

Мир России. 2005. № 3

## **РОССИЯ КАК РЕАЛЬНОСТЬ**

### **Общественный договор и гражданское общество**

А.А. АУЗАН

*Статья основана на материалах лекции автора, прочитанной в декабре 2004 г. в литературном кафе Viltingie (О.Г.И.) в рамках проекта «Публичные лекции. Политру». Первая ее часть — обзор концептуальных представлений о проблемах экономического развития (в каких случаях и как страны преодолевают отсталость, выходят из исторически накатанной, но не ведущей к развитию колеи). Вторая — ясная реконструкция российской ситуации с начала 1990-х годов, революции социальных отношений, появления новых социальных игроков — олигархов. По мнению автора, Россия в 2003 г. прошла в своем развитии через точку бифуркации, когда было возможно избрать путь построения общественного договора. В статье обсуждается вопрос о культурной самобытности России, природе ее «надконституционных ценностей», пределах возможностей иностранного культурного импорта и «колониального насаждения» модернизационных моделей.*

### **Экономическое развитие**

У экономистов есть игрушка под названием «таблица Мэдисона». Известный статистик Мэдисон пришел к вполне логичному методу, вспомнив о том, что статистика в ряде стран существует уже двести лет. Это означает, что для некоторых стран можно по определенным точкам сравнить их развитие за два века. Например, по популярному показателю валового продукта на душу населения. Когда Мэдисон построил свои таблицы, которые он продолжает дополнять гораздо более подробной и разнообразной статистикой, обнаружили удивительные вещи.

Во-первых, оказалось, что в этих таблицах страны довольно четко делятся на три группы. Между группами возникает очевидный разрыв, который по ходу истории может увеличиваться.

Во-вторых, оказалось, что страна очень редко покидает свою группу и перемещается в другую. За последние 150 лет только одна страна покинула третью группу и переместилась в первую — это Япония. Крайне редкий случай.

Выявилось, что есть траектории, по которым страны, как планеты, движутся и довольно трудно их покидают. Я думаю, что по-русски правильно было бы говорить о проблеме колеи.

Такая постановка проблемы возникла у экономистов-теоретиков сравнительно недавно. Лет двадцать тому назад появилось понимание того, что такое «проблема колеи». Надо сказать, что до этого господствовал взгляд, очень приятный для успокоения, — эволюционная гипотеза Алчиана. Предполагалось, что поскольку более эффективные правила должны побеждать менее эффективные, то исторически все должно выправляться, страны должны сближаться между собой: институты, наборы правил должны становиться все более похожими. Эта гипотеза была выдвинута в 1950-х годах, а к 1980-м годам она была опровергнута как фактически, так и теоретически. Страны не сближаются друг с другом по уровню развития, по составу институтов. Более того, разрывы между ними возрастают. И вот тут возникла проблема, как все это объяснить.

Первый вывод, на котором необходимо остановиться, сводится к тому, что дело не в количестве ресурсов, которые есть у той или иной страны. Более того, в известном смысле страны, лишенные минеральных ресурсов, развиваются лучше, чем страны, которые такие ресурсы имеют. Было проведено исследование, законченное в 1994 г. Группа экономистов, которыми руководили Кифер и Ширли (финансирование осуществлял Всемирный банк), обследовали 84 страны. Цель исследования — выяснить, какие факторы более всего влияют на развитие страны в смысле доли валового дохода на душу населения. Получилось, что такие факторы, которые обычно относят к экономической политике: уровень инфляции, собираемость налогов, открытость для внешней торговли, — влияют очень мало. Гораздо сильнее влияют правила, которые действуют в стране: власть закона, риск экспроприации, угроза дефолта и несоблюдение правительством своих контрактных обязательств, уровень коррупции, качество бюрократии.

То, что связано с правилами, влияет в два раза сильнее, чем то, что связано с хорошей экономической политикой. Страна, которая имеет плохую экономическую политику, но простую, ясную, прочную систему правил, развивается существенно лучше, чем страна, где замечательное правительство проводит очень мудрую экономическую политику.

С какими правилами связано то, что страны так расходятся? Здесь начались проблемы в объяснениях. Я бы сравнил эту ситуацию с консилиумом трех врачей у постели больного. Последовательно изложу то, что говорит каждый из них.

