среды

Из представленного выше обоснования гипотезы следует, что спрос на демократию возникает при появлении признаков среднего класса, однако, в российских условиях этого не происходит. Связано это с тем, что представители среднего класса в России при существующей структуре институтов предпочитают политическую и экономическую стабильность, а не изменения. Иными словами, они предъявляют спрос на **стабильную исполнительную власть**, а не на изменчивые по составу (выборные) институты.

Из теории игр¹³¹ известно, что в условиях неопределенности оптимальной стратегией для индивида является выявление всех потенциально возможных минимальных выигрышей, а затем выбор наибольшего из них (минимаксная стратегия – min-max strategy). Под игрой в данном контексте понимается процесс, в котором принимают участие двое и более участников, конкурирующих за реализацию собственных интересов. Каждый из участников имеет свою цель и использует некоторую стратегию (линию поведения), которая может вести к выигрышу или проигрышу – в зависимости от поведения других участников. Теория игр помогает выбрать лучшую стратегию, учитывая информацию о других участниках, их ресурсных возможностях и их вероятных поступках¹³².

Стремление экономических агентов к активным действиям зависит от цели этих действий, а именно, от того, состоят ли они в получении какого-то дополнительного блага, которого раньше у него не было, или в предотвращении угрозы лишиться какого-то уже имеющегося блага. В последнем случае, индивиды в большей степени готовы прикладывать усилия для отстаивания своих интересов, хотя ожидаемый доход от этих усилий может быть равным или даже быть меньше ожидаемого дохода от действий, направленных на приобретение ранее не имеющихся благ.

Другими словами, для представителей среднего класса, которым есть что терять, более рациональной стратегией окажется ориентация не на максимизацию выгод, а на минимизацию рисков (например, рисков экспроприации существующего имущества). Именно поэтому вместо того, чтобы предъявлять спрос на демократические институты, средний класс в российских реалиях предъявляет спрос на стабильность исполнительной власти, чтобы не потерять то, что уже имеет.

Данный парадокс тесно связан и является фактически отражением известного в экономической литературе **эффекта первоначальной наделенности** (endowment effect). Проявляется он в том, что блага, которыми индивиды уже обладают, представляют для них большую ценность по сравнению с такими же, но «новыми» благами, для получения которых необходимо приложить какие-либо усилия (эффект наделенности отражает асимметрию ценности, связанную с неприятием потери)¹³³.

¹³¹ Как правило, методы теории игр (математический метод изучения оптимальных стратегий в играх) применяются в экономике, несколько реже в других общественных науках – социологии, политологии, психологии, этике и т.д. Первые математические аспекты и приложения теории игр были изложены в классической книге 1944 года Джона фон Неймана и Оскара Моргенштерна «Теория игр и экономическое поведение» (Theory of Games and Economic Behavior). Нематематический вариант теории игр представлен в работах Томаса Шеллинга, нобелевского лауреата по экономике 2005 года.

¹³² См.: Льюс Р., Райффа Х. Игры и решения. М.: Иностранная литература, 1962; Нейман Дж., Моргенштерн О. Теория игр и экономическое поведение. М.: Наука, 1970; Гермейер Ю.Б. Игры с непротивоположными интересами. М.: Наука, 1976; Полтерович В.М. Проблема измерения дефицитности благ // Экономика и математические методы. 1983. № 4; Becker G.S. Human capital: A theoretical and empirical analysis. N.Y., 1975; Vega-Redondo F. Economics and the Theory of Games. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2003.

¹³³ Curran Christophe, Rubin Paul. The Endowment Effect and Income Transfers // Research in Law and Economics. 1995. Vol. 17. P. 207-217; Hoffman Elizabeth, Spitzer Matthew. Willingness to Pay vs. Willingness

В экономической теории среди основных принципов управления риском выделяют следующие:

- при принятии экономических решений следует учитывать фактор неопределенности, выбирая минимальную из известных степень риска;
- нельзя рисковать многим (что справедливо для среднего класса) ради малого (возможного приращения к благосостоянию в результате изменений).

Таким образом, политическая и экономическая стабильность увеличивает благосостояние не расположенных к риску агентов (представителей среднего класса), целесообразной для которых является такая линия поведения, которая даже в самом худшем варианте даст результат – наилучший из всех неблагоприятных исходов.

