

Государственное вмешательство: институциональная ловушка

Финансовые интересы элитных групп блокируют возможность преобразования экономики

Борис Грозовский

Весной 2007 года мало кто предполагал, что кризис на рынке американских ипотечных бумаг обернется глобальным кризисом суверенного долга, который затянется на десятилетие. А еще пятью годами раньше правительство Михаила Касьянова усиленно готовилось к долговой «проблеме-2003», не зная, что проблемы не существует, поскольку через 8–10 лет цена нефти твердо закрепится в районе 100 дол. за баррель. В августе–октябре 1998 года никто не ожидал, что дефолт, девальвация, экономика неплатежей и бартера приведут Россию к десятилетию устойчивого роста ВВП. А в конце 2010 года эксперты не прогнозировали взрывной рост политической активности в стране и того, что уже через полтора-два года довольно широким городским слоям сам стиль российского политического руководства станет казаться безнадежно архаичным. Прогнозирование экономических сценариев почти на 20 лет вперед — дело крайне неблагодарное, и примеры можно множить до бесконечности.

Задним числом траектория, по которой пошло развитие, представляется наиболее очевидной и вероятной: «все к этому и шло». Изменения накапливаются постепенно, поэтому в прошлом можно обнаружить множество симптомов, указателей и подсказок. Но «в моменте» они не очевидны. Советская система, казавшаяся почти вечной, раз-

валивается за считанные годы. И наоборот, социально-экономический и политический инфантилизм, который, как казалось во время перестроечной эйфории, может быть быстро изжит, остается самой базовой характеристикой социального сознания. Именно инфантилизм лежит в основе спроса населения на социально-экономический патернализм и приводит к отсутствию даже в элитах внятной системы ценностей. В этих условиях правительство может бросать населению и элитным группам бюджетные «подачки», одновременно занимаясь своими делами за их спиной.

Ни в экономике, ни в сфере финансовых рынков нет «магического кристалла», через который можно разглядеть дальнейший ход вещей. «Постфактум всегда можно найти тех, кто говорил, что цены чересчур высоки, до того, как все произошло, — говорит о пузыре на кредитных рынках профессор Чикагского университета Юджин Фама¹. — Когда они оказываются правы, мы готовы их канонизировать. Когда ошибаются — не обращаем на них внимания. Обычно угадавших и ошибающихся примерно поровну».

Определяющие факторы

Долгосрочный прогноз российской экономики определяется двумя факторами. Первый — что будет с ценой нефти и других экспортируемых страной сырьевых товаров.

Второй — удастся ли России развязать путы, мешающие развитию несырьевой экономики и тем самым выйти из институциональной ловушки, запирающей нас в колее неконкурентного роста, ориентированного на извлечение и распределение ренты роста.

Оба этих фактора весьма неопределенны. В основе нынешнего высокого уровня цен на нефть — значительный рост спроса в развивающихся странах и массивное ослабление денежной политики в развитых странах, переживающих кризис. Дешевые деньги обязательно находят себе дорогу на сырьевые рынки, и цены растут.

Тем не менее есть все основания ожидать, что нефть и газ подешевеют. Основные причины этого:

- Рост добычи нефти и газа из *нетрадиционных источников*: газ из сланцев, попутный газ, нефтяные пески, добыча на шельфе и т. д. Как меняет рынок прирост добычи, видно на примере США. Достаточно было Штатам за 2009—2011 годы нарастить добычу нефти с 6,8 млн баррелей в день до 7,5 млн баррелей (до этого добыча в США падала почти 40 лет, с 1971-го по 2007-й), как западотехасская нефтяная смесь *WTI*, еще в середине 2000-х годов стоившая примерно на 10 проц. дороже смеси *Brent*, стала стоить как минимум на 15 проц. дешевле ее. Газ в США тоже стал значительно дешевле, чем в Европе. Благодаря новым источникам добычи США уже в этом десятилетии могут стать ² крупнейшей нефтедобывающей страной мира. Аналитики *Citigroup* прогнозируют, что за ближайшие 10 лет добыча нефти на североамериканском континенте вырастет на 70—80 проц., нефть и газ там станут дешевыми, как в Катаре, что даст мощный толчок росту промышленности. Перспективы нового роста добычи нефти в США в очередной раз опровергают ³ теорию «нефтяного пика», которая утверждает, что глобальная нефтедобыча находится

на пике, прирост разведанных запасов останавливается и нефти хватит на *N* лет. Эта концепция уже несколько раз оказывалась несостоятельной: развитие технологий позволяет найти топливо там, где раньше его не видели.

- Повышение *энергоэффективности*.

Развитым странам для производства единицы ВВП нужно все меньше энергии. По энергоемкости ВВП мы отстаем от США вдвое, а от Европы и ОЭСР — примерно втрое ⁴. Множество стран стимулируют ⁵ снижение потребления топлива в самом энергозатратном сегменте экономики — транспорте. Они дифференцируют налог на покупку автомобиля в зависимости от его уровня выбросов; дифференцируют ежегодный транспортный налог в зависимости от класса энергопотребления автомобиля; субсидируют приобретение автомобилей с низкими выбросами и потреблением топлива; вводят «экологический акциз», или налог на выбросы CO_2 , еще сильнее повышающий цену бензина. Все подобные меры должны привести к повышению энергоэффективности и приостановке роста энергопотребления. За 2001—2011 годы потребление первичной энергии в пересчете на нефтяной эквивалент в Европе снизилось на 3,7 проц., а в ОЭСР выросло всего на 2,2 процента ⁶. Фактически весь рост мирового энергопотребления приходится на развивающиеся страны, в основном на Китай (55 проц. прироста мирового энергопотребления за последние 11 лет).

- Рост *альтернативной энергетики*. За последние 11 лет мировая добыча энергии из возобновляемых источников (ветер, солнце, биомасса и т. д.) выросла в 3,6 раза, что пока обеспечивает всего 1,6 проц. мирового потребления энергии (расчеты по данным *BP*), но темп роста ускоряется. В расчете на постепенное удешевление «экологической» энергии, полу-

ченной из альтернативных источников, развитые страны поддерживают ее производителей значительными субсидиями.

Дороговизна нефти и газа побуждает потребителей экономить и искать другие источники энергии, а производителей — наращивать добычу и диверсифицировать ее по видам энергии. Суммарно эти факторы ведут к тому, что в среднесрочной перспективе (2020–2030-е годы) нефть и газ будут дешеветь. Правда, против этого работают три фактора. Во-первых, потребление топлива еще долго будет расти в развивающихся стра-

деляющих развитие российской экономики, неблагоприятен. Было бы безрассудно ожидать чего-то подобного скачку цены нефти в 5 раз за десятилетие (с 17–22 дол. за баррель в начале 2000-х годов до нынешних 100–110 дол.). По вполне здравому прогнозу *Citi*, уже к 2020 году нефть и газ подешевеют примерно на 15 проц., опустившись в диапазон 65–90 долларов.

К такому сценарию Россия сейчас готова менее, чем когда-либо. За 2005–2012 годы цена нефти, при которой российский бюджет сводится без дефицита, выросла с 20

“Финансовые потрясения в Европе и США мгновенно лишают наши крупнейшие корпорации финансовой устойчивости из-за высокой закредитованности”.

нах. Во-вторых, добыча энергии из новых источников (шельф, глубоководные пески и т. д.) весьма дорога. В-третьих, перспективы сланцевого газа не до конца ясны из-за экологических рисков (заражение воды), сопутствующих его добыче⁷. Все это означает, что сверхсильного удешевления нефти и газа ожидать не стоит.

Ситуация с газом для России хуже, чем с нефтью. Перспективы «отбить» крупные долгосрочные инвестиции «Газпрома» в трубопроводный транспорт становятся все более туманными по мере ослабления зависимости потребителей газа от его производителей. Это происходит благодаря добыче газа из сланцев (она может производиться близко к местам потребления) и сжиженному природному газу (СПГ). Дорогостоящие инвестиции в трубопроводный транспорт, на долгие годы привязывающие потребителя газа к производителю, становятся ненужными: через несколько лет добывающие компании, скажем, из Норвегии, Катара и России будут конкурировать за одни и те же рынки. Итак, первый из двух факторов, опре-

до 117 долларов. Это максимальный среди крупнейших экспортеров нефти уровень (не считая Нигерии). Странам Ближнего Востока достаточно 60–80 дол., и значит, на картельную поддержку странами ОПЕК уровня нефтяных цен в 100–110 дол. рассчитывать не приходится. Россия гораздо более других стран уязвима в отношении кризисов. И не только нефтяных: финансовые потрясения в Европе и США мгновенно лишают наши крупнейшие корпорации финансовой устойчивости из-за высокой закредитованности.

