

## **ПУТИ РАЗВИТИЯ РОССИИ**

---

### **Отчет российскому правительству от международной группы советников по социальным и политическим проблемам экономических реформ и структурных преобразований в России**

Ф.Э. КАРДОЗУ, М. КАРНОЙ, М. КАСТЕЛЬС, С.С. КОЭН, А. ТУРЕН

#### **Вступление**

В январе 1992 г. профессор Мануэль Кастельс предложил организовать консультации правительства России с ведущими зарубежными учеными по поводу перспектив социального и экономического развития страны. Являясь директором Института социологии новых технологий, профессором социологии регионального и городского планирования автономного университета Мадрида и профессором Калифорнийского университета (Беркли), М. Кастельс на тот момент уже преобрел репутацию одного из крупнейших интеллектуалов нашего времени. Я не буду касаться научных достижений Кастельса ни 20-летней давности, ни тем более в наши дни – лишь отмечу, что наряду с признанием результатов его научной работы он обладал значительным опытом советника и консультанта ряда правительств. У себя на родине он был советником по науке и технологии правительства Испании, председателем комитета экспертов по социально-экономическому развитию Андалузии, неоднократно выступал консультантом в странах Юго-Восточной Азии.

А начале 1990-х профессор М. Кастельс готов был взять на себя переговоры по созданию группы экспертов, не претендующих на какую-либо материальную компенсацию за свое участие в экспертизе. Будучи на тот момент советником Правительства РФ, я передал эти предложения государственному секретарю Г.Э. Бурбулису, для того чтобы он ознакомил с ними Б.Н. Ельцина. К сожалению, переговоры о приезде этой группы в силу достаточно острой ситуации в России затянулись, и созданная М. Кастельсом группа экспертов, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 25 марта 1992 г., находилась в Российской Федерации лишь неделю – с 27 марта по 2 апреля 1992 г.

Помимо ее инициатора и организатора в состав этой группы вошли еще четыре крупных ученых, активно участвовавших в экспертной работе. Среди них был профессор Фернанду Энрике Кардозу, который на тот момент являлся сенатором и кандидатом в президенты Бразилии. Ф. Кардозу был одним из основателей социал-демократической партии Бразилии и в то время – лидером ее представителей в сенате. Он преподавал в университетах Стэнфорда и Беркли, Кембридже,

университете Париж-Нантер, а у себя на родине был профессором университета Сан-Пауло. В 1982–1986 гг. Кардозу возглавлял Международную социологическую ассоциацию.

Из ученых старшего поколения в группу входил один из известнейших социологов, политологов и философов XX в. профессор Ален Турен. В начале 1990-х он являлся профессором Практической школы высших исследований, главным редактором французского журнала «Социология труда», а также руководил направлением в Доме наук о человеке. Профессор А. Турен регулярно выступал с лекциями в ведущих университетах мира. Он прославился как активный борец против тоталитаризма, нацизма и социального угнетения, поддерживал и консультировал польское движение «Солидарность». А. Турен являлся одним из ведущих авторов концепции постиндустриального общества.

В состав группы также входил профессор Калифорнийского университета (Беркли) Стефан С. Коэн. Как консультант по международной политике и стратегии, он имел обширный опыт работы в таких организациях, как ОЭСР, правительствах Франции, Италии, Испании и являлся консультантом Белого дома США, экономического комитета Конгресса США, а также многих крупных корпораций США, Европы и Японии. Его публикации, в основном, касались мировой экономики и национальных моделей экономического развития.

Последний, пятый член этой блистательной группы экспертов профессор Мартин Карной из Стэнфордского университета, известный своими исследованиями в области экономики образования и человеческих ресурсов, на тот момент занимал пост председателя Международного комитета развития образования (Стэнфорд), членом Национального правления советников по проблемам народонаселения (США). Его книги были посвящены проблемам образования в странах «третьего мира», образованию и занятости, экономической модернизации Китая и т. д.

В период пребывания в России экспертная группа встретила и провела интенсивные дискуссии с членами Правительства Российской Федерации, в частности с представителями руководства Правительства Г.Э. Бурбулисом, Е.Т. Гайдаром, А.Н. Шохиним и другими. В качестве экспертов – исследователей и аналитиков – с российской стороны выступали профессора Ю.А. Левада, Л.Ф. Шевцова, О.И. Шкаратан и В.А. Ядов.

По результатам работы международной экспертной группы был подготовлен доклад о социальных и политических проблемах экономических реформ и структурного перехода в России. Я не буду комментировать его содержание, поскольку этот текст ниже приведен полностью и недвусмысленно отражает четкую, ясную и единодушную позицию всех членов экспертной группы. В процессе обсуждения многих важнейших проблем и тогдашней ситуации в стране, а также возможных способов преодоления трудностей, с которыми она столкнулась, было высказано немало ценных идей, которые не вошли в публикуемый доклад. К сожалению, пленка с записью дискуссий была утрачена, а мои лапидарные записи не могут адекватно отразить проходивших обсуждений. Для меня ясно одно: можно определить ситуацию, сложившуюся в России в начале 1990-х, как момент бифуркации, когда были возможны различные варианты дальнейшего развития страны. Говорить о существовавших альтернативах в терминах «лучше-хуже», «оптимально-

неоптимально» через 18 лет было бы некорректно. Да это и не является предметом для обсуждения в данном случае. Ясно одно: предложенный здесь документ является альтернативным по отношению к принятым тогда как основополагающие рекомендациям МВФ и Всемирного банка.