Если верна рассматриваемая гипотеза, согласно которой представители среднего класса в российских условиях являются не расположенными к риску агентами, то риск может стать **объектом сделок**. Это означает, что представители среднего класса могут предъявлять больший спрос на услуги страховых компаний (нейтрально относящихся к риску) по сравнению с другими группами населения. Это подтверждается исследованиями начала 2000-х годов, согласно которым представители среднего класса демонстрируют намного более высокий спрос практически на все типы страховых услуг¹³⁴.

Однако, необходимо заметить, что эффект дохода и неприятие риска представителями среднего класса не всегда приводят к смещению предпочтений в сторону стабильности исполнительной власти. Это происходит только в ситуации **размытых прав личности и экономических прав**, что создает структурную неопределенность в условиях **немногочисленности** и/или **низкой переговорной силы** среднего класса¹³⁵. Именно поэтому для правильной настройки стимулов представителей среднего класса необходимым условием является наличие **устойчивой системы правопорядка**, основанной на четко структурированных и однозначно интерпретируемых законах и правилах, устанавливаемых властями.

to Accept: Legal and Economic Implications // Washington University Law Quarterly. 1993. Vol. 71. P. 59-114; Kahneman Daniel, Knetsch Jack, Thaler Richard. Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion and Status Quo Bias // Journal of Economic Perspectives. 1991. Vol. 5. P. 193-206; Ortona Guido, Scacciati Francesco. New Experiments on the Endowment Effect // Journal of Economic Psychology. 1992. Vol. 13. P. 277-296.

¹³⁴ Средние классы в России. Экономические и социальные стратегии // Под ред. Т.М. Малевой. М.: Гендальф, 2003. С. 332.

¹³⁵ Не составляя значимого большинства, средний класс не может использовать партийно-политическую систему (институты представительской демократии) для отстаивания своих интересов.

Обоснование этой позиции отчасти можно найти в исследовании В.М. Полтеровича и В.В. Попова, которые, исследуя проблему низкого спроса на демократию статистическими методами, подтверждают гипотезу о том, что в странах с сильными системами правопорядка демократизация стимулирует экономический рост, а в странах, где такие системы слабы – отрицательно влияет на рост. В отличие от других исследований, они рассматривают не только уровень демократии, но также и динамику его приращения, то есть процесс демократизации¹³⁶.

Демократизация без обеспечения законности и правопорядка плохо сказывается на экономической динамике, а в ряде случаев ведет к спаду производства. Это та цена, которую приходится платить за раннюю политическую демократизацию, то есть за введение процедуры демократических выборов в то время, пока не создана соответствующая **институциональная среда, стимулирующая спрос** у представителей среднего класса на использование этой и других демократических процедур.

Резюме

Таким образом, выдвинутая нами **гипотеза подтверждается** анализом динамики транзакционных издержек участия в политическом процессе при изменении уровня образования и имущественной обеспеченности. Однако, для того, чтобы это изменение оказало влияние на спрос на **демократические институты**, должен выполняться **ряд условий**:

- ▣ должна присутствовать институциональная среда с четкими, понятными правилами – сильная система правопорядка;
- ▣ Индивиды, обладающие необходимыми характеристиками (высокий уровень образования и имущественной обеспеченности) должны составлять большинство и/или обладать значительной переговорной силой.

В связи с этим дискуссия вокруг гипотезы Липсета должна, на наш взгляд, учитывать то обстоятельство, что все устойчивые современные демократии прошли через фазу цензовой демократии (когда права тех или иных групп населения были дифференцированы в зависимости от имущественного и образовательного уровня), а неустойчивые, в свою очередь, – как правило нет.

¹³⁶ Данные Freedom House по 180 странам с 1972 года. См.: Полтерович В.М., Попов В.В. Демократизация и экономический рост // Общественные науки и современность. 2007. № 2. С. 13-27.

2.2. Гипотеза 2

Для создания работающих политических механизмов необходимо пройти фазу функционирования неполитических институтов, но и в последующем самостоятельное значение неполитических институтов сохранится

Пояснение к гипотезе

Из-за существующего парадокса развития демократий, в результате которого средний класс не сразу предъявляет спрос на демократические институты, а преимущества среднего класса от участия в политическом процессе накапливаются постепенно, необходимо пройти сложную фазу развития неполитических механизмов согласования правил, способствующих налаживанию обратной связи в условиях низкого спроса на демократию. При этом на определенном этапе политические и неполитические механизмы согласования правил могут рассматриваться как замещающие, но далее как дополняющие элементы.