Российская политика 2000-х годов фактически была основана на «покупке» властью различных социальных и элитных групп. Политические лидеры привыкли, что недовольство любых социально-экономических групп можно «купировать», предоставляя им материальные блага. По этой логике были проведены валоризация (резкое повышение) пенсий в 2010 году, предоставление жилья военным, существенное увеличение оплаты труда бюджетников, госслужащих, силовиков, судей. Начиная с середины 2000-х годов у

власти хватало денег на все: социальную политику, помощь промышленности, увеличение ассигнований на безопасность и правоохранительную деятельность. Окончание цикла высоких нефтяных цен лишит российских политиков такой возможности. Власти придется изыскивать другие способы удовлетворения потребностей социально-профессиональных групп – либо предоставить им большие свободы, либо умерить собственные рентные аппетиты и за счет этого повысить объем средств, доступных для перераспределения.

Размышлению об институциональных ловушках – втором факторе, определяющем перспективы российского экономического роста, – посвящена остальная часть статьи.

Воссоединение с мировой экономикой

Подорожавшие нефть, газ и металлы плюс эффект переходного и посткризисного роста (по мере приспособления населения и предприятий к рынку) обеспечили в 2000-е годы впечатляющие темпы роста (см. таблицу 1 на с. 91). ВВП, инвестиции и доходы населения выросли в долларовом выражении в 4–5 раз (для сравнения взят предкризисный 1997 год, до девальвации рубля).

Приведенные в таблице цифры отражают не только количественный рост. Изменилось *качество жизни, навыки и привычки людей, потребительские рынки.*

Возьмем для примера автомобильный рынок. В 1994–2002 годах в страну в среднем импортировалось 115 тыс. легковых автомобилей в год. Тратилось на это в среднем 0,915 млрд долларов. В 2005–2011 годах импорт вырос на порядок – до 1,101 млн штук в среднем ежегодно. А в денежном выражении рынок вырос в 16 раз, до 14,6 млрд долларов в год. (В эту статистику не входят иномарки российской сборки, объемы которой значительно возросли.) Доля «отечественных иномарок» превысила 60 проц. в структуре производства легковых автомобилей. А парк легковых автомобилей в расчете на 1 000 чел. достиг 250 (оценка *Ernst & Young*⁸). Это почти равно аналогичным показателям Южной Кореи. Еще в 2000 году в стране было всего 130 автомобилей на 1 000 чел., а в 1990-м – 58,5. Страна, где автомобиль есть у каждого четвертого (практически один на семью), имеет мало общего со страной, где свое авто было у одного человека из семнадцати.

Четырехкратный рост автомобилизации населения за 20 лет – это не просто цифра. Это качественный скачок в мобильности и новый облик городов: нагрузка, с которой не справляется дорожная инфраструктура, спроектированная из расчета 5,5 автомобиля на 1 000 чел. (показатель 1970 года).

Точно так же изменились и остальные рынки. Житель Москвы или Петербурга,

Таблица 1

ВВП, ИНВЕСТИЦИИ И ДОХОДЫ НАСЕЛЕНИЯ В 1997 И 2011 ГОДЫ			
	1997 г.	2011 г.	рост, раз
ВВП, млрд дол.	393	1 844,1	4,7
инвестиции в основной капитал, млрд дол.	68,6	364,1	5,3
экспорт, млрд дол.	86,9	522	6
импорт, млрд дол.	72	323,8	4,5
прямые иностранные инвестиции, млрд дол.	2,6	52,9	20,3
среднедушевые доходы населения, дол. в месяц	157,8	699,3	4,4

Источник: Росстат; Центробанк.

Таблица 2

АРХАИЧНЫЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ЧЕРТЫ В РАЗНЫХ СЕКТОРАХ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ	
Современность	Архаика
Экономика	
Открытость экономики — свобода экспортно-импортных сделок.	Значительная часть экономики монополизирована.
Открытость экономики — свобода трансграничных операций с капиталом. Макроэкономическая, бюджетная и денежная политика строятся на тех же принципах, что и в большинстве стран мира.	Значительная часть экономики находится в руках бизнесменов, дружественных политическим лидерам государства.
Формальное отсутствие конкурентных барьеров на вход в большинство отраслей экономики.	Доступ в отрасли, связанные с извлечением ренты, существенно ограничен. Распределение госзаказа в большинстве отраслей производится «среди своих».
Потребление, стиль жизни	
Потребительские рынки в крупных городах фактически достигли конвергенции с иностранными. Несмотря на тарифные и нетарифные барьеры в потребительском секторе — от автомобилей до йогуртов — рынки фактически едины.	
Жители крупных городов, особенно 20—45 лет, много путешествуют, потребляют современные услуги (читают электронные книги, проводят много времени онлайн и т.д.). Давно перестала быть «экзотикой» хорошая интернет-связь, несколько компьютеров в одной семье, объединенные в домашнюю сеть, и т.д.	
Менеджмент: бизнес и госслужба	
Во многих крупных и средних компаниях менеджмент, финотчетность, управление проектами, стимулы для менеджмента и компенсационные пакеты для рядовых сотрудников выстроены по западному образцу. Культура ведения бизнеса, контрактные отношения постепенно приближаются к международным стандартам.	Менеджмент в госорганах и бюджетных организациях откровенно архаичен. Он ориентирован не на достижение результата, а на выполнение указаний вышестоящего начальства. Электронный оборот до сих пор не заменил бумажный. Получение любого документа требует больших временных затрат.
Политика	
Оппозиционное движение ищет новые форматы политического участия — например, электронное голосование, выяснение по интернету позиции граждан по спорным вопросам и т. д.	Правящая элита манипулирует результатами выборов. Правящая партия («Единая Россия») апеллирует к наиболее примитивным интересам и эмоциям электората: иждивенчество, готовность подчиниться сильному лидеру, образ внешнего врага и т.д.
Социальные отношения и ценности	
В противовес 1990-м годам, когда большинство людей были заняты «выживанием», с середины 2000-х у многих появилась возможность и желание участвовать в добровольчестве, волонтерских проектах, различных гражданских начинаниях. Это экологические проекты, помощь детям, старикам и больным, улучшение городской среды и т. д. До середины 2000-х работа во всех этих сферах фактически была прерогативой государства, теперь же она начинает становиться и общественной заботой.	В СССР целенаправленно формировалось «коллективистское» сознание. Когда эти ценности обанкротились, многие ударились в противоположную крайность. Сейчас для большинства россиян характерны большая в сравнении с европейцами приверженность ценностям индивидуализма, личного успеха и т. д., и в то же время — равнодушие к социальным, экологическим и другим общим проблемам. Превалирование ценностей достижения, благосостояния и личного успеха могло бы обеспечить предпринимательский бум, если бы не слабая готовность к риску и крайне неблагоприятный для развития предпринимательства климат. Сильная индивидуалистическая ориентация и пренебрежение к общему благу являются архаикой на фоне системы ценностей, характерной для современных европейских обществ.

Таблица 2 (продолжение)

АРХАИЧНЫЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ЧЕРТЫ В РАЗНЫХ СЕКТОРАХ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ	
Современность	Архаика
Госуправление, бюджетный сектор	
	Госчиновники воспринимают свою работу как возможность извлечения ренты из контролируемого ими сектора экономики, а не как сервис в интересах общества. Они неподотчетны обществу, успех и продвижение по службе зависят сугубо от отношений с вышестоящим начальством.
	Суды и правоохранительная система не выполняют своих базовых функций. Они обслуживают правящую элиту. Связь между преступлением и наказанием разорвана: наказание зависит не от тяжести преступления, а от социального положения преступника.
	Сохраняется архаичная всеобщая воинская повинность, «островки» профессиональной армии не покрывают потребностей генералов в живой силе. Между тем отправлять детей в армию сейчас так же страшно, как и 15—20 лет назад.