## Диагноз первый. Болезнь неизлечима (путь творческого разрушения)

Начну с самого мрачного объяснения. Последователи Й. Шумпетера применили к историческому экономическому развитию стран схему, которую сам Шумпетер применял к науке и технологиям. Так называемую теорию «creative destruction» — творческого разрушения. Ее смысл состоит в том, что нечто принципиально новое происходит крайне редко, обычно в развитии технологий (что было доказано) происходит некоторая перегруппировка в рамках уже имеющейся

## *Общественный договор и гражданское общество*

парадигмы. То, что мы принимаем за развитие, обычно является рекомбинацией тех факторов, которые лежат в мозаике. Мы их переставили местами и получили вроде бы новую картинку. А парадигма меняется редко.

Применение этой идеи к развитию стран выглядит так. Есть национальная идентичность — это парадигма. Она задает границы. Страна в рамках этой идентичности предпринимает разного рода усилия, и картинка как бы меняется, но выше своей головы не прыгнешь. Идентичность задает жесткие границы развития страны. Единственный яркий пример перехода из одной группы в другую, да еще и через группу, — пример Японии — показывает, что были серьезные воздействия на национальную идентичность. Напомню, что переход в период реформ Мейдзи начался с того, что японская нация, в общем находившаяся в ситуации тихого умирания, была принудительно открыта для внешней торговли западными державами, причем не из интересов спасения Японии, а из интересов расширения рынка, и, как прекрасно сказал американский экономист М. Олсон: «Как же нужно было унижить страну для того, чтобы она так возвысилась?».

Именно с этого началась цепочка развития, которая для наших предков обернулась Цусимой — технической победой неизвестной восточной страны над мировой державой; потом мощным участием Японии во Второй мировой войне; наконец, японским экономическим чудом. Заметим, что между Второй мировой войной и экономическим чудом было еще одно серьезное вмешательство: была оккупация, которая во многом продиктовала правила.

Какие-то косвенные признаки подтверждают, что изменение траектории требует очень серьезного вмешательства в святая святых. А что такое святая святых? Институциональные экономисты святая святых называют надконституционные правила. Неформальные правила обычно сильнее формальных. Мы это знаем по своей жизни. И высший ранг формальных правил — правила конституционные — имеют над собой некую тень неформальных правил. Это надконституционные правила, некоторые ценности очень высокого порядка, которые задают многие вещи в поведении нации.

Должен сказать, что про эти ценности в разных странах известно очень мало. Понятно, что их надо искать, например, через слова, которые трудно переводимы на другие языки, как русское слово «государство». Может быть, через национальные игры: почему американцы так любят свой бейсбол? Я три часа сидел на бейсболе и пришел к выводу, что там проявляются вот эти надконституционные ценности — почему американцы так в это втянуты — там каждый получает шанс сыграть против всех и выиграть. Сразу скажу, не знаю, какие игры выражают надконституционные ценности в России. Один из моих студентов высказал догадку, которая мне кажется очень интересной, что это не городки и не лапта, а стенка на стенку. Вспоминая «Песню про купца Калашникова», начинаешь думать, что, наверное, в этом что-то есть.

Если это правильное объяснение, то дело, конечно, плохо. С одной стороны, я не думаю, что мы ждем таких серьезных хирургических вмешательств, как те, что случились в Японии, а с другой стороны, понятно, что результаты наших движений не за последние десять лет, а за пятьсот довольно малы, потому что взлеты всякий раз компенсировались катастрофическими упадками.

## Диагноз второй. Болезнь излечима, но редко (цена исторической случайности)

Давайте послушаем второго врача. Этот врач гуманнее. Это экономисты школы Д. Норта. Норт получил в 1993 г. Нобелевскую премию за разработку вопросов институциональных изменений. Именно он опроверг эволюционную гипотезу Алчиана. Объяснение Норта я бы интерпретировал следующим образом: у больного есть шанс, но не очень большой.

Как объясняет Норт возникновение той проблемы, что страны движутся по колеям? Он тоже применил объяснение, которое сначала попробовали на технике и технологиях. Дело в том, что в 1985 г. вышла статья П. Дэвида «Клио и эконометрический эффект QWERTY». Клио, понятно, — муза истории. П. Дэвид обнаружил крайне интересные явления в истории технологий.