Возможность замещения политических институтов согласования правил неполитическими в условиях низкого спроса на демократию

До начала эффективного функционирования политических механизмов необходимо появление неполитических институтов гражданского общества¹³⁷, являющихся заменителями политических институтов согласования правил в условиях низкого спроса на демократию.

■ Использование неполитических институтов обеспечивает обратную связь для эффективного государственного управления, что представляется чрезвычайно важным на этапе неэффективности демократических механизмов.

Известно, что при отсутствии налаженной обратной связи невозможен эффективный контроль за исполнением правительственных решений и вместе с тем возрастают риски управления, связанные с отсутствием учета интересов различных групп населения и бизнеса.

■ Использование неполитических групп интересов для осуществления обратной связи достаточно распространено в международной практике. Как было упомянуто выше, все ныне существующие

¹³⁷ Из стенограммы выступления Эрнандо де Сото на встрече с российскими деловыми кругами и представителями научного сообщества, организованной «Деловой Россией» 9 июля 2007 года.

развитые демократии прошли через ступень цензовой демократии. Развивающиеся же в настоящее время демократии в условиях общецивилизационного запрета на политическую дискриминацию не могут использовать формальный принцип цензовой демократии, но вынуждены применять разного рода «переходные» институты¹³⁸.

Наше предположение заключается в том, что переходные неpolitические институты согласования правил в условиях низкого спроса на демократию оказываются более работоспособными:

- ▣ В них принимает участие только наиболее активная и организованная часть гражданского общества, те, кто самостоятельно «дорос» до участия в процессе выработки и согласования правил¹³⁹.

- ▣ Как показывает, мониторинг состояния гражданского общества¹⁴⁰, институты гражданского общества пользуются большим доверием у населения, чем политические институты.

При этом здесь следует отметить и специфически российскую особенность:

«Восприятие некоммерческих организаций (НКО) как организаций, способных осуществлять независимый контроль за деятельностью бизнеса и государства, в представлении граждан вызывает скорее отрицание, чем поддержку (52%). Это свидетельствует о том, что в представлении граждан какой-либо контроль за деятельностью как бизнеса, так и власти и влияние на них кажутся практически невозможными. Вероятно, граждане не представляют, как подобные контроль и влияние могут быть реализованы»¹⁴¹.

В этой связи, необходимо особо подчеркнуть, что возможности такого влияния имеют частичное экспериментальное подтверждение. В 2006-2007 годах был осуществлен пилотный проект по общественному мониторингу деятельности Федеральной антимонопольной службы (ФАС) со стороны институтов гражданского общества. По результатам мониторинга был представлен общественный доклад, включающий рейтинги органов территориального управления ФАС по значимым для насе-

¹³⁸ См. в: Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001 № 3. С. 24-50.

¹³⁹ В данном случае в неявном виде используется дискриминирующий принцип – назовем его «ценз гражданской активности». Проявляется он в том, что в деятельности по мониторингу значимых для гражданского общества вопросов, участвует только сравнительно небольшая его часть, состоящая из индивидов наиболее заинтересованных в результатах этой деятельности (как правило, с высоким уровнем образования и нередко имущественной обеспеченности – представители среднего класса).

¹⁴⁰ Доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в РФ. 2006. 2007.

¹⁴¹ Доклад Общественной палаты... 2006. С. 62.

ления параметрам. Это может послужить фактором, стимулирующим развитие конкуренции органов территориального управления и повышению качества предоставляемых ими услуг.

В ходе проекта был разработан пакет методик¹⁴², позволяющий (после небольшой доработки) осуществлять мониторинг институтами гражданского общества результативности деятельности федеральных агентств и служб, предоставляющих государственные услуги населению и юридическим лицам. Это позволит выявлять предпочтения и мнения основных заинтересованных групп и сформировать на этой основе стандарты оказания властных услуг населению и бизнесу.

Меры по активизации общественной деятельности

Для массового подключения организаций неправительственного сектора к конструктивной работе, направленной на выявление, отладку и работу обратных связей, понадобятся меры по активизации общественной деятельности.

За последние пятнадцать лет **уровень взаимного доверия между людьми** (являющийся индикативным показателем интенсивности коллективных действий, то есть общественной активности) в России заметно упал. По данным доклада Общественной палаты только 22% граждан считают, что «людям можно доверять», а 74% полагают, что «с людьми надо быть осторожными», тогда как в 1991 году эти доли составляли 36% и 41% соответственно¹⁴³.