проживший в Германии в 2004—2011 годах и вернувшийся на родину, не узнает продовольственную розницу: на прилавках множество знакомых по Европе товаров, которые в 1990-х годах до столичных торговых сетей не добирались. Да и сами сети были совсем не те. Рынки стали едиными, несмотря на пошлины, защитные меры и деятельность главы Роспотребнадзора Геннадия Онищенко (во время обострения политических разногласий с Грузией он закрывает доступ на российский рынок грузинским винам и минеральной воде, во время споров с Украиной находит вредные вещества в украинской молочной продукции, а в ответ на принятие «списка Магнитского» запрещает ввоз говядины из США). Жители российских городов едят и одеваются почти так же, как жители европейских стран, ездят на тех же авто, потребляют те же услуги. Все эти изменения были бы невозможны без 4—5-кратного (в долларах) роста подушевых доходов.

Похожие изменения затронули и сферу бизнеса — *корпоративное управление*. В 1990-е

годы работа в иностранной компании качественно отличалась от работы в российской фирме. В первой — система, четкое разделение функций и полномочий, проектное мышление. Нанимавшихся на работу в иностранные компании россиян удивляла эта четкость и системность, к которой не каждый мог приспособиться. В молодых российских фирмах работника ждало совсем другое: творческий подъем, управленческая и финансовая неразбериха, «все занимаются всем». А на старых предприятиях — апатия и ничегонеделание.

Сейчас ситуация постепенно унифицировалась. Менеджеры российских и «западных» фирм говорят на одном языке, пользуются одними и теми же управленческими техниками, формируют одинаковую корпоративную отчетность, раскрывают одну и ту же информацию, используют похожие технологии производства и контроля качества, одни и те же методы повышения эффективности и стоимости бизнеса и т. д.

Деловая среда, культура ведения бизнеса постепенно приближаются к международ-

ным стандартам⁹. В плане концентрации корпоративного капитала российская модель тоже сближается с системами большинства стран¹⁰. Акционеры все реже непосредственно участвуют в управлении предприятиями. Это создает стимулы для использования стандартных корпоративных процедур при контроле за деятельностью наемного менеджмента. Порядка 15–20 проц. предприятий характеризуются весьма высоким качеством управленческого персонала, используют весь спектр современных управленческих, маркетинговых и финансовых технологий. Далеко в прошлое ушли «дикие» корпоративные войны конца 1990-х, как и бандитские сходы середины 1990-х, на которых могла решаться судьба крупного завода.

Говоря словами Владимира Потанина¹¹, до кризиса 2008 года главной экономической идеей в России был «проект возвращения в высшую лигу» экономики после выпадения из нее в 1990-х годах. Вернуться удалось, свидетельств чему масса — от снижения бедности и современного стиля потребления в городах до «облагораживания» корпоративной культуры. В 2000-х годах Россия сделала то, о чем мечтала в 1980-х: вернулась в глобальную экономику, заново интегрировалась с внешним миром после 70–80 лет своего отсутствия. Это, как отмечал Дэниел Трейсман¹², проявляется и в увеличении числа российских студентов, обучающихся за рубежом, а также россиян, выезжающих в страны «дальнего зарубежья», и в росте количества международных телефонных звонков, и в покупке недорогой недвижимости за границей. Россия стала превращаться в «нормальную страну»¹³.

Современный стиль корпоративного управления, потребления, образ жизни подчиняет себе все большее число жителей крупных городов, образующих «модернизированную Россию», которая постепенно входит во все более явное противоречие с архаичным

стилем управления страной. Сегодняшние горожане не приемлют кастовой социальной структуры, когда права человека и даже наказание, которое он понесет за уголовное преступление, определяются социально-профессиональными и родственными связями. Они больше не готовы существовать в удушливой атмосфере вранья, патернализма, ограничения гражданских свобод, общественного бесправия. Стиль жизни, принятый современным обществом, требует новых отношений с государством.

Но наряду с «нормальными» чертами в современной России присутствует масса архаичных. В таблице 2 на с. 92–93 дается свод архаичных и современных черт в разных секторах экономики и общественной жизни.

Государственные вериги

В высшей лиге мировой экономики — и только с этой оговоркой можно согласиться с потанинской метафорой — играют отнюдь не только чемпионы. Там есть и середнячки, и заведомые аутсайдеры, которым грозит вылет в лигу рангом ниже. Вернувшись в высшую лигу, мы пока твердо в ней не закрепились и балансируем где-то во второй половине турнирной таблицы. Сильнее всего тянет вниз *сектор госуправления*. Если горожане уже живут в XXI веке, то некоторые элементы государства — например, полиция — недалеко ушли от средневековых обычаев. Достаточно упомянуть о систематических пытках в полиции и тысячах людей, сидящих в тюрьме по навету конкурента.

Средневековые нравы плохо совместимы с современными технологическими решениями в госсекторе. Например, американская практика всемерной защиты и денежного поощрения доносчиков, сообщивших о фактах коррупции в госорганах или неправомерном расходовании бюджетных средств, плохо сопрягается с ситуацией, когда государство находится вне закона,

следственные органы фабрикуют дела, не утруждая себя доказательствами, а суды принимают решения, продиктованные им в органах исполнительной власти. В итоге один из важных и нужных для борьбы с коррупцией инструментов, который позволяет госчиновникам сообщать о фактах коррупции в своих ведомствах, у нас применяться не может.

Не только сектор госуправления — муниципальный и бюджетный сектора, госпредприятия, госмонополии и их много-

Госсектор очень велик. К июлю 2012 года на гражданской (федеральной и региональной) и муниципальной службе работали почти 1,1 млн человек. Вместе с обслуживающим персоналом число занятых в государственных и муниципальных органах власти достигает, по данным Росстата, 1,65 млн человек. За 2000-е годы число занятых в федеральных и региональных госорганах выросло в 1,7 раза, а число чиновников на тысячу россиян с 1994 года увеличилось с 15 до 25. Всего же в бюджетных учреждениях,

“В 2000-х годах Россия сделала то, о чем мечтала в 1980-х: заново интегрировалась с внешним миром после 70—80 лет своего отсутствия”.

численные осколки стоят особняком и в реинтеграции России в глобальную экономику не участвуют. Они живут в своем времени и даже разговаривают на своем языке. За последние 20 лет язык нормативных актов непоправимо ухудшился: законы и постановления написаны сложным бюрократическим новоязом, прочесть который нормальный человек не в состоянии. До госуправления и *бюджетного сектора* (образование, здравоохранение, социальные услуги) процесс конвергенции управленческой и деловой культуры России и мира еще не добрался. Не считать же достаточным условием вхождения в современную управленческую культуру использование чиновниками планшетов и социальных сетей! Хотя бывшие кремлевские идеологи примерно так и думают. «Модернизация важнее партий или выборов, поскольку без высоких технологий нельзя повысить производительность труда», — говорил недавно вице-премьер Владислав Сурков. А замсекретаря генсовета «Единой России» Алексей Чеснаков уверен, что «демократия сегодня — это наличие iPad и коммуникатора»¹⁴.

по данным Росстата, заняты 14,7 млн человек. Это 22 проц. от числа занятых в экономике. Неоднократные, но вялые попытки Владимира Путина и Дмитрия Медведева сократить госаппарат к успеху не привели¹⁵.

К бюджетному сектору можно добавить формально переставшие быть госпредприятиями монополии и их многочисленные осколки, рентажная мотивация которых не изменилась. К примеру, в ходе реструктуризации Министерства путей сообщения (МПС), а потом «Российских железных дорог» (РЖД) работающий на железнодорожных станциях персонал был переведен в региональные пассажирские компании (ОАО). А контролеры билетов формально являются сотрудниками небольших ООО. Но организация труда, мотивация и трудовая культура этих людей не изменились со времени, когда они работали в системе МПС. То же самое касается фирм, основной деятельностью которых является обслуживание интересов государственного и бюджетного секторов. В итоге доля явно или косвенно обслуживающих государство работников составляет не меньше 35—40 проц. от числа всех занятых в

экономике. Эта условная оценка показывает «ядерную» долю электората (в ее состав входят и пенсионеры), которой выгодно существующее положение дел в стране, и размеры немодернизированного госсектора.