Первое из этих явлений он назвал QWERTY или QWERTY-номикой. Если вы посмотрите на свой компьютер, то увидите, что в левом верхнем углу латинской клавиатуры буквы идут именно в таком порядке: Q, W, E, R, T, Y. С точки зрения эргономики, это очень неудачное расположение клавиш. Частота употребления никак с этим не связана. Когда стали разбираться, почему получилось так, выяснилось, что в конце XIX в. в славном городе Лондоне существовала фирма, которая производила пишущие машинки. И почему бы ей было не разместить свою рекламу на клавиатуре? Это и сделали. Они написали свое название — «Qwerty» — на клавиатуре. Фирмы давно нет, с пишущими машинками тоже проблема, а слово остается. И нет каких-то проектов, которые предлагали бы как-то поменять клавиатуру, потому что целый ряд методик обучения, привычек и прочего удерживает технически неправильное решение.

Эффект QWERTY, т. е. эффект, когда закрепляется ошибочное решение давних лет, Д. Норт попробовал применить в гораздо более широком историческом плане и объяснить, почему страны выходят на разные траектории развития.

Он взял очень яркий пример. Если мы рассмотрим социально-экономическое и политическое состояние Англии и Испании в XVI в., то увидим, что это страны с примерно одинаковой численностью населения, с похожей структурой экономического развития: овцеводство, создание мануфактур; с похожей внешней стратегией — обе страны создают заморские империи; с похожими политическими проблемами: и там, и там идет борьба парламента и короля за распределение прав, т. е. обнаружим очень много сходства. Заметим, принципиальных различий в религии тогда еще не было. В XVI в. англиканство от католицизма отличалось только тем, что король возглавил церковь, и все. Проецируя на перспективу показатели, с которыми обычно работают макроэкономисты, мы должны были бы сказать, что в XIX в. эти страны окажутся на сходных уровнях развития. Ничего подобного: в XIX в. Англия — первая страна мира, безо всяких оговорок. Испания — одна из самых отсталых стран Европы. И это при том, что Испания получила из колоний больше ресурсов, чем Англия. В чем дело?

К какому же объяснению в итоге приходит Норт? «Это произошло случайно», — говорит он. Не было заговора, не было особо разумных решений, просто

## *Общественный договор и гражданское общество*

при распределении прав между королем и парламентом так сложились силы и размены, что вопрос о налогах в Англии попал в руки парламента, а в Испании — в руки короля. Видимо, ни один англичанин в XVI в. не сознавал, что, передавая вопрос о налогах в руки парламента, он получает великое будущее страны через два века. Дальше возникла цепочка последствий: сокровища, полученные Испанией из колоний, лучше было немедленно тратить, потому что королям всегда не хватает денег — они ведут войны. И согласия налогоплательщика на изъятие этих средств не требуется. В Англии же возникли условия для накопления.

Практически, говоря языком теории социального контракта, в Англии и Испании возникли два разных типа контракта. В Испании возник так называемый вертикальный контракт, когда власть может забирать и перераспределять права. В Англии возник так называемый горизонтальный контракт.

Случайный выбор, закрепленный затем специальными интересами, а потом еще и обстоятельствами развития, традициями, сложившимися правилами, различиями в ценностях, в формальных и неформальных правилах, приводит к тому, что страна начинает двигаться по определенной траектории.

При этом Испания довольно быстро осознала, что находится в какой-то не той колее: два последних века испанской истории — это непрерывные гражданские войны и реформы, реформы и гражданские войны. Страна все время пыталась выйти из колеи. Другой вопрос, удалось ей это или нет. Пока формальная экономическая динамика не показывает, что удалось.

Поэтому получается, что общественный договор довольно сильным образом влияет на дальнейшее развитие. Пока можно предложить очень простую формулу взаимосвязи не только развития и общественного договора, но и общественного договора с гражданским обществом. Общественный договор и гражданское общество — это довольно близкие понятия, потому что в каком-то смысле гражданское общество — это и есть общественный договор. По крайней мере, в двух смыслах.

Гражданское общество — это всегда добровольная многосторонняя договоренность людей по поводу достижения и утверждения каких-то прав и интересов. В этом смысле общество — это модель договора.