Участие в кредитных кооперативах, саморегулируемых организациях способствует накоплению у граждан **опыта объединения** и необходимых для этого связей, помогает приобретать навыки, которые важны в политической сфере. Например, кооперативы благодаря принципу «один человек – один голос»¹⁴⁴ предельно близки к современной избирательной

¹⁴² См.: Методические рекомендации по расчетам индикаторов общественного мониторинга анти-монопольной политики; Методические рекомендации по использованию в работе Общественными консультативными советами Докладов о результатах и основных направлениях деятельности ФАС РФ; Общая методика проведения общественного мониторинга соблюдения общественных интересов территориальными органами ФАС; Методика анализа пресс-активности ТУ ФАС; Методика анализа Интернет-ресурсов ФАС; Методика проведения натурного наблюдения в помещении ТУ ФАС; Методика проведения экспериментов по получению услуги (запрос информации); Методика проведения экспертного опроса представителей целевых групп деятельности ФАС; Методика учета результатов сторонних независимых мониторингов и общественных докладов о деятельности ФОИВ; Методические рекомендации по созданию общественного доклада о деятельности ФАС РФ.

¹⁴³ Доклад Общественной палаты... 2006. С. 18.

¹⁴⁴ Кооператив может быть построен только на равноправии и горизонтальных связях, иначе потенциальные «эксплуатируемые» не согласятся в него вступить.

системе и потому могут играть роль **института, обучающего демократии**. Развитие саморегулируемых организаций способствует увеличению **социального капитала** (то есть распространенности норм доверия и честности) в обществе, то есть содействует «искусству объединения».

Вместе с тем, в качестве одного из основных факторов, сдерживающего развитие организаций гражданского общества, можно рассматривать законодательство о некоммерческих организациях. В 2006–2007 годах было проведено исследование, целью которого являлось выявление экономических эффектов, издержек и институциональных последствий поправок к законодательству о некоммерческих организациях принятых в начале 2006 года (Федеральный закон № 18-ФЗ от 10 января 2006 года)¹⁴⁵. На основании полученных данных были сделаны общие выводы относительно развития сектора некоммерческих организаций в России:

- ▣ Увеличение текущих и потенциальных расходов в результате принятия нового законодательства приведет к закрытию части добросовестных организаций, с одной стороны, к перемещению другой части в сферу коммерческого законодательства, с другой, и к возникновению неблагоприятного отбора внутри оставшихся некоммерческих организаций, с третьей стороны;
- ▣ Выполнение требований нового законодательства приведет к отказу НКО от части социально востребованных проектов, негативно скажется на эффективности их деятельности.
- ▣ Регистрация некоммерческой организации с введением нового законодательства оказалась более дорогостоящей и трудоемкой (по затрате времени и усилий), чем для коммерческой организации, причем как с обращением к профессиональным юристам, так и без этого.

Обрисует проблему неблагоприятного отбора: переход от НКО к форме коммерческой организации: фактическое «вымывание» НКО¹⁴⁶. Организации меняют форму своей деятельности на менее социально выгодную в условиях, когда существует определенная асимметрия информации между организациями, действующими на рынке, и контролирующими их деятельность государственными органами.

¹⁴⁵ Аузан А.А., Борисова Е.И., Водопьянова Е.А., Кузьминов Я.И. и др. Экономические последствия нового законодательства о некоммерческих организациях. М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2007.

¹⁴⁶ Модель опирается на подход к модели сигналов, предложенный в: Gibbons R. Game Theory for Applied Economists. Princeton: Princeton University Press. 1992; и подробно описанной в: Аузан А.А., Борисова Е.И., Водопьянова Е.А., Кузьминов Я.И. и др. Экономические последствия... Прил. 7. С. 99–102.

Рассмотрим рынок, на котором формально зарегистрированы два типа организаций: коммерческие и некоммерческие. Чиновник экзогенно устанавливает уровень контроля над деятельностью организаций. При этом информация распределена асимметричным образом, то есть чиновник не знает, соответствует ли организационно-правовая форма реальным целям функционирования организации. Структура игры между организациями и чиновником следующая:

1. Организации выбирают одну из двух организационно-правовых форм (некоммерческую или коммерческую), которая определяет наличие или отсутствие у них остаточного дохода, распределяемого между работниками.
2. Чиновник видит выбранную организационно-правовую форму и принимает решение об уровне контроля над деятельностью организаций некоммерческого и коммерческого сектора.
3. Организации решают: работать на рынке или уйти с него. И если работать, то каким образом осуществлять распределение дохода.