Через сравнительно короткое время эксперты, уже покинув Россию, подготовили доклад, который мы теперь и публикуем. Организатор и координатор группы профессор М. Кастельс направил его в адрес руководителя аппарата Правительства А.Л. Головкова. В сопроводительном письме профессор Кастельс отмечал, что указанный доклад был составлен в сроки, недостаточные для того, чтобы более основательно рассмотреть важнейшие проблемы развития страны. «Доклад отличается весьма неформальный характер, он ориентирован на раскрытие сущности проблемы. Доклад основан на экспертном мнении на базе той информации, которой мы были снабжены во время нашего визита в Москву. Доклад написан с полным политическим доверием к российскому правительству в надежде, что он может быть полезен в силу того, что мы, как эксперты, критически отнеслись к тем аспектам вашей политики, которые сочли недостаточно эффективными... Мы готовы продолжить наше сотрудничество с российским правительством, но только если это заинтересует вас самих... В этом случае мы могли бы найти материальную поддержку со стороны международных институтов».

*О.И. Шкаратан*

Ключевые слова: экономические реформы, государство и общество, социальная, политическая и институциональная инфраструктура

Этот документ предназначен для исключительного использования  
Правительством России

## **1. Введение: сущность преобразований в России**

Для того чтобы оценить текущую экономическую и социальную политику в России и дать рекомендации, надо иметь четкое понимание того, какие структурные преобразования происходят в настоящий момент. Крайне необходимо в короткие сроки установить рыночную экономику, однако само по себе это не является главной целью преобразований.

Рынок представляет собой лишь средство, хотя и фундаментальное, служащее истинным целям реформ: упразднению тоталитарной системы и созданию условий для развития свободного (открытого) общества, демократического государства и эффективной экономики. Подразумевается, что принципы рациональности и эффективности должны прийти на смену политическим и идеологическим оценкам, принятым в Советском Союзе. Российское правительство совершенно справедливо торопится осуществить экономические реформы, чтобы разрушить механизмы и ценности, унаследованные от прежней системы. Только полноценная рыночная экономика способна ослабить контроль государства и партии над обществом. Однако в то же время процесс реформирования не может отделять создание рыночной экономики от фундаментальных изменений в других институтах государства, политической системы и организации общества. Экономика, государство

и общество взаимозависимы. Невозможно провести экономические реформы, не уделяя должного внимания каждому из этих аспектов, а также их взаимосвязям. В данном отчете предпринята попытка проанализировать ситуацию с целью определить социальные, политические и институциональные условия, которые необходимо создать для успешного функционирования рыночной экономики.

## **2. Институциональные и социальные предпосылки, необходимые для создания рыночной экономики**

2.1. Рыночная экономика не существует вне институционального контекста. Основной задачей реформаторского движения в России сегодня является в первую очередь создание институциональной среды, т. е. необходимых условий, при которых рыночная экономика сможет функционировать. Без подобных преобразований рыночная экономика не сможет развиваться, не создавая при этом почвы для спекуляций и воровства. То есть создание эффективной рыночной экономики принципиально отличается от простой задачи передачи прав собственности от государства и старой номенклатуры к успешным частным управляющим. Мы заявляем, с полным пониманием рецептов Всемирного банка и других советников и политических деятелей, что «мафия» (как ее условно называют в России) и спекулянты могут со временем быть преобразованы в эффективных капиталистических собственников. Точнее, некоторые из них. Но это невозможно без создания прочной, эффективной инфраструктуры или правил, практик и институтов, обеспечивающих эффективный контроль со стороны общества.

Социальная, политическая и институциональная инфраструктура включает много элементов, таких как законы, правила, процедуры для разрешения конфликтов, распределения ответственности, определения прав собственности и ограничения этих прав. Перечисление всех этих элементов само по себе является важной задачей, однако одного только этого недостаточно. Гораздо сложнее в сжатые сроки убедить все общество в том, что эти законы вводятся не просто так, но в действительности являются правилами, регулируемыми экономические процессы.

Для того чтобы это стало возможным, сперва необходимо обеспечить эффективное государственное управление.

2.2. Российское реформаторское движение подошло ко «второй фазе», когда необходимо построить эффективное и сравнительно «чистое» государственное управление, способное обеспечить создание необходимой инфраструктуры для развивающейся рыночной экономики.

Рынок не является альтернативой государству: он его дополняет. Без участия государства невозможно обеспечить нормальное функционирование рынка.

Более того, в стране, которая не прошла в своем развитии стадию феодализма, и в условиях, когда нет времени ждать естественного созревания рыночных институтов (что и в том и в другом случае верно для России), задачу создания рынка обязано взять на себя государство.