Госсектор по-прежнему не воспринимает себя в качестве сервисного. Полтора десятка лет реформ в сфере госуправления не привели к значимому улучшению ситуации для граждан и бизнеса; эти реформы остались для них практически незаметными. Госаппарат и весь бюджетный сектор по-прежнему работают не «на клиента», а

администрация решила, что школьники старше десяти лет будут ходить в школу пешком. В любую погоду, по грязи, по трассе с грузовыми фурами. На то, чтобы запустить второй рейс автобуса, у муниципалитета нет средств. Хотя это пятиминутный маршрут. Изложив всю эту ситуацию, телеканал спрашивает у местного чиновника, что же будет дальше. Тот отвечает бюрократически: «Создадим соответствующую комиссию, поставим на контроль, попытаемся установить степень занятости транспорта и [внимание!] правомерность невозможности отвоза». Очевидно,

“Свою работу госслужащий воспринимает как возможность применения насилия по отношению к регулируемому сектору с целью извлечения прибыли”.

на самих себя. В рамках бюрократической вертикали они заняты доказыванием собственной полезности — составлением бессмысленных отчетов, ответами на запросы, организацией мероприятий и выполнением поручений. А во взаимодействии с внешним миром — бизнесом и гражданами — госсектор остается в парадигме рентного поведения. Он занят строительством административных барьеров — навязыванием обществу ненужных госуслуг — и извлечением из них прибыли там, где это только возможно. *Свою работу госслужащий воспринимает как возможность применения насилия по отношению к регулируемому сектору с целью извлечения прибыли.* Крайне низкое качество госуправления¹⁶ ухудшает деловую среду, инвестиционный и предпринимательский климат, препятствует реформам в социальной сфере.

Эффективность работы чиновников отлично демонстрирует следующий пример¹⁷. В глубокой российской провинции детей в школу возил автобус (путь составлял 6 км). Когда школьников стало больше и они перестали помещаться в автобус, местная

что улучшить работу так настроенного чиновника не смогут ни сложная система показателей, при помощи которой федеральные власти оценивают работу региональных, ни общественные советы, ни ужесточение административного контроля. Ответом на любое давление будет «формирование комиссии по рассмотрению правомерности невозможности отвоза». Конечно, вопрос, связанный с возможностью получения доходов или откатов (продажа или сдача в аренду земельного участка под строительство магазина), был бы решен более энергично и результативно.

У исполнительной власти взгляд на ситуацию совсем иной. О тех же чиновниках вице-премьер Сурков рассуждает так¹⁸: «Можно что угодно говорить: коррупция, взятки. Но это оскорбляет целый класс очень умных, высокого качества людей <...> Надо прекратить этот постоянный террор со стороны праздных болтунов, присвоивших себе право говорить от имени общества <...> У меня должны быть прозрачные стены в кабинете? Я должен на каждую бумажку спрашивать мнение общественности? Никто так не смо-

жет работать никогда <...> Надо повышать зарплату госаппарату, мы будем это делать обязательно». Государство не идентифицирует проблему отрыва исполнительной власти от реальности и не собирается ее решать.

Обратная сторона ориентации госсектора на *извлечение ренты*, а не предоставление услуг — неравенство населения страны в базовых правах. С вероятностью почти 100 проц. госчиновник, совершивший то же преступление, что и обычный гражданин (например, дорожно-транспортное происшествие, повлекшее жертвы), получит значительно более мягкое наказание. Сохраняется и возмущающий горожан обычай передвижения крупных чиновников по городу на автомобилях с мигалками и бесцеремонное поведение их охраны. Спрос на справедливость, равные права и возможности одна из основных движущих сил оформившегося в 2011–12 годах протестного движения, охватывающего крупные города.

Важное политическое следствие этой ситуации — очень сильный запрос на справедливость и честность в общественной жизни и политике, на выравнивание базовых прав народа и элитных групп. С высокой вероятностью следующий политический цикл в России («после Путина») будет отвечать именно этой потребности. Это ухудшает политические перспективы правых политических сил, которые исторически воспринимаются как выразители интересов правящего класса. На свободных выборах левые могут получить серьезное представительство в парламенте. Но, скорее всего, это будут современные левые, владеющие медийными техниками вовлечения широких масс в управление государством и отдельными городами. Запрос на открытость госуправления и вовлечение общественности власть в какой-то мере почувствовала («открытое правительство» Михаила Абызова), но в рамках нынешней политической системы он может быть реализован лишь в крайне ограниченной форме.

Государство в экономике: центр затрат

У любой коммерческой организации есть подразделения, непосредственно приносящие прибыль, и подразделения, обеспечивающие их деятельность. Взятые отдельно от фирмы в целом, они убыточны, но функционирование компании без них невозможно. Государственные компании, занимающие значительный сегмент российской экономики, похожи на такие «центры затрат», даже если формально они прибыльны, как РЖД, «Газпром» или «Транснефть».

В случае госкомпаний не работает обычная мотивация акционеров и менеджеров, связанная с повышением стоимости бизнеса и ростом дивидендных выплат акционерам. Госчиновники, работающие в советах директоров таких компаний, и государство в целом не проявляют особой заинтересованности в росте доходов от компании. Примеры тому — «народная приватизация» ВТБ и «Роснефти» (2007 год), деньги от которой были направлены не в доход федерального бюджета, а на развитие самих компаний. По сути, это подарок — и даже не акционерам этих компаний (в их числе остается государство), а менеджменту.

Менеджеры госкомпаний не заинтересованы напрямую в росте акционерной стоимости и выплате управляемой ими компанией дивидендов. Полученный благодаря их работе дополнительный доход будет централизован в бюджете и лишь очень опосредованно скажется на оценке результатов деятельности конкретного чиновника, директора школы или больницы. Получать дополнительные доходы для себя лично они могут, наоборот, занижая официальную выручку своих учреждений, давая «скидку» контрагентам и кладя в карман часть разницы между, например, рыночной и льготной ценой аренды помещения, которым распоряжается бюджетное учреждение.

Основной доход чиновникам и сотрудникам госкомпаний приносят расходы их струк-

«Газпром»: история неудачи

Злую шутку с «Газпромом» сыграла *затратная мотивация*. Много лет корпорация делала ставку на долгосрочные контракты, привязывающие потребителя к поставщику газа. В итоге главная российская компания пропустила и сланцевый бум, и развитие рынка сжиженного природного газа. Из-за массивных инвестиций спотовая цена газа в Европе, по оценке газового аналитика Михаила Корчемкина, на 28,5 проц. ниже уровня, который необходим «Газпрому» для окупаемости его колоссальных инвестиций, а спотовая цена газа США уже ниже этого уровня в 4 раза¹⁹.

Неудивительно, что потребители пытаются отказаться от закупок у «Газпрома» и уговорить его снизить цену. Уже в будущем году Норвегия может обогнать «Газпром» на его основном европейском рынке — в Германии. Это результат негибкой ценовой политики, которая, в свою очередь, мотивирована избыточными инвестициями в трубопроводный транспорт, в том числе политическими («наказать» Украину). «Газпром» слишком поздно понял, что, несмотря на его позицию основного газового поставщика Европы, цены на рынке газа вскоре не будут долгосрочными и не будут привязаны к цене нефти.

Проигрывать ставку на долгосрочные контракты, базирующиеся на традиционных поставках газа по трубам, менеджеры госкорпорации делали не случайно, а основываясь на личном интересе. Ведь строительство трубопроводов — это только для «Газпрома» и для государства расходы (из-за большой инвестиционной программы «Газпрома» газ в России облагается налогами значительно ниже нефти). Для менеджеров же «Газпрома», его подрядчиков (как для чиновников, ведающих госзаказом), расходы компании — способ заработать. Они торопятся «освоить» инвестици. Это привело к ошибочным управленческим решениям по строительству новых трубопроводов. В результате экспортные мощности «Газпрома» превосходят его реальные потребности на 100 млрд куб. м в год. Учитывая недавно одобренные планы по развитию транзита через Белоруссию и строительству новых ниток газопровода *Nord Stream*, даже если «Газпром» вообще ничего не будет прокачивать через Украину, ему нечем будет заполнить имеющиеся и строящиеся трубопроводные мощности. Ошибочное решение строить *South Stream* выведет необходимые «Газпрому» цены на уровень, когда компания уже не сможет конкурировать с дру-

гими поставщиками. При этом даже в Словении стоимость 1 км газопровода у «Газпрома» на 77 проц. выше, чем аналогичная ветка в соседней Германии.