Далее рассматривается существующее на рынке разделяющее равновесие, в котором фирмы выбирают организационно-правовую форму в соответствии с предполагаемым видом деятельности. В частности, например, фирма, намеренная работать в секторе коммерческих организаций, официально регистрируется как коммерческая организация. Вводятся следующие обозначения:

$X_{\text{non-profit}}$ – размер остаточного дохода у организации, зарегистрированной как НКО;

X_{profit} – размер остаточного дохода у организации, зарегистрированной как организация коммерческого сектора;

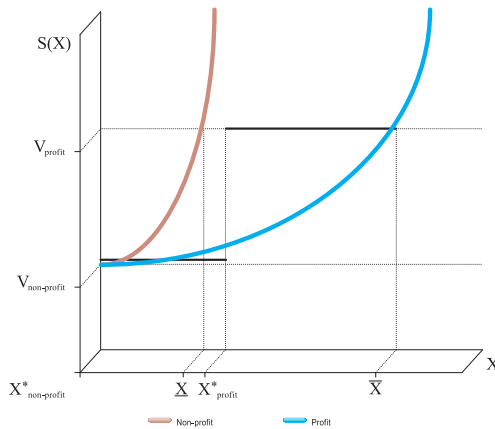
$V_{\text{non-profit}}$ – эффективность работы организации, зарегистрированной как НКО;

V_{profit} – эффективность работы организации, зарегистрированной как организация коммерческого сектора;

$S(X)$ – доход организации, зависящий от ее организационно-правовой формы в силу учета в нем издержек контроля над ее деятельностью.

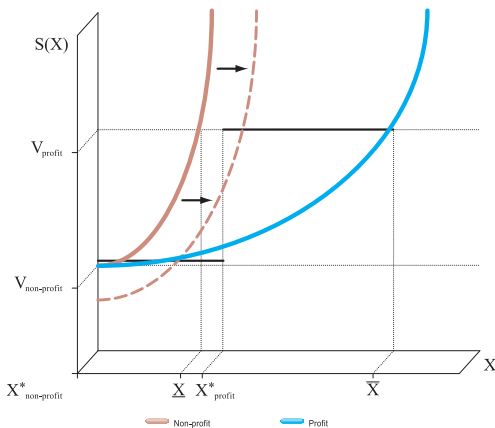
Равновесные значения X и $S(X)$ представлены на графике (рис. 2.2). Таким образом, иллюстрируется ситуация равновесия на рынке, когда при данном уровне контроля организации функционируют в соответствии со своей организационно-правовой формой.

Рис. 2.2. Разделяющее равновесие на рынке



Теперь рассмотрим ситуацию повышения уровня контроля над деятельностью организаций, зарегистрированных как НКО. В описанной модели повышение контроля уменьшает доход $S(X_{\text{non-profit}})$ ввиду роста издержек. Эта ситуация отображена на графике (рис. 2.3.). Новая кривая дохода показана на рисунке пунктирной линией.

Рис. 2.3. Рост контроля над деятельностью НКО и «вымывание» НКО с рынка



Как видно, теперь кривая, характеризующая доход НКО, пересекает равновесный путь доходов коммерческой организации. Это означает, что НКО найдет для себя выгодным выбрать ненулевой остаточный доход X , так как при таком его значении организация получит больший доход. Он составит V_{profit} вместо прежнего дохода $V_{\text{non-profit}}$. Таким образом, организации, официально зарегистрированные как НКО, перерегистрируются в коммерческие организации.

Самостоятельное значение неполитических институтов (дополнение политических механизмов)

Итак, неполитические институты гражданского общества представляют собой своеобразную школу «искусства объединения», повышающую эффективность и стабильность институтов политической демократии, являются промежуточными институтами согласования правил в условиях низкого спроса на демократию. Однако даже при наличии развитой демократии обратная связь через неполитические гражданские институты продолжает использоваться, поскольку в мировой экономической теории считается доказанным положение о невозможности принятия оптимальных решений по определенным вопросам методами голосования (так называемая **теорема Эрроу**)¹⁴⁷.