В настоящее время складывается ощущение, что российское правительство пытается быть вездесущим, но при этом является абсолютно беспомощным. Такое правительство неспособно обеспечить создание нормально функционирующей,

эффективной экономики; более того, оно является препятствием на пути решения этой проблемы и, к сожалению, не может быть устранено в силу ряда трудностей. Такое правительство само должно подвергнуться трансформации. Необходимо сократить его участие в экономике и сделать его работу эффективной, что в действительности не столь уж тривиально. Иначе говоря, речь идет о «национализации» государства, потому что в настоящий момент правительство не контролирует ситуацию. Малые группы экономических агентов довольствуются небольшим суверенитетом, в результате чего каждый немного выигрывает, однако общая сумма выигрышей является отрицательной. Такая ситуация характерна скорее не для зарождающегося, а для вырождающегося капитализма. Фактически идет процесс передела накопленной собственности, а не создание нового богатства. Завершение перераспределения основных активов совершенно не означает, что основные выгодополучатели захотят или будут нуждаться в либеральной рыночной экономике.

2.3. Таким образом, важно пересмотреть значение приватизации, но не саму необходимость ее проведения.

Обратной стороной сокращения участия государства в экономике является расширение частного сектора. Этого можно добиться с помощью приватизации. Однако этот термин не имеет однозначной трактовки, не говоря уже о том, что под ним привычно понимается так называемая «бумажная» приватизация, в результате которой отдельные граждане получают малые доли в крупных фирмах и образуют, таким образом, новый класс реальных собственников (бывших директоров) и большой класс мелких «бумажных» капиталистов (т. е. держателей акций). Для обмена, накопления и торговли этими «бумажками» возникают фонды, банки и фондовые биржи. Однако для создания жизнеспособных политических сил и социальных структур, характерных для развитых капиталистических обществ, наличие капиталистической культуры капитализма является не менее важным условием, чем присутствие номинального класса капиталистов (в действительности не предпринимателей, а рантье). Культура куда важнее масштабов приватизации. Для того чтобы в стране появился осязаемый по численности класс собственников, способных принимать самостоятельные решения и нести за них экономическую ответственность, собственность должна стать реальной и определенной. В настоящий момент она остается абстрактной. Никто не выйдет на баррикады, дабы защитить свои десять акций какой-нибудь крупной фирмы – но кто угодно поднимется, чтобы защитить свой дом, свою ферму, трактор или магазин. И возьмет с собой семью, друзей и наемных рабочих – всех тех, кого он знает в лицо и кого видит ежедневно.

В конце концов, это в большей степени соответствует шумпетерианскому пониманию капитализма, которое со всей очевидностью позволяет более адекватно оценить ситуацию в нынешней России, чем какая-нибудь модель равновесия, выведенная в одном из американских университетов.

В качестве символа такого альтернативного подхода к созданию капиталистического класса и рыночной экономики могут стать... грузовые фуры. Как такое возможно? Начать хотя бы с того, что их много, и каждая из них способна дать экономике как минимум одного капиталистического собственника в лице ее водителя. В истории уже известны примеры, когда грузовые фуры и их владельцы служили средством свержения политических режимов (например, в Чили).

Согласно шумпетерианскому подходу, в ходе приватизации грузовики продаются не просто тем, кто предложит большую цену, а тем, кто ими реально управляет – водителям грузовиков. Почему? Потому что в противном случае грузовики будут проданы тем, кто способен купить их по более высокой цене, то есть, абстрактно говоря, «мафии», как ее часто называют в России, в неопределенной надежде на то, что когда-нибудь она превратится в капиталистический класс. Возможно, так и случится. Но возможно и обратное. И в этом случае «мафия» будет располагать средствами, достаточными для того, чтобы опрокинуть нынешнюю власть и заставить ее работать на себя, прикрывшись популистскими лозунгами.

Как бы это ни называлось в экономических терминах (содействие государственному финансированию, способ сокращения валютных излишков), политически эта идея очень опасна. Она опасна потому, что уводит реальную власть из рук правительства и ведет к массовому недовольству. Все те водители, их друзья и семьи довольно быстро поймут одну простую истину: что не они являются выгодополучателями реформ, что настоящая власть принадлежит не им, а кому-то там, «наверху», кто способен на обман и кому нет дела до людей.

В рамках осуществления грамотной приватизации грузовики должны быть выставлены на аукцион с приоритетным правом выкупа для опытных водителей и автомехаников. Государство же должно предложить им свою помощь в форме доступных и посильных кредитов, по которым новые владельцы/водители обязаны будут платить проценты. Эта обязанность послужит для них серьезным стимулом к тому, чтобы начать зарабатывать собственные средства в результате осуществления перевозок, содержания грузовиков в должном порядке – одним словом, в результате эффективной работы на протяжении долгого времени. Подобные решения являются более целесообразными, поскольку позволяют достичь преимуществ, которые по определению невозможно обеспечить проведением номинальной приватизации целых отраслей с монопольными структурами, забюрократизированными и проеденными коррупцией. Однако сами по себе частные перевозчики не решают проблемы полностью. Для того чтобы услуги перевозчиков оказались востребованными, на них должен быть предъявлен спрос, который как альтернативу существующих дистрибьюторских сетей помогут сформировать конкурирующие между собой мелкие городские ретейлеры. Чтобы все это создать, не потребуется больших усилий – достаточно создать места, которые будут обеспечены необходимой защитой со стороны государства. Это и будет истинный рынок, в самом традиционном понимании этого слова.