Критическим рубежом для газовой монополии может стать конец 2010-х годов. К этому времени США и Канада могут начать экспортировать сжиженный газ, в том числе в Европу. А из Азии «Газпром» может быть вытеснен дешевым нетрадиционным австралийским газом, который пойдет на экспорт в те же годы. Неопределенность ситуации с будущей ценой газа уже заставила «Газпром» отложить разработку Штокмановского месторождения. Внутри страны «Газпром» сталкивается с ожесточенной конкуренцией со стороны двух компаний — «Роснефти» и «Новатэка». Первую возглавляет многолетний заместитель Путина Игорь Сечин, второй владеет друг Путина Геннадий Тимченко. Ради «Новатэка» уже разрушена многолетняя монополия «Газпрома» на экспорт газа из России. Кроме того, «Новатэк» получил более благоприятные налоговые условия для освоения новых месторождений в сравнении с «Газпромом». «Роснефти» могут отойти несколько участков на шельфе, которые хотел бы получить «Газпром».

тур. Завышение госорганами и бюджетными учреждениями закупочных цен на товары и услуги, их поставка через дружественные фирмы, неофициальное распределение прибыли от сделки между исполнителем и заказчиком — не исключение, а правило российских госзакупок. Антимонопольная служба

добилась публикации большинства контрактов госорганов на сайте госзакупок. Этот шаг сделал практику госзакупок прозрачной, но не привел к прекращению злоупотреблений.

Причин несколько. Во-первых, отсутствующим репутационным ограничениям (чиновник, потративший несколько миллионов долла-

ров на бессмысленную госзакупку, не будет со скандалом уволен, ему не будет отказано от госслужбы, часто он даже не получит административного взыскания). Во-вторых, применение закона имеет политический характер: дела расследуются, если это нужно в политических целях. Если же расследование «политически вредно», как в случае со взятками при покупке автомобилей *Mercedes* для чиновников МВД, Минобороны, в Гараж особого назначения (подразделение Федеральной службы охраны) и т. д., то даже признание взяткодателя (*Daimler AG*), назвавшего суммы и получателей взяток, не может помочь следствию. Оно просто тормозит дело. В такой правовой среде ни борьба с коррупцией, ни наведение порядка в области госзакупок невозможны. Менеджеры госкомпаний зарабатывают точно так же, как госчиновники: на расходах. Их мотивация существенно отличается от мотивации руководства частных фирм, но очень похожа на мотивацию сотрудников госорганов и бюджетных структур.

Госкомпании — сектор, фактически изолированный от рынка. Их менеджеры могут управлять компанией, не сталкиваясь с риском банкротства. В случае ухудшения ситуации в экономике госкомпании и госбанки первыми получают кредиты за счет бюджетных средств, всевозможные госгарантии и льготы. Рыночные стимулы доходят до руководства госкомпаний с опозданием, и госсектор получает ложные сигналы, приводящие к избыточным капиталовложениям. Будучи огражден от конкуренции, госсектор начинает воспроизводить себя и расширяться. Это существенно повышает политическую базу поддержки правящего режима, но лишает экономику перспектив роста. Госчиновники, работники бюджетных учреждений и госкомпаний своим благополучием обязаны политическим лидерам страны. Они понимают, что почти любое альтернативное

правительство подвергнет эти сектора жесткой реформе — сократит привилегии, уволит избыточный персонал, заставит его более напряженно работать. Поэтому Путин ускоренно увеличивает зарплаты в бюджетном секторе — это повышает лояльность режиму.

Друзья Путина — друзья госкомпаний

Промежуточную, «буферную» зону между государственным и коммерческим сектором образуют компании, не принадлежащие государству, но зарабатывающие в основном на заказах государства и госкомпаний. Это фирмы, выполняющие для монополий и госкорпораций вспомогательную работу: они поставляют им трубы, строят дороги и трубопроводы, продают за границу нефть и т. д. Часть из этих компаний создана «с нуля», другая — принадлежала, например, «Газпрому», но впоследствии была продана бизнесменам, дружески связанным с политическим руководством страны. По этой же схеме ряд газпромовских активов выводился из госкомпании еще при Реме Вяхиреве в 1990-х. Затем, при Путине, их вернули в компанию. В 2000-х новое руководство продолжило вывод вспомогательных активов быстрее прежнего, только покупателями стали друзья Путина.

Государство и госкорпорации («Газпром», РЖД, «Олимпстрой», «Транснефть» и т. д.) очень щепетильны в выборе поставщиков и подрядчиков. Из 5 трлн руб. госзаказов, контрактов монополий и госкорпораций за 2008–2011 годы, проанализированных *Forbes*²⁰, более половины (2,7 трлн) достались всего десяти предпринимателям (Аркадий и Борис Ротенберги, Геннадий Тимченко, Олег Дерипаска, Зиявудин Магомедов, Зияд Манасир и др.). Это гигантская сумма — в 26 раз больше годовой выручки тридцати лидеров Рунета и всего в 2,5 раза меньше оборота двухсот крупнейших частных компаний России.

Эти подрядчики активно участвуют во всех больших государственных стройках последних лет: в строительстве нефте- и газопроводов, в подготовке Олимпийских игр в Сочи и саммита АТЭС во Владивостоке и т. д. Все проекты основаны на личных договоренностях представителей бизнеса и государства. Инфраструктурное строительство в России очень дорого: так, 1 км одной полосы трассы Москва – Петербург (ее строит компания, один из акционеров которой – Аркадий Ротенберг) будет стоить 4,8 млн долларов. Сопоставимые трассы в

надлежавшего Пугачёву «Межпромбанка» проект был приостановлен.

Это неудачное ГЧП, а вот пример удачного. Начатое в СССР строительство Богучанской ГЭС было на бюджетные деньги завершено на 60 проц., а потом законсервировано. Выручил «РУСАЛ», достроивший станцию на паритетных условиях с госкомпанией «РусГидро». Вложив в итоге порядка 20 проц. необходимых средств, металлурги получили 49 проц. акций ГЭС и возможность снабжать дешевой электроэнергией свой завод. Остальные получают энергию по «остаточному принципу».

“Госкомпании, монополии, обслуживающие их фирмы и бюджетный сектор образуют конгломерат организаций, чьим работникам невыгодна смена политического режима”.

Китае, Индии и Швеции обходятся в сумму в 5–8 раз меньше (0,73–1 млн долларов). Строительство дороги, как и другие такие проекты, финансируются в основном государством и госбанками.

Для частного бизнеса риски таких проектов запредельны: при смене власти финансирование таких проектов, скорее всего, будет мгновенно прекращено. Слишком «специальный» характер имеет финансирование каждого из них. Взять, например, проект по разработке Элегестского месторождения угля в Туве, который должна была разрабатывать компания Сергея Пугачёва «Енисейская промышленная компания» (ЕПК). Строительство дороги к нему на 40 проц. должно было оплатить государство. Дорога была спроектирована исходя из интересов Пугачёва – на вывоз угля с соседних месторождений ее мощности могло не хватить. По сути, такой вариант государственно-частного партнерства (ГЧП) – просто способ получения бюджетных денег и собственности влиятельным на тот момент (середина 2000-х годов) бизнесменом. После банкротства при-

частные компании, обслуживающие интересы госкомпаний и монополий, выстроены, в отличие от последних, как нормальный бизнес, нацеленный на максимизацию прибыли. В этом их коренное отличие от госкомпаний, работники которых зарабатывают, как и чиновники, на затратах, а не на доходах. Но все эти компании не могут существовать вне *сети предпочтений* – внеконкурсного получения крупных контрактов, подрядов «по дружбе», отсутствия придинок со стороны чиновников. В другой экономико-политической ситуации они быстро «рассыплются». Через образуемые данными компаниями «производственные цепочки», как показали Клиффорд Гэдди и Барри Икес²¹, производится перераспределение ренты от сырьевых компаний в пользу поставщиков товаров и услуг для них. Вместо того чтобы забирать ренту в виде налогов или оставлять его ТЭЖу, государство заставляет его «делиться» сверхприбылью с металлургами, железнодорожниками и даже футболистами. Но это возможно только в условиях многократного роста ренты, произошедшего в 2000-х годах. Как

только объем ренты снизится, перераспределять по всем производственным цепочкам будет просто нечего. Госкомпании, монополии, обслуживающие их фирмы и бюджетный сектор образуют сложный и разветвленный конгломерат организаций, работникам которых категорически невыгодна смена политического режима. Их владельцы и сотрудники понимают, что любая перемена в политике обернется ухудшением положения для них лично. Политическое руководство страны сознательно поддерживает все эти неэффективные предприятия, понимая, что связанные с ними сотрудники, а также их семьи обеспечивают режиму политическую поддержку.