Выделив пять обязательных условий демократических выборов как механизма выявления воли большинства избирателей, Эрроу доказал, что в принципе невозможна избирательная система, в которой не нарушалось бы, по крайней мере, одно из этих условий. Теорема Эрроу о невозможности разбивает представления о несостоятельности общественного (коллективного) выбора посредством политических механизмов. Среди условий, которые сформулировал Эрроу можно выделить следующие¹⁴⁸:

1. Универсальность или другими словами неограниченная область определения (unrestricted domain) избирательной системы: избирательные системы не должны накладывать никаких условий (кроме транзитивности) на то, как избиратели могут упорядочить кандидатов на выборах.
2. Позитивное объединение индивидуальных значений (Принцип Парето – Pareto principle) – избирательные системы должны быть монотонны: избирательная система называется монотонной, если победивший кан-

¹⁴⁷ Arrow K.J. Social Choice and Individual Values. N.Y.: John Wiley and Sons, 1951 (рус. пер.: Эрроу К.Дж. Коллективный выбор и индивидуальные ценности. М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2004).

¹⁴⁸ Клима Р., Ходж Дж. Математика выборов. М.: МЦНМО, 2007.

дидат не сможет проиграть, получив дополнительные голоса (и не потеряв уже имеющиеся), а проигравший кандидат не сможет победить, потеряв голоса (и не получив новые).

3. Независимость от посторонних альтернатив (independence of irrelevant alternatives): на действие избирательной системы не должно влиять присутствие или отсутствие посторонних кандидатов, другими словами, общественное предпочтение между двумя любыми кандидатами должно зависеть только от индивидуальных предпочтений избирателей между двумя этими кандидатами и не зависеть от того, как избиратели ранжируют других кандидатов.

4. Полноправность граждан (Citizen Sovereignty): избирательные системы никаким образом не должны быть навязанными, т.е. на выборах не должно быть пары кандидатов, скажем А и В, таких, что А оказывается впереди или на одном месте с В в итоговом общественном порядке предпочтений, независимо от того, как проголосовали избиратели;

5. Отсутствие диктатуры (non-dictatorship): избирательная система не должна быть диктатурой, то есть не должно быть такого избирателя, предпочтения которого становятся общественными предпочтениями.

Доказательством необходимости параллельного использования неполитических механизмов и политических институтов в международной практике в условиях развитых демократий является широкое распространение системы нового государственного менеджмента (New Public Management), в которой государство рассматривается в качестве поставщика сервисных услуг бизнесу и обществу. Такого рода подходы широко используются в Великобритании, Новой Зеландии, Ирландии, Италии и др.

Институты нового государственного менеджмента заимствуют схемы, которые распространены в негосударственном секторе (как в некоммерческих организациях, так и в бизнесе). Эти методы ориентированы на существенное повышение гибкости принятия решений в государственном аппарате, уменьшение его иерархичности, делегирование полномочий на более низкий уровень принятия решений, усиление механизмов обратной связи за счет оценки качества государственных услуг со стороны институтов гражданского общества¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Gaebler T., Osborne D. Reinventing Government. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. P. 17-29; Peregudov S.P. Civil Society as Agent of Public Policy // Journal of Political Studies. 2006. № 2.

Механизмы трансформации спроса

На определенном этапе функционирования неополитических институтов, по мере накопления социального капитала, может произойти частичное замещение неополитических институтов согласования правил политическими. Можно предположить, что в политических предпочтениях представителей среднего класса будет наблюдаться следующая тенденция: в силу неоднородности среднего класса, различные его группы будут предъявлять спрос на **политические партии различной ориентации**.

Согласно **теории социальных размежеваний**¹⁵⁰ (конфликтов) сложившиеся партийные системы Западной Европы – результат существующих в данных обществах **социально/групповых конфликтов**¹⁵¹, определяющих, в частности, количество и качество национальных партийных систем, другими словами влияющих на **партийную дифференциацию**.

«При статистическом анализе взаимосвязи результатов выборов и социальных факторов в качестве независимой переменной выступали социальные факторы, а в качестве зависимой – голоса, отданные за ту или иную политическую партию»¹⁵².

Электоральный спрос отражает структуру социальных размежеваний, таким образом, чем более неоднородным, гетерогенным является средний класс, тем на большее разнообразие партий он будет предъявлять спрос.