Нечто похожее можно предпринять и по отношению к сельскому хозяйству. Вероятно, наиболее удачным примером послужит закон о фермах и участках, принятый в середине XIX в. в Америке. Согласно этому закону, земельные участки на длительный срок передавались всем, кто был готов их арендовать и заниматься на них сельским хозяйством (заметим – не просто тем, кто готов был выкупить землю по максимальной цене). Со временем земля могла перейти в собственность арендаторов, и они бы распоряжались ею по своему усмотрению. Пожалуй, это было самой успешной попыткой создать свободный и независимый класс фермеров (и обслуживающих их торговых посредников). Однако для того чтобы эта система всерьез заработала, также потребовалось создать

развитую систему железнодорожного сообщения. Точно так же, как необходимо кардинально изменить систему оптовых поставок для того, чтобы полностью реализовать потенциал системы частных перевозчиков, приватизация в сельском хозяйстве должна сопровождаться изменениями в сопряженной с ней системе реализации сельскохозяйственной продукции, чтобы избежать превращения в заложника стратегического контроля со стороны монополий или крупных государственных организаций.

2.4. Для создания рыночной экономики критически необходимо сформировать класс предпринимателей. Капитализм невозможно создать без капиталистов, равно как без осознания ценности свободного предпринимательства в масштабе всего общества. Однако формирование предпринимательского класса, как показывает опыт многих других стран, зависит не только от формирования рыночных механизмов. Он возникает и развивается в условиях взаимодействия закона и институциональных механизмов, способствующих развитию рыночной экономики и отвечающих интересам и ценностям тех групп населения, которые обладают соответствующим предпринимательским потенциалом. В настоящий момент в России можно выделить четыре такие группы, которые зачастую связаны между собой:

а) Члены кооперативов и совместных предприятий (товариществ). Они способны обеспечить некоторый уровень экономической активности и поведения, ориентированного на извлечение прибыли. Однако им недостает образования и понимания рыночных механизмов, поэтому они склонны к оппортунистическому поведению и ориентированы на краткосрочную прибыль.

б) Люди, стоящие во главе теневой экономики, часто связанные с так называемой «экономической мафией». Вопрос заключается в том, как вовлечь эти квазикриминальные элементы в основное русло новой рыночной экономики.

в) Финансовые сети, сформировавшиеся на основе старой номенклатуры, у которой сохранились важные связи на международном уровне. Эта группа обладает значительной экономической и бюрократической властью. Скорее всего, именно эта группа лучше других понимает реалии экономической власти в России. Чрезмерно полагаться на эту группу при создании рыночной экономики крайне опасно, поскольку это компрометирует задачу формирования нового класса настоящих предпринимателей.

г) Управляющие крупных государственных предприятий, особенно в военно-промышленном комплексе. Сюда входят опытные люди с развитыми организаторскими навыками, способные управлять производством, однако не имеющие опыта управления ценами и финансовыми потоками.

Помимо вышеперечисленных групп может быть сформирован новый класс капиталистических собственников, отчасти при участии иностранных компаний. Однако сколько-нибудь ощутимый приток прямых иностранных инвестиций в Россию будет невозможен до тех пор, пока полностью не сформируются институты рыночной экономики. Причем необходимо понимать, что доверие иностранных компаний не купить политическими заверениями и номинальным соответствием их требованиям. Им важно, чтобы российские предприниматели были в состоянии действовать как таковые, могли извлекать прибыль, чувствовать себя уверенно и в безопасности в новых институциональных реалиях. Другими словами, прежде чем

иностранные компании придут со своими инвестициями в Россию, национальная буржуазия уже должна быть сформирована.

В этом отношении текущая российская ситуация выглядит весьма неоднозначной. Не похоже, что четыре упомянутые группы способны самостоятельно стать активными работающими эффективными капиталистическими инвесторами. В настоящий момент все они так или иначе демонстрируют паразитическое поведение, их действия носят не инвестиционный, а спекулятивный характер, свойственный в большей мере странам «третьего мира». Более того, в связи с растущими по всему миру масштабами транснационального капитала, вовлеченного в спекуляции и связанного с квазикриминальными источниками (незаконные сделки, продажа оружия и др.), Россия рискует стать жертвой союза российской «экономической мафии» и международных организаций, занимающихся отмыванием денег, что угрожает социальной стабильности и успешности экономических преобразований.

В этих условиях исключительно либеральная экономическая политика, основанная на непродуманной и неконтролируемой распродаже государственной собственности, обречена на провал, что приведет лишь к усилению власти спекулятивных групп в российской экономике. Цели национального развития не будут достигнуты, зато существует риск восстановления старых властных сетей, представляющих угрозу для будущего демократического государства. Таким образом, формирование нового эффективного класса собственников не может быть доверено только рыночным институтам со свойственной им непредсказуемостью: государство должно создавать условия для развития групп, которые имеют шансы сформировать буржуазию в новой России. Для этого необходимо понимать специфику этих групп, т. е. политика в отношении каждой из них не может быть единообразной и должна учитывать их особенности. Кроме того, эта политика должна быть достаточно гибкой, чтобы при необходимости ее можно было свернуть и позволить вновь сформированным предпринимателям развиваться самостоятельно.