Одно из наиболее популярных определений гражданского общества, которое бродит в западной литературе, в частности у экономистов Всемирного банка, заключается в том, что гражданское общество — это совокупность всех формальных и неформальных организаций и правил, которая соединяет отдельного индивида или семью (домохозяйство) с государством (властью) и бизнесом (частным сектором экономики). То есть гражданское общество есть договор еще в том смысле, что это связь человека с государством и частной экономикой через те или иные формы организации, объединения.

Это близкие, но все-таки не тождественные понятия, потому что если попытаться схематично изобразить все то, что произошло в Англии и Испании в процессе первоначального институционального выбора, то можно сказать, что там, где гражданское общество оказалось сильнее, возникла горизонтальная схема общественного договора. Общество распространило свое устройство на свои же отношения с властью и на отношения предпринимательской деятельности с властью. Там, где гражданское общество оказалось слабее, государство распространило свой принцип иерархии на отношения с экономикой и с обществом.

Что же касается подтверждаемости подхода второго врача (который утверждает, что болезнь излечима, но в редких случаях) в российских условиях, то я полагаю, что этот подход подтверждается.

Во-первых, так называемые ошибки первоначального институционального выбора, случайные ошибки, сделанные когда-то, много веков тому назад, потом воспроизводятся и сказываются. Я могу сослаться на очень интересные исследования русских философов Серебряного века, например на две работы: «Россия и свобода» Г. Федотова и «Истоки и смысл русского коммунизма» Н. Бердяева, потому что то, что в России регулярно воспроизводилась структура вертикального контракта, было замечено по меньшей мере в конце XIX — начале XX в. и подробно описывалось скорее философами, чем экономистами.

Эта точка неправильного институционального выбора лежит примерно в XV — начале XVI в. Тогда, из-за того что в России по ряду причин практически не было коммунальных республик, купеческих республик, а немногие существовавшие были задавлены московской властью, восстановление единого государства после ига реализовалось в несколько другой конструкции. В экономике это произошло вообще парадоксальным образом. В России не было такого редкого фактора, как земля, — земля не была редкостью. Человек был более редким, чем земельный ресурс.

Из этого следовало, что ценность человека выше, но эта проблема была решена по-другому. Человека просто привязали к земле. А сделать это можно было только силой государства — возникли специфические явления российского вертикального контракта: крепостничество и самодержавие.

Воспроизведение этого в политической и экономической сферах происходило неоднократно. Я напомним: у нас теперь, похоже, национальным праздником становится случай, когда, выйдя из Смутных времен (я имею в виду Земский собор 1613 г.), Россия снова отдала себя в прежний порядок, т. е. восстановила самодержавие и крепостничество. Бердяев описывает ровно такую историю в XX в., когда после февраля перед взором русского человека парадом прошли различные тактики и идеи, и что же он выбрал — да то же, что имел до февраля. Этот момент воспроизведения прежней структуры контракта был замечен, хотя мы видим, что есть разрывы, где идет поиск, и есть попытки создать другой контракт.

## Диагноз третий. Болезнь излечима

Давайте послушаем теперь третьего врача. Я бы назвал прежде всего имя перуанского экономиста Э. де Сото, который по-своему комментирует эту проблему колеи, попадания страны на определенную траекторию. Но делает он это также в терминах общественного договора и с пониманием, какую функцию здесь начинает играть гражданское общество.

Де Сото внес новое в понимание проблемы, потому что он смотрел не внутри развитого мира, а извне, выйдя за его пределы. Ряд стран в конце XX в. честно исполняли рекомендации экономистов, социологов и политологов ведущих стран и исполнением этих рекомендаций не добились сколько-нибудь значимых результатов, а разрыв в таблице Мэдисона между первой группой и второй-третьей возрастал. Вряд ли это можно объяснить тем, что людей наме-

## *Общественный договор и гражданское общество*

ренно обманывали, потому что то же самое на внутренних обсуждениях говорили экономисты, социологи, политологи в развитых странах. Чем же это все объяснить?

Де Сото выдвинул гипотезу, что ведущие специалисты в развитых странах сами не знают, как их страны решали эти проблемы, потому что эти проблемы решались давно. Не этими поколениями.