Согласно **теории коллективных действий** при увеличении индивидуальных издержек участия (например, в результате роста уровня входных административных барьеров) ожидаемый доход от участия в производстве общественных благ сокращается, что резко снижает вероятность участия индивида в этом процессе¹⁵³:

$$E(c) = \sum_{k=0}^{n-1} G(k+1) \times p_k - \sum_{k=0}^{n-1} C(k+1) \times p_k ,$$

где $E(c)$ – ожидаемый доход от участия в производстве благ;

¹⁵⁰ Теория социальных и идеологических размежеваний (англ.: cleavage, фр.: clivage – расщепление, разделение), предложенная С. Липсетом и С. Рокканом, является методологическим фундаментом изучения электоральных предпочтений в контексте развития партийных систем.

¹⁵¹ Понятием «социальный конфликт» объединяются те ситуации, в которых интересы индивидов не совпадают, и, защищая эти интересы, они сталкиваются друг с другом.

¹⁵² Lipset S.M., Rokkan S. Party systems and voter alignments: cross/national perspectives. New York: Free Press; London: Collier/Macmillan, 1967.

¹⁵³ Oliver Pamela, Marwell Gerald. The Paradox of Group Size in Collective Action: A Theory of the Critical Mass // American Sociological Review. 1988. Vol. II. No. 53. P.1-8.

$G(m)$ – выгода каждого из членов группы общего размера n от кооперации m ее членов;

$C(m)$ – индивидуальные издержки участия в кооперации группы из m индивидов;

k – число индивидов уже участвующих в кооперации;

p_k – вероятность участия k -го индивида.

На практике это выражается в сокращении участия индивидов в организациях при росте входных административных барьеров. Высокие входные барьеры обуславливают возрастающую отдачу на стадии функционирования организаций, но усугубляют проблему на старте – **проблему старта коллективных действий** (start-up problem). Эта проблема описывает ситуацию производства общественных благ в условиях возрастающей отдачи, когда ни у кого из потенциальных участников организаций нет стимулов к первоначальным инвестициям в их создание. При увеличении входных барьеров соотношение выгод и издержек участия в организации изменяется не в пользу первых.

Если данное предположение окажется верным, то его важным следствием является то обстоятельство, что значимость **многопартийности** (с низким барьером входа) выше для представителей среднего класса, чем для представителей других групп (характеризующихся более низкими или высокими доходами):

- ▣ Для групп с более низкими доходами, чем у среднего класса более актуальной является проблема удовлетворения физиологических потребностей и потребностей в безопасности. С другой стороны, индивиды, характеризующиеся более высокими доходами, чем представители среднего класса, обладают ресурсами, обеспечивающими достаточную переговорную силу для индивидуального решения проблем, формируя свою внешнюю среду собственными действиями.
- ▣ Представители среднего класса – во-первых, при снижении барьеров входа на политическое поле¹⁵⁴ и, во-вторых, при условии повышения переговорной силы малых партий, – в состоянии предъявить спрос на многопартийность.

¹⁵⁴ В настоящей ситуации барьер проявляется в частности в существовании современной полупартийной системы, характеризующейся наличием одной доминирующей партии и нескольких небольших и разобщенных.

Резюме

Наиболее эффективным выходом из «ловушки демократии»¹⁵³, о чем свидетельствуют теоретические положения и международная практика, является **замещение** политических механизмов согласования правил неполитическими. Эффективность неполитических механизмов основывается на **доверии**, которое им оказывают граждане, и возможности применения **реальной селекции**, когда в процессе участвует только наиболее активная часть гражданского общества.

По мере развития демократии, неполитические институты сохраняют свое значение, доказательством чего служит активное использование в международной практике институтов **нового государственного менеджмента**. Результатом прохождения фазы развития неполитических механизмов должен стать **обеспеченный спрос** на политические институты со стороны представителей среднего класса, которые в условиях снижения барьеров входа и повышения переговорной силы малых партий смогут предъявить спрос на **многопартийность**.

3. Выводы и рекомендации

- Низкий спрос на демократию ставит проблему налаживания обратной связи в государственном управлении через неполитические институты гражданского общества: необходимо замещение политических механизмов согласования правил неполитическими, что потребует
 - Снижения уровня административных барьеров и транзакционных издержек в некоммерческом законодательстве, затрудняющих создание и деятельность зарегистрированных некоммерческих организаций;
 - Решения проблемы коллективных действий внутри ассоциаций малого бизнеса;
 - Принятия специальных мер по активизации самоорганизации граждан и бизнеса; разработка таких мер возможна с использованием методов институционального проектирования.
- Для того, чтобы в условиях низкой переговорной силы среднего класса, система правил, которая обеспечивается исполнительной властью, была ориентирована на интересы адресатов этих правил,

¹⁵³ То есть ситуации, когда, несмотря на появление признаков, которые должны способствовать увеличению спроса на демократию, спрос предъявляется на другие институты, например, на стабильность исполнительной власти.