В мировой государственной политике применительно к процессу создания новых капиталистических классов как агентов экономического развития за последние 30 лет был накоплен достаточно богатый опыт. В связи с этим, в частности, имеет смысл обратиться к опыту стран Тихоокеанского региона.

Экономический рост, который был достигнут в этом регионе, послужил одним из самых выдающихся примеров развития в новейшей истории, несмотря на издержки, понесенные обществом, и авторитарный характер большинства режимов. При этом всюду, как показывает большинство исследований, государство выступало в качестве регулятора, направляющего процесс развития, но не напрямую, а через частные фирмы и группы капиталистических собственников, которые добивались успехов под его чутким руководством. В развитии азиатской части тихоокеанских стран можно выделить три различные модели, которые могут оказаться приемлемыми для России. Каждая из этих моделей ориентирована на свою группу формирующегося класса собственников:

а) Японская, или корейская, модель: создание влиятельных национальных корпораций на базе финансовой и технологической поддержки государства с использованием внутренних рынков в качестве базы для наращивания потенциала,



необходимого для успешной конкуренции на международном уровне. Эта модель ориентирована прежде всего на поддержку влиятельных групп в военно-промышленном комплексе и финансовых сетей, сформировавшихся в теневой экономике.

б) Гонконгская модель. Согласно этой модели правительство стимулирует развитие малого и среднего бизнеса: обеспечивает его необходимой информацией, образовательными программами, технологиями и кредитами для того, чтобы создаваемые фирмы могли самостоятельно создавать инновации и инвестировать в собственное развитие. Этот опыт мог бы быть задействован для укрепления кооперативов и небольших предприятий, ставших довольно распространенными в России в последние три года.

в) Сингапурская модель основана на активном привлечении иностранного капитала путем создания необходимой промышленной инфраструктуры, обеспечения его хорошо подготовленной, дешевой рабочей силой, создания благоприятных юридических и финансовых условий, что в перспективе окупается притоком инвестиций, технологий и растущим экспортом.

Кроме всего прочего строгий контроль за валютной торговлей, потоками капитала и деловой активностью позволил бы дисциплинировать инвестиции из квазикриминальных источников и заставить их работать на экономику. В какой-то момент правительству также придется обуздать коррупцию, причем не только по моральным и политическим причинам, но и вследствие того, что это наносит серьезный ущерб эффективности. Несмотря на то что коррупция так или иначе свойственна всем экономическим и политическим системам, ее масштабы и формы не должны мешать адекватному функционированию системы, делая ее непредсказуемой и чрезмерно зависимой от частных интересов. Ни один серьезный иностранный инвестор не будет инвестировать в Россию, создавать здесь предприятия и т. п. до тех пор, пока коррупция не будет взята под контроль и снижена до нормального уровня, свойственного всем демократическим странам.

Однако существует серьезная проблема, которая ставит под сомнение целесообразность государственного вмешательства в процессы формирования нового капиталистического класса в России, а именно то, что государственная бюрократия в этой стране преимущественно сформирована из той, что существовала еще при советской власти. Такая ситуация создает угрозу захвата власти в стране старой номенклатурой путем слияния власти и частной собственности. В связи с этим для осуществления быстрого перехода к рыночной экономике прежде необходимо разрушить монополию государства в экономике. При этом необходимо иметь в виду, что «некоторые формы» государственного участия в создании условий для появления настоящих собственников просто необходимы. Поэтому мы предлагаем начать с подготовки и обучения новой государственной технократии, демократической по своим политическим взглядам, состоящей из компетентных и некоррумпируемых кадров, способных возглавить процесс реформирования в интересах нового демократического государства. Французская *Ecole Nationale d'Administration* (ENA) представляет собой один из лучших примеров такой демократической технократии.

### 3. Социально-экономический подтекст приватизации в России

3.1. Двумя основными целями приватизации должны быть:

а) Высокая экономическая эффективность вследствие децентрализации процесса принятия решений и конкурентного ценообразования, обеспечивающего рыночное распределение ресурсов.

б) Передача организации и управления производством от государства к частным лицам, для того чтобы государство могло сосредоточиться на: (1) экономическом регулировании через четко определенные правила; (2) удержании определенной части национального продукта посредством налогообложения; (3) субсидировании производства некоторых товаров и осуществлении ответственной социальной и инфраструктурной политики (строительство дорог, жилищное строительство, образование, здравоохранение, обеспечение социальных гарантий и безопасности пенсионерам, безработным и инвалидам).

в) В случае необходимости: корректировка экономических и социальных ролей отдельных групп.

Неправильно утверждать, что приватизация и «свободный рынок» возможны только в условиях слабого государства. Исторический опыт свидетельствует скорее об обратном: для того, чтобы идея свободного рынка была не просто принята обществом, но и сам рынок мог служить интересам общества, необходимо сильное демократическое государство.

3.2. Государство должно рассматривать приватизацию как способ самоустранения из производственной сферы и сконцентрироваться на регулировании, инвестициях в развитие инфраструктуры и перераспределении дохода, создаваемого бизнесом. Для того чтобы рыночная система была социально и политически успешной, государство должно развиваться одновременно с рынком.