Нежизнеспособная модель

Итак, в российской экономике сложился мощный кластер бизнесменов и компаний, заинтересованных в сохранении статус-кво. Это фирмы, которые государство защищает от конкуренции (иностранной и внутренней), и компании, зарабатывающие на госпроектах. Дальнейшее развитие в рамках существующей модели неизбежно ведет к снижению эффективности: устранение конкуренции исключает возможность быстрого роста. Не контролирующие своих издержек монополии бесконечно повышают цены. По цепочке, через цену перевозок и энергии это передается во все сегменты экономики, и промышленность теряет конкурентоспособность.

Экономика попадает в замкнутый круг: дорогая нефть через бюджетные траты ведет к общему повышению цен, сильнее всего дорожают базовые товары — энергия и транспорт. В отсутствие контроля со стороны общества и слабого контроля государства монополии, нагруженные к тому же «социальной ответственностью» (например, поддержка спорта), повышают цены и делают невыгодным любое инфраструктурное строительство. Ключевые для ресурсной экономики «центры прибыли» — от «Газпрома» и «Роснефти» до

РЖД и металлургических компаний — обременены социальной ответственностью: они участвуют в восстановлении императорского Константиновского дворца в Стрельне (на это скидывались крупнейшие частные компании страны), содержат футбольные клубы, строят спортивные объекты к Олимпиаде в Сочи и т. д. По сути, все инвестиции, которые государство считает важными, но на которые жалеет бюджетных денег, осуществляются за счет государственных и частных компаний, что делает их менее жизнеспособными в условиях падения сырьевых цен. Необходимые для инвестиций в инфраструктуру «длинные деньги» есть в бюджетных фондах благодаря экономной политике середины 2000-х годов и в накопительной пенсионной системе. Но инвестировать эти средства в авто- и железные дороги и другие инфраструктурные проекты при нынешнем уровне издержек и откатов экономически бессмысленно.

Социальная практика: патернализм

Задачи макроэкономической стабилизации, которые ставили ²² экономисты в начале путинского срока, были к концу десятилетия в основном решены. В экономике возникла основанная на высоких сырьевых ценах стабильность. Стала более «цивилизованной» экономическая политика: инфляция уже не выходит за 10 проц., у политического руководства есть понимание опасности высокого дефицита бюджета, не может быть речи, как в 1990-е годы, о прямом кредитовании экономики Центробанком и т. д.

А вот для социальной политики все 2000-е годы прошли впустую. Многие задачи, обсуждавшиеся еще 20 лет назад, не решены. Например, переход к адресной системе социальных выплат, проверка нуждаемости получателей пособий и т. д. Успешно реформированные в 1990-е годы восточноевропейские страны ²³ уже на первых этапах преобразований отказывались от социальных гарантий

эпохи советского социализма, перезаключили социальный контракт и выстроили системы образования, медицины, соцподдержки на новых основаниях.

В России все эти системы старались не трогать, опасаясь социальных волнений, боясь активного сопротивления со стороны групп интересов. В результате социальная помощь остается очень слабо таргетированной²⁴ (далеко не все бедные получают поддержку, среди получателей поддержки многие не бедны). Но при этом в стране практически отсутствует, например, инклюзивная

соцзащиты можно было бы сократить в разы. А высвободившиеся средства направить на собственно соцзащиту. О необходимости перейти к подобному подходу говорится уже много лет. Но все упирается в чиновников системы соцзащиты, которым покупка данной услуги «на рынке» представляется намного менее привлекательной возможностью, чем прямое финансирование бюджетной системы. И даже там, где гражданские организации занимаются социальной поддержкой самостоятельно (волонтеры), государство воспринимает их не как помощ-

“Старшее поколение сохранило тоску по утраченным советским ценностям, молодежь сдвинулась по шкале ценностей в сторону открытости изменениям и эгоизма”.

социальная политика, направленная на создание равных возможностей для инвалидов — особенно в организации городской среды.

Вместо того чтобы финансировать социальную услугу, которую оно хочет оплатить, государство продолжает содержать неэффективные сети бюджетных учреждений, монопольно оказывающих эти услуги. Так, краснодарская региональная программа «Старшее поколение» на 2009–2013 годы предполагала потратить почти 90 проц. из выделенных 1,4 млрд руб. на развитие сети бюджетных учреждений и нужды их работников²⁵. Почти половина (44 проц.) этих средств напрямую расходуется на материальное стимулирование работников системы соцзащиты, еще столько же — на покупку краевому департаменту соцзащиты новых зданий, их строительство, ремонт, оснащение оборудованием, оснащение работников соцобслуживания автотранспортом и т. д.

Если бы государство не боялось покупать работы и услуги, которые должны быть выполнены в отношении стариков, на рынке — у некоммерческих организаций и бизнеса, — то затраты на поддержание сети

ников, а как враждебных наблюдателей, которые могут «вынести сор из избы». Отсюда, например, попытка принять закон, ограничивающий деятельность волонтеров и предполагающий заключение ими письменных договоров с организаторами акций, которые обязательно должны быть юридическими лицами. Разумеется, никакой ответственности за препятствование деятельности волонтеров этот законопроект не вводил.

Модернизация этой системы изнутри невозможна: все ее интересы противоречат модернизации. Поручать реформирование социальной защиты людям, которые сейчас управляют оказанием данных госуслуг, имеет не больше смысла, чем просить волка сторожить отару овец. Каждый государственный институт проводит свою микрополитику, блокирующую реформы. Она направлена на то, чтобы законсервировать ситуацию и усилить влияние данного госинститута — при слабости административного контроля и восприимчивости государством любого общественного контроля как неприемлемого вмешательства в свои дела.

Эта система поддерживается патерналистскими настроениями электората (особенно в небольших городах и селах), которые последовательно культивируются властью: консервативно настроенное большинство готово мириться с иллюзией госгарантий и сильным вмешательством государства во все социально-экономические процессы и не верит в возможность более эффективной саморегуляции при помощи гражданской самоорганизации и рыночных механизмов. Патерналистские решения в экономической политике, выгодные получателям льгот и распределителям госсредств, находят большую поддержку, чем более «взрослые» варианты решения тех же проблем, ориентированные на самостоятельность и ответственность экономических агентов.

Как показывают социологические исследования ценностей²⁶, у пожилых россиян приверженность ценностям «Сохранения» (консерватизм) и «Безопасности» гораздо выше, чем у их европейских сверстников. Наоборот, российская молодежь превосходит своих европейских сверстников в приверженности ценностям «Самоутверждения» и уступает в «Заботе о людях и природе». Это следствие социально-экономической трансформации 1990–2000-х годов, которая привела к росту атомизации и эгоизма — торжеству идеологии «умри ты сегодня, а я завтра». При этом старшее поколение в большей мере сохранило тоску по утраченным советским коллективистским ценностям, а молодежь, наоборот, сдвинулась по шкале ценностей в сторону открытости изменениям и эгоизма. Лишь очень постепенно на место этой идеологии, предполагающей личное самоутверждение и асоциальный эгоизм в противовес заботе о других, приходит возрождающаяся солидарность, готовность инвестировать личное время и деньги в общественные инициативы.

Такая ценностная конструкция на всей выборке (вне распределения по возрастам) дает значительно меньшую в сравнении

с европейцами приверженность россиян самостоятельности и риску/новизне²⁷, но значительно большую ценность самоутверждения в противовес заботе о других. При этом приверженность ценностям богатства, власти, личного успеха значительно отстает от смелости, готовности принимать самостоятельные решения. Ориентация на самоутверждение не оставляет места для заботы о других, толерантности и т. д.