Он поднял удивительные факты, связанные с развитием прав собственности в Англии и в США, и после того, как он описал попытку введения того, что на нашем языке называется прописка, в Англии XVI в., я поверил, что там действительно происходило что-то такое, через что мы проходим сейчас, но что, наверное, преодолеем.

То же самое с правами собственности. США, для которых признание прав собственности является по существу надконституционной ценностью, находились в таком жутком положении в начале XIX в. с правами собственности на землю, что выпутывались из него лет 50 через суды, решения законодательных собраний штатов и т. д. Положение было гораздо более тяжким, если сравнивать его с нынешним положением с правами собственности в России.

Какой вывод насчет излечения делает де Сото на материале всех этих ситуаций? Как выглядит переход с одной траектории на другую? По мнению де Сото, любая отстающая страна, с точки зрения социального контракта, общественного договора, выглядит примерно так: есть три-четыре процветающих центра, которые как будто накрыты колпаками. Он назвал это «колпаки Броделя», используя исследования известного философа и историка Ф. Броделя. То есть в этих процветающих зонах есть легальность, есть компании, которые действуют, соблюдая формальные нормы, но их не очень много. А остальная страна как устроена? Остальная страна — это абсолютная зона неформальных правил. При этом неформальные правила отличаются в разных сообществах. И поскольку эти неформальные правила находятся в конфликте с законом, принятым в стране, поддерживаются они не государством, а мафиозными структурами, потому что кто-то должен поддерживать такого рода правила.

В итоге получается, что отсталая страна как бы состоит, по мнению де Сото, из многих общественных договоров, вполне реальных конвенций, которые свойственны неформальным сообществам, и из формальной легальной крышки, которая все это накрывает, а на самом деле относится только к трем-четырем центрам, в которых и крутятся основные доходы. Задачу выхода из этой ситуации де Сото считает задачей создания нового общественного договора, потому что в развитых странах действует структура общественного договора, которая является в достаточной степени единой для страны, и, кроме того, формальные и неформальные нормы во многом совпадают, они не конфликтуют друг с другом.

У де Сото есть ряд методик, которые позволяют, например, находить, исследовать, как устроены эти неформальные правила. Он сказал одному из индонезийских министров, который спросил его, как определить границы реальной собственности: «Вы знаете, я в вашей стране всего несколько дней, но, проехав по рисовым полям, где вообще нет заборов, я понял, кто может сообщить, где границы владений, — собаки. Они сопровождают человека своим лаем до определенной точки — вот там кончается *de facto* право собственности одного и начинается право собственности другого». «Прислушайтесь, господин министр, к лаю собак», — сказал де Сото.

Таким образом, его идея заключается в том, что нужно, во-первых, понять, как устроена человеческая жизнь по неформальным правилам; во-вторых, вовлечь разные группы в процесс преобразования, в том числе обязательно вести переговоры с мафией. Обязательно кого-то вырвать из юридической корпорации, потому что юридическая корпорация больше всех заинтересована в подержании этих «колпаков Броделя». Юристы живут на несоответствии формальных и неформальных правил. Должна образоваться коалиция из разных групп интересов, которая путем развития конвенций выводит страну на другую структуру общественного договора.

Поскольку де Сото говорит не о пятисотлетних или трехсотлетних промежутках, как, скажем, Д. Норт, то вот тут, видимо, есть мостик, который позволяет переехать в нашу бытность в России после 1991 г. и посмотреть, что происходило здесь. Ведь здесь происходило не только циклическое движение старого общественного договора, вертикального, который воспроизводился в России несколько раз. Здесь происходил поиск, который всегда имеет место в подобные смутные исторические периоды и который может быть исследован с помощью теории социального контракта.

## **Формирование социального контракта в новой России**

По теории социального контракта принято первым делом смотреть на единственный формальный документ, который характеризует социальный контракт, — это Конституция. Но я хочу напомнить, что российская Конституция 1993 г. принималась не так, как многие другие. А именно: она принималась при незавершенных дискуссиях в стране. Дискуссии вылились в расстрел парламента в октябре, в чрезвычайное положение после этого и затем в принятие Конституции.

Кроме того, в стране к 1993 г. еще не сложились новые группы социальных интересов, которые могли бы примерять к себе эти