3.3. Насколько мы можем судить, сегодняшнее российское государство стремится продать свои активы через аукционы и биржи в надежде в кратчайшие сроки обеспечить себе некоторый доход. Эта надежда обречена. На практике, как показывает опыт Польши, которая, в отличие от нынешней России, находилась в политически намного более выгодном положении, лишь малая часть государственных активов найдет своего покупателя (как внутри страны, так и за рубежом). В течение нескольких лет государственные предприятия будут оставаться убыточными, требуя помощи со стороны государства в виде субсидий – в противном случае они столкнутся с массовой безработицей. Получить доход в виде собранных с частного сектора налогов будет довольно сложно, поскольку последний начнет систематически уклоняться от их выплаты. В результате общественные услуги придется серьезно урезать или вовсе приватизировать, что приведет к снижению популярности правительства (как в Польше) и таит в себе угрозу хаоса.

3.4. Использование практики продажи активов с целью получения доходов является ошибкой как с политической, так и с социальной точек зрения. Это проигрышная стратегия. Ее успех в значительной степени зависит от активов и прибылей куда больше, чем от способности государства осуществлять функцию налогообложения и использовать полученные средства для предоставления общественных услуг. В краткосрочной перспективе не важно, владеет ли крупным предприятием государство или частное лицо, намного важнее, насколько само-

стоятельно управляет предприятием директор и сможет ли государство получать доход в виде налогов с таких предприятий. Рано или поздно государству придется расстаться с большей частью российских производственных мощностей. Проблема же заключается в том, как передать контроль за производством директорам предприятий, приватизировать значительную часть сельского хозяйства, наземного транспорта и т. д. Если государственное предприятие требует слишком дорогих субсидий, оно должно быть закрыто.

3.5. В тех отраслях народного хозяйства, где «мафия» состоит в сговоре с местными властями и присваивает государственные активы (например, в финансовом секторе), очень важно создать конкуренцию в виде участия иностранных компаний. Применительно к банковскому сектору нет ничего проще, чем выдать лицензии иностранным банкам и снизить, таким образом, стоимость финансовых услуг.

3.6. Огромное значение имеет то, как будет организована кампания по увеличению государственных доходов от налогообложения. Основными источниками этих доходов должны стать налог на прибыль, налог на добавленную стоимость и подоходный налог. Собираемость налогов – основной критерий способности государства управлять страной посредством экономических инструментов.

3.7. Вторым критерием экономической состоятельности нового государства является его возможность и способность предоставлять общественные услуги. Правительство должно представить план соответствующих социальных инвестиций с оценкой их стоимости. Успех новых азиатских индустриальных экономик – Японии, Кореи, Тайваня, Сингапура и Гонконга – во многом обусловлен способностью государства направлять потоки инвестиций в развитие новых технологий и создание инфраструктуры, способствующей индустриализации. Государство должно продемонстрировать как предприятиям, так и обществу, что оно в состоянии предоставлять качественный общественный сервис, такой как здравоохранение, образование, жилищное строительство, телефония и другие услуги связи, столь необходимые для ведения успешного бизнеса в информационный век.

3.8. Наконец, правительство должно способствовать развитию инновационной системы путем соответствующих инвестиций, направления исследовательской деятельности и развития образования, что является основными задачами современного индустриального государства. Если правительство не справится с этими задачами, Россия потеряет свой инновационный потенциал и еще больше отстанет от Западной Европы.

Резюмируя все сказанное, мы утверждаем, что существующая концепция массовой приватизации является главной ошибкой, которую Россия может совершить в ближайший год реформ. Как реорганизовать государство, чтобы оно смогло выполнять весь комплекс экономических функций, значимых как с точки зрения обеспечения экономического роста в рамках рыночной экономической системы, так и с точки зрения поддержания социальной и политической стабильности? Это возможно только тогда, если само государство сумеет убедить себя в том, что его главной задачей является сбор налогов и их эффективное использование для обеспечения общественных услуг и осуществления инвестиций, а не примитивное обогащение через владение ненужными активами. В противном случае правительство долго не просуществует.

#### 4. Стратегические цели России в мировой экономике

В настоящее время было бы ошибочно ориентироваться на «конкурентоспособность российских товаров на международном рынке», позволяющую соревноваться с немецкими, японскими, корейскими или американскими товарами на открытом рынке. Объективно на данный момент такая конкуренция невозможна при любом валютном курсе, даже при таком чрезвычайно заниженном, как сейчас. Российская экономика должна сосредоточиться на внутреннем рынке. Сектор внешней торговли будет и должен быть небольшим по объему и специализированным: в дополнение к экспортируемым нефти и сырью – некоторые специализированные высокотехнологичные продукты военной промышленности (большинство из которых вытеснены из конкурентной динамичной рыночной экономики), производимые посредством громадной системы государственных закупок, и, конечно, ряд обычных продуктов. В настоящее время доля рынка, занимаемая российскими продуктами, все еще невелика. Фактически стоит вопрос об объемах выпуска, создаваемых внутри страны. И даже если предположить, что реформы, направленные на создание рынка, будут чрезвычайно успешны, внешняя торговля останется, например, через десятилетие, незначительной частью российской экономики; пожалуй, мы бы ожидали меньше 10% ВВП.