В целом такая ценностная структура и ее возрастная развертка показывают, что, скорее всего, социально-политические преобразования на горизонте ближайших десяти лет произойдут и окажутся весьма энергичными. Ведь старшее поколение, приверженное традиции, постепенно уходит. Но вопрос в том, какими окажутся эти преобразования. «Возвращение России к периоду открытых политических противостояний <...> будет проходить под лозунгами, связанными с понятием “справедливость”», — пишет Кирилл Рогов²⁸, поэтому он может оказаться значительно более «левым», чем демократический период начала 1990-х. Если россияне до начала бурной политической жизни успеют продвинуться в альтруистических ценностях, станет возможным формирование европейского типа социал-демократии. Если же нет (что значительно более вероятно), развитие политической системы скорее пойдет по латиноамериканским образцам.

Возможные сценарии

Развертка сценариев строится ниже исходя из ряда развилочек: 1) остаются цены на сырьевые товары высокими или падают; 2) насколько быстро нарастает недовольство горожан правящим режимом; 3) находит ли он внутри себя ресурсы для постепенной модернизации и решения наиболее острых общественных проблем, готова ли гэбэшная элита отойти от власти, уступив место гражданским силам, и допустить демократию.

Отрицательный ответ на второй вопрос и положительный — на третий делают возможным «инерционно-модернизационный» сценарий (см. ниже). Быстрый рост недовольства сделает неизбежным «революционный» сценарий независимо от готовности режима меняться и цены нефти. Снижение ее цены подтолкнет недовольство, то есть ускорит реализацию «революционного» сценария.

Однако дорогая нефть совсем не обязательно будет способствовать консервации правящего режима. С одной стороны, она обеспечивает власть ресурсами для покупки различных социальных групп и (при желании) для модернизации. С другой — постепенный рост благосостояния способствует изменению образа жизни горожан, расширению среднего класса и, как следствие, снижению уровня поддержки авторитарной власти. Спектр возможных сценариев развития событий, исходя из очерченных выше развилок, можно представить следующим образом (см. ниже). Первый и второй варианты являются базовыми, третий и четвертый могут лишь на время отсрочить их реализацию.

ВЫНУЖДЕННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ, МЯГКИЙ ПЕРЕХОД ВЛАСТИ К концу 2010-х — началу 2020-х годов цена на нефть падает до уровня 70—90 дол. за баррель, а газ остается дешевым благодаря росту поставок СПГ и добычи в сланцах. Государство больше не может поддерживать гигантскую армию силовиков, бюджетников, неэффективные госкомпании. Даже нынешняя приостановка роста цен на сырье заставляет государство экономить, выбирая между расходами на развитие человеческого капитала (образование, медицина) и тратами на армию и силовиков. Пока политические лидеры явно предпочитают второй вариант. Нарастающее недовольство режимом (подстегиваемое снижением или стагнацией сырьевых цен и, как следствие, уменьшением перераспределительного «пирога») застав-

ляет элиты сменить лидера и парадигму развития.

Вслед за этим начнется сокращение избыточного госаппарата, передача рынку и третьему сектору всех функций, которые не обязательно должны выполняться государством. Экономика получит новые стимулы для развития. По сути, это программа «путинизм без Путина»: сохранение всех преференций крупному бизнесу, либерализация гражданских и до некоторой степени политических свобод, но оборона и безопасность остаются в неприкосновенности: мандата на то, чтобы тронуть эти чувствительные сферы, у «реформаторов» не будет. Это сценарий «очаговой модернизации», при котором проводятся только те реформы, которые можно провести относительно быстро, «малой кровью», и без наступления на интересы самых влиятельных элит. Преобразования не будут всеохватными: управляемый переход власти от нынешних лидеров к их преемникам, которые в большей степени приемлемы для нового поколения горожан, оставляет закрытыми для преобразований целый ряд секторов, включая оборону и безопасность. Примерно такой программы действий либералы ждали в 2008 году от Медведева, но у того не было разрешения и на эти скромные действия.

ВОССТАНИЕ ГОРОЖАН, ЖЕСТКИЙ СЦЕНАРИЙ

Революционная смена власти становится возможной вне зависимости от цены нефти — в случае, если модернизационный сценарий осуществить не удастся. Но падение цен на ресурсные товары может подтолкнуть недовольство властью. Затягивание с выбором преемника и передачей власти, разочарование слабыми попытками модернизировать режим изнутри за счет добровольных конституционных самоограничений приведут к нарастанию протестных настроений. В силу описанного выше спроса на справедливость

сформированный в результате режим, скорее всего, будет «левым» по направленности.

В этом сценарии несколько лет уйдет на переформулирование основ государственной жизни в соответствии с демократическими принципами, на борьбу с коррупцией, вычищение «совка» из разных аспектов общественной жизни. При этом социальные основы в плане «контракта» граждан с государством останутся во многом неизменными: скорее всего, «левым» придется повышать расходы на образование и медицину, увеличивать расходы на инфраструктурное строительство, а ради этого — повышать налоги. Вероятно, будет установлена прогрессивная шкала налога на доходы граждан. Будут повышены пенсии, что приведет к еще большей разбалансированности пенсионного бюджета. Стоит ожидать и попыток национализации «несправедливо приватизированных компаний». Только теперь это будет касаться в первую очередь не победителей залоговых аукционов, а принадлежащих друзьям Путина компаний, которые приросли за счет бизнесов, распроданных «Газпромом», «Ростехнологиями» и другими госкомпаниями. «Левые» постараются создать более благоприятные условия для малого бизнеса, снизить кредитные ставки, по возможности будут поддерживать рост инвестиций в охрану окружающей среды и т. д.

Рост налоговой нагрузки приведет к замедлению экономического роста и разбалансировке бюджета, который начнет рушиться под тяжестью «социального государства». Тогда настанет черед преобразований, укрепляющих экономику. Впрочем, и период господства «левых» будет благодетелен для экономики, поскольку он связан с общей нормализацией основ жизни в государстве. Снизится давление силовиков, улучшится правовой климат, постреволюционная популярность страны у иностранных инвесторов обеспечит приток инвестиций.

СТАГНАЦИЯ Высокая цена нефти и прочего сырья, мудрое и тонкое манипулятивное госуправление теоретически делают возможной консервацию (стагнацию) нынешнего социально-экономического режима до начала 2020-х годов. Но этот сценарий представляется менее вероятным, чем переход к первому и второму сценариям уже в конце нынешнего десятилетия. В любом случае такой переход — лишь вопрос времени. Даже если дорогая нефть сделает возможной консервацию режима еще в течение 5–7 лет, затем она сменится развитием либо по эволюционному (1), либо революционному (2) сценарию.

ПОЛИЦЕЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО Единственная возможность, при которой режим в течение более долгого срока может быть предохранен от модернизации, а власть останется в руках нынешних элит, — это сценарий создания полицейского государства. В рамках этого сценария власть идет на существенное подавление политических, гражданских и даже (в последнюю очередь) экономических свобод ради удержания ситуации под контролем. Многие говорят против такого сценария, в частности — интеграция экономики страны в мировую, привычка населения жить в условиях не слишком репрессивного государства и т. д. Однако полностью исключать данный сценарий нельзя. Если он реализуется, то будет сопровождаться частичным «закрытием» экономики страны от мировой и дальнейшим снижением ее конкурентоспособности (и дальнейшим падением эффективности). Но с отсрочкой на несколько лет развитие все равно пойдет по сценариям 1–2.

Заключение

Во всех рассмотренных сферах возможность преобразований блокируется сильными группами интересов и госинститутами, отвечающими за проведение той или иной конкретной политики. Государство в своем развитии

заметно отстало от городского среднего класса, но такое положение вещей удовлетворяет как существенную часть населения, так и многочисленные группы влияния, извлекающие ренту из данного положения вещей. Модернизация экономики в таких условиях невозможна без модернизации государства, которое с каждым годом становится все более архаичным. Обязательства государства перед обществом и бизнесом не зафиксированы (отсутствует контракт), что ведет к утрате доверия и беззащитности бизнеса и населения перед лицом государственной машины. При этом общество не слишком склонно к самоорганизации. Первые признаки таковой обнаружились только в последние годы — во время пожаров лета-2010.