необходимо применение механизмов мониторинга результативности исполнительной власти институтами гражданского общества, с последующим выходом на стандарты оказания властных услуг и обслуживания.

▣ С целью укрепления переговорной силы среднего класса требуется:

- снижение барьеров на политическом рынке: барьеров по образованию партий и по прохождению партий в Государственную Думу;
- перестройка входных барьеров и издержек в судебной системе, использование опыта создания конкурентности внутри судебной системы;

▣ Для того, чтобы российский средний класс предъявлял спрос на выборные демократические институты демократии, а не исключительно на стабильную исполнительную власть, необходима перестройка существующей институциональной структуры общества и экономики (включая как формальные, так и неформальные институты) с тем, чтобы они способствовали формированию и проявлению у представителей среднего класса стабилизирующей и инновационной функций:

В частности необходимо изменение соотношения в составе формальных институтов **запрещающих** и **разрешающих** правил в пользу последних: должны преобладать правила, имеющие характер предоставления их адресатам широких возможностей выбора.

В завершение отметим, что сформулированные выводы и рекомендации, базирующиеся как на теоретических положениях, так и на эмпирических подтверждениях, имеющихся в опубликованных социологических исследованиях, позволяют, прежде всего, **уточнить задачи следующего исследовательского этапа** в части методологии проведения эмпирических социологических опросов по выявлению спроса на базовые экономические и социально-политические институты со стороны среднего класса в России.

▣ При планировании этих опросов необходимо формировать выборку, пропорционально представляющую все основные группы внутри среднего класса, как функциональные, так и дисфункциональные.

Желательно, чтобы подвыборки по каждой из основных групп были также репрезентативны по отношению к ним: это позволит сделать выводы относительно упомянутого спроса на институты в достаточной мере обоснованными эмпирически.

В целом же, можно ожидать выявления значительных расхождений в спросе на указанные институты со стороны представителей различных групп: гипотезы, верные для одних из них, могут не получить подтверждения в других группах.

- ▣ Второе возможное направление дальнейших исследований – это более детальное описание конкретных институтов внутри выделенных их совокупностей с точки зрения сопоставления их влияния на процессы формирования функциональных групп среднего класса.

- ▣ Третье возможное направление продолжения исследований по данной тематике – это конструктивная проработка вопросов изменения названных совокупностей институтов, препятствующих формированию функциональных для модернизации групп среднего класса.

- ▣ Наконец, все предлагаемые направления дальнейшей работы, равно как и представленные методики, должны реализовываться с учетом условий кризиса и корректироваться по фактической ситуации.

Об авторах

Аузан Александр Александрович, доктор экономических наук, профессор экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, президент Института национального проекта «Общественный Договор», член правления Института современного развития

Афонцев Сергей Александрович, кандидат экономических наук, доцент МГИМО (У) МИД России, ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН

Григорьев Леонид Маркович, кандидат экономических наук, президент Фонда «Институт энергетики и финансов», декан факультета менеджмента Международного университета в Москве

Гурвич Евсей Томович, кандидат физико-математических наук, руководитель Экономической экспертной группы

Золотов Антон Владимирович, исполнительный директор Ассоциации независимых центров экономического анализа

Кондратьев Сергей Вадимович, старший эксперт Фонда «Институт энергетики и финансов»

Миллер Алексей Ильич, доктор исторических наук, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН

Плаксин Сергей Михайлович, кандидат экономических наук, сотрудник Института современного развития, научный сотрудник Государственного университета – Высшая школа экономики

Салихов Марсель Робертович, кандидат экономических наук, заведующий сектором экономических исследований Фонда «Институт энергетики и финансов»

Ставинская Александра Александровна, координатор проектов Ассоциации независимых центров экономического анализа, аспирант экономического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова

Тамбовцев Виталий Леонидович, доктор экономических наук, профессор, зав. лабораторией экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Шашитко Андрей Евгеньевич, доктор экономических наук, профессор экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, генеральный директор Фонда «Бюро экономического анализа»