В ближайшее время выход на второй уровень качества и дальнейшее совершенствование продукции являются более чем разумными целями. Даже Япония не смогла достигнуть производства первого уровня качества раньше, чем через поколение после войны. Почти все, что потребляет население России, будет производиться в России. Внутренний рынок – основной. Мы напоминаем об этом, потому что поиски «лучшего» часто препятствуют созданию хорошего. Россия в первую очередь должна поставить перед собой цель добиться хорошего, лучшее придет позже. Но вначале не нужно пытаться создавать лучшее.

Роль частных иностранных инвестиций должна состоять не в развитии страны. Их следует использовать для создания валютного потока, который позволит импортировать самое необходимое оборудование (или, возможно, предметы роскоши). Инвестиции должны служить примером для русских, имеющих смутное представление о возможностях производства на основе экономических альтернатив во многих секторах экономики.

Также единожды проведенная приватизация является недостаточной гарантией того, что крупные, вертикально интегрированные и монополистические (или олигополистические предприятия), являющиеся наследством существующей индустриальной структуры, будут работать в соответствии с принципами, которые делают рыночную экономику эффективной и справедливой. Регулирование потребуется в течение еще долгого времени.

#### **Заключительное слово о возможности применения экономической теории к России**

Основные проблемы, которые вам приходится решать, имеют не экономический характер. Экономические модели обычно выглядят как некоторая функция, описывающая производство. Однако все трудности, с которыми вы сталкиваетесь,

предполагают решение вне этих моделей. Их решение предшествует достижению равновесия в экономических моделях. Ваша задача лежит в скрытых или неявных частях производственной функции (правопорядке, систематизации, инфраструктуре). Некоторые люди имеют опыт в восстановлении экономических систем. Это пожилые люди Западной Европы, которые в конце Второй мировой войны были молодыми советниками тех, кто перестраивал Европу. Они представляют собой особо полезную группу людей, с которыми вам стоит советоваться. Именно они проводили валютные реформы, реализовывали программы помощи, организовывали реиндустриализацию. Их задачи, по сравнению с вашими, были простыми. В настоящий момент такие люди представляют больший интерес, чем лучшие экономисты-теоретики, не имеющие такого опыта, как создание социальных структур, политических и экономических институтов; с подобными трудностями вам придется столкнуться. В сложившейся ситуации куда более важно изучать опыт восстановления экономики и общества, чем стандартные эконометрические модели.

## **5. Политические условия и последствия экономических реформ**

5.1. Нет никакой необходимости в том, чтобы некоторые нужные экономические решения были поддержаны обществом. Это обусловлено двумя причинами: во-первых, тем, что предприниматели и люди, непосредственно заинтересованные в приватизации, по-прежнему составляют в обществе незначительное меньшинство; во-вторых, тем, что в период масштабных экономических трудностей резко обостряется социальное неравенство, что влечет за собой опасность социального взрыва.

Кроме того, в России в силу ее тоталитарного прошлого общественное мнение по-прежнему остается весьма пассивным.

Недостаток активного участия граждан в общественной жизни – типичная проблема посттоталитарных обществ. Таким образом, реальная задача заключается не просто в том, чтобы заставить некоторые общественные группы поддержать ход экономических реформ, а в том, чтобы создать юридические и институциональные рамки, которые формируют сильное общественное мнение и заставляют население совершать ответственный политический выбор. Сегодня, поскольку необходимо сломать старую систему, общественная жизнь и экономические реформы разделены. Это опасно как для правительства, так и с точки зрения обеспечения стабильности в стране, поскольку разрыв между богатым меньшинством и бедным большинством постоянно увеличивается. Таким образом, сегодня основным вызовом в новой России является усиление социальной сплоченности общества.

5.2. Нелегко заручиться поддержкой большинства для проведения экономических реформ. Тем не менее у реформаторов есть шанс – вследствие разобщенности противников реформ. Среди последних всегда найдутся те, кто, защищая старый порядок, будет ратовать за авторитарную трансформацию политической номенклатуры в экономическую, демонстративно уповая на социальные лишения населения. Однако не стоит забывать, что основным источником легитимности в стране сегодня является политическая легитимность Президента Ельцина, обретенная в результате демократического выбора и усиленная его противодействием

путчу. Наступательная политическая стратегия не просто возможна, она необходима! Россия не сможет развиваться, если она не определится со своей политической системой. Если не сформируются новые политические институты, политика будет осуществляться преимущественно в интересах узких групп населения, как правило, связанных с коррупцией. В связи с этим новый парламент, а также проведение соответствующих выборов являются неизбежными.

5.3. Нам трудно предложить оптимальную политическую формулу, позволяющую справиться с текущей критической ситуацией. Ею могло бы стать масштабное политическое движение, поддерживающее президента Ельцина. Однако было бы лучше, если бы Президент Ельцин оставался над политическими группировками, вынуждая последних к созданию коалиций, состоящих из разных политических сил, и к достижению согласия между ними по поводу проводимых в стране реформ.

В любом случае Россия должна следовать по пути развития, некогда пройденном странами Восточной и Центральной Европы, осуществившими радикальные экономические реформы раньше России. Несмотря на большие трудности, Венгрия, Польша и Чехословакия имеют стабильную политическую ситуацию. В результате последних выборов Польша, похоже, вовсе решила изменить свою экономическую политику, начатую Мазовецким, что привело к необходимости создания альянса между тремя основными политическими силами в стране. Такая структуризация политической жизни необходима во время переходного периода. Если Россия не сумеет сформировать новую стабильную политическую систему, существует угроза срыва реформ в результате коалиции между консервативными группами, стремящимися возродить старый режим, и большинством населения страны.

И несмотря на то что демократический строй не является обязательным для капитализма, без него невозможно обеспечить конкуренцию между различными политическими и экономическими силами, которые должны иметь право голоса и борьбы за политическое влияние в рамках существующих политических институтов.

Для сегодняшней России вполне вероятен сценарий, по которому экономическая свобода может привести к массовым спекуляциям, монополизации отраслей, разворовыванию национального богатства и резкой авторитарной реакции. Опыт некоторых бывших советских республик вызывает серьезные опасения. Важно, чтобы Россия развивалась в противоположном направлении и стремилась к относительной политической стабильности, характерной для стран Центральной Европы. Как мы уже сказали, создание предпринимательского класса в значительной мере зависит от способности правительства обеспечивать выполнение законов и отвечать социальным запросам общества. Во всех развитых промышленных странах развитие сильной национальной буржуазии стало возможным благодаря эффективному централизованному общественному контролю.

На ум приходит образ политической системы, в которой основная конкуренция разворачивается между двумя политическими блоками, демократическими по своей направленности и поддерживающими текущие реформы; один из них в большей мере придерживается новой экономической политики, тогда как другой остается более чувствительным к запросам основной массы населения.

5.4. В России с трудом можно ожидать самостоятельного появления акторов, являющихся неотъемлемой частью современного гражданского общества, таких

как предприниматели, лидеры профсоюзов, независимая интеллигенция, городские ассоциации и т. д. Однако их появление возможно после того, как будут осуществлены экономические реформы, реорганизовано государство и создана новая политическая система. Последняя является ключевой, поскольку только с ее помощью различные группы населения получают возможность вести друг с другом цивилизованный диалог и транслировать государству свои потребности. Важно, чтобы развитие осуществлялось в такой последовательности: проведение экономических реформ, преобразование государства, организация политической системы и только потом – формирование независимых акторов. Жесткая последовательность вызвана взаимозависимостью перечисленных этапов.

5.5. В ближайшей перспективе крайне важно, чтобы правительство учитывало потребности общества. Правительство должно демонстрировать людям свои намерения, свои усилия, свою политику и затруднения, с которыми оно сталкивается, проводя реформы. Стабилизация экономики сама по себе, даже при низком уровне жизни, способна завоевать правительству доверие народа.

Недавний пример Аргентины, в частности, показал, что сдерживание гиперинфляции вызывает благоприятную реакцию у населения, несмотря на общее снижение уровня жизни в стране.

5.6. Первый период работы демократического правительства был неслучайно посвящен осуществлению радикальных экономических мер, необходимых для упразднения командной экономики и коммунистической партии. Однако сегодня по-прежнему существует серьезная опасность изоляции правительства от интересов общества. Вот почему сейчас необходимо предпринимать первые шаги для создания новой политической системы, усиливать дееспособность правительства и распространять демократические ценности среди населения. Определенные меры в связи с этим должны быть предприняты для внедрения демократических ценностей через систему образования.

5.7. Во многих странах идет процесс адаптации к новым правилам открытой, мировой экономики. Соответствующие структурные преобразования часто провоцируют серьезные социальные кризисы (как, например, в Венесуэле или Перу). Россия должна быть готова к подобному социальному кризису. В связи с этим принципиальной проблемой является способность политической системы пережить такой шок. Харизматичность Президента Ельцина как личности является его основным активом, и правительство должно использовать его для продвижения своих идей и программ. Но чтобы такое политическое продвижение было успешным, правительство должно уделять внимание реакции общества на действия властей и созданию демократических институтов. Демократическое правительство – в результате противодействия путчу: это указывает на важность политических факторов в процессе перемен. Сейчас эти политические факторы по-прежнему определяют исход и возможность осуществления экономических реформ.

Правительство должно утвердить политические и правовые механизмы, способные обуздать спекуляцию, монополии, социальное неравенство, а также факторы, способствующие авторитаризации власти. Ускоренное развитие рыночной экономики (несмотря на социальные издержки), переход к новым демократическим институтам (новой конституции, новому парламенту) и реконструкция государства через децентрализацию, демократизацию и создание новой государственной тех-

нократии – вот три взаимосвязанные первоочередные задачи, которые являются условиями, необходимыми для организации гражданского общества и функционирования эффективной экономики. Решение этих трех задач в ближайшие месяцы может определить будущее России.

Москва, 28–29 марта 1992 г.

*Перевод с англ. М. Новиковой,  
редактор перевода Г.А. Ястребов*