Если нефть не подешевеет, государство, действующее путем покупки элит и социальных групп, может продолжить существовать в таком режиме еще несколько лет. Конечно, не до 2025 года, но до конца текущего десятилетия — вполне. Такая конструкция не позволит вернуться к докризисным 6–7-процентным темпам роста. Но на 3–4 проц.

экономического роста в год Россия может рассчитывать даже без реформ — только за счет постепенного роста благосостояния, включения в рыночную экономику все больших слоев населения. Но это будет затухающий рост.

Внешний шок (экономический, в силу снижения цены сырьевых товаров и/или внутренний политический, в силу разочарования архаизирующимся государством) должен поначалу вызвать спад экономики. Но если ее удастся перестроить на новых основаниях — речь идет об исключении избыточного вмешательства и ликвидации многочисленных околосударственных кормушек (а не о замене одних элитных групп у этих кормушек на другие), то Россия может получить два-три десятилетия впечатляющего роста. И главное, этот рост будет продуктивным — связанным, как, например, в Турции, Индонезии, Бразилии и других развивающихся странах, с раскрепощением производительных сил, развитием малого бизнеса и инфраструктуры в тех сферах, которые пока еще остаются под явным или косвенным контролем государства. ■

ПРИМЕЧАНИЯ ¹ *Кессиди Дж.* Юджин Фама: «На вас нападает Кругман? Значит, вы движетесь в правильном направлении» ([http://slon.ru/economics/yudzhin_fama_na_vas_napadaet_krugman_znachit_vy_dv-251526.xhtml](http://slon.ru/economics/yudzhin_fama_na_vas_napadaet_krugman_znachit_vy_dvzhetes_v_pравильном_направлении)).

² *Morse E. L., Doshi A., Lee E. G. et al.* Energy 2020: North America, the New Middle East? // Citi GPS: Global Perspectives & Solutions. 2012. March 20; *Khan F. et al.* North America, the New Middle East? The Fastest Growing Energy Supplier in the World // Citigroup Global Markets. 2012. March 20. Оба доклада доступны подписчикам.

³ Прогноз развития энергетики мира и России до 2035 года. М.: ИНЭИ РАН; ФГБУ «РЭА», 2012 (<http://www.eriras.ru/data/94/rus>).

⁴ *Башмаков И.* Энергоэффективность в России: политика, достижения и парадоксы. Доклад на конференции «Экономика изменения климата и повы-

шения энергоэффективности», ИМЭМО, Москва, 28 октября 2011 года (<http://www.cenef.ru/file/Bashm2011.ppt>).

⁵ *Башмаков И., Башмаков В.* Сравнение мер российской политики повышения энергоэффективности с мерами, принятыми в развитых странах. М.: ЦЭНЭФ, 2012 (<http://www.cenef.ru/file/comparison.pdf>).

⁶ BP Statistical Review of World Energy. June 2012 (www.bp.com/statisticalreview).

⁷ *Козлов К., Юдаева К., Завьялова М.* Природный газ: краткий обзор мировой отрасли и анализ сланцевого бума. М.: Центр макроэкономических исследований Сбербанка, 2012 (<http://www.sbrf.ru/common/img/uploaded/files/pdf/analytics/pg1.pdf>).

⁸ Автомобильный рынок России и СНГ. Обзор отрасли. Февраль 2012 года. М.: Ernst & Young,

2012 ([http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Automotive-industry-overview-2012-RUS/\\$FILE/Automotive-industry-overview-2012-RUS.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Automotive-industry-overview-2012-RUS/$FILE/Automotive-industry-overview-2012-RUS.pdf)).

⁹ См., например: Современное корпоративное управление в России глазами зарубежных бизнесменов и экспертов: Результаты совместного исследования НСКУ и Российско-британской торговой палаты. М., 2010 (<http://www.nccg.ru/site.xp/050052048124049052051051.html>).

¹⁰ *Авдашева С., Голикова В., Гончар К., Долгопятова Т., Кузнецов Б., Яковлев А.* Предприятия и рынки в 2005–2009 годах: итоги двух раундов обследования российской обрабатывающей промышленности: Доклад Государственного университета – Высшей школы экономики. М.: Издательский дом ГУ–ВШЭ, 2010 (<https://www.hse.ru/data/2010/04/07/1218109141/report.pdf>).

¹¹ *Гуриев С., Осетинская Е.* Владимир Потанин: «Какая страна, так и приватизировали». // Forbes. Июль 2012 (<http://www.forbes.ru/sobytiya/lyudi/83751-vladimir-potinin-kakaya-strana-tak-i-privatizirovali>).

¹² *Трейсман Д.* Политэкономия российского развития // Россия-2020: Сценарии развития / Под ред. М. Липман, Н. Петрова; Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2012.

¹³ *Treisman D.* The Return: Russia's Journey from Gorbachev to Medvedev. N. Y.; L.: Free Press, 2011. См. рецензию Игоря Федюкина на эту книгу: Pro et Contra. 2011. Т. 15. № 5 (сент.–окт.). С. 130–135.

¹⁴ In Russland ist Demokratie "Luxus" // Der Standard. 2012. Nov. 29, (<http://derstandard.at/1353207746185/In-Russland-ist-Demokratie-Luxus>). Цит. по: <http://www.inopressa.ru/article/30nov2012/standard/surkov.html>

¹⁵ Оппоненты любят ссылаться на данные, показывающие, что в России меньше чиновников, чем в других странах. «В России 67 чиновников на 10 тыс. населения, а во Франции – 400», – пишут аналитики РИА «Новостей» (<http://ria.ru/research-rating/20120412/623975661.html>). Попытки сократить число госчиновников важны, разумеется, не сами по себе. Как правило, они сопровождаются отказом от избыточных функций (или их передачей на аутсорсинг). Неудача с сокращением числа чиновников показывает, что не получилось сократить и избыточные функции госаппарата.

¹⁶ The World Bank Worldwide Governance Indicators (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

¹⁷ *Михайловская И.* Простые вещи // Forbes Woman. Осень–зима 2012–2013.

¹⁸ Интервью – Владислав Сурков, заместитель председателя правительства // Ведомости. 2012. 23 окт.

¹⁹ *Belton C.* Shale Surge Poses Threat to Gazprom // The Financial Times. 2012. Nov. 12 (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/242db050-2cde-11e2-9211-00144feabdc0.html#axzz2СМОКр2d6>).

²⁰ Короли госзаказа. Спецпроект // Forbes. Март 2012 (<http://www.forbes.ru/%5Bissue%5D/issue/2012-03>).

²¹ *Гэдди К., Икес Б. У.* Российская экономика: как слезть с «сырьевой иглы» // Россия-2020: Сценарии развития.

²² Инвестиционный климат и экономическая стратегия России. Материалы для обсуждения. М.: ВШЭ, ЦСР, при участии МВФ и ВБ, 2000.

²³ Путь в Европу / Под общ. ред. И. Клямкина, Л. Шевцовой. М.: Либеральная миссия, 2008.

²⁴ Социальная поддержка: Уроки кризисов и векторы модернизации / Под ред. Т. Малевой, Л. Овчаровой. М.: Изд-во «Дело», РАНХ, 2010.

²⁵ *Грозовский Б.* Бизнес на стариках // Деловая среда. 2012. 27 авг. (<http://dasreda.ru/club/opinion/1289/>).

²⁶ *Магун В., Руднев М.* Базовые ценности двух поколений россиян и динамика их социальной детерминации (<http://www.hse.ru/data/2012/05/31/1252375640/%D0%9C%D0%B0%D0%B3%D1%83%D0%BD-%D0%A0%D1%83%D0%B4%D0%BD%D0%B5%D0%B2-%D0%A6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8.pdf>).

²⁷ *Магун В., Руднев М.* Базовые ценности-2008: Сходства и различия между россиянами и другими европейцами: Препринт. М.: Издательский дом ГУ–ВШЭ, 2010 (<http://www.hse.ru/data/2012/02/24/1266139099/%D0%9C%D0%B0%D0%B3%D1%83%D0%BD,%20%D0%A0%D1%83%D0%B4%D0%BD%D0%B5%D0%B2%20%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%82.pdf>).

²⁸ *Рогов К.* Гипотеза третьего цикла // Россия-2020: Сценарии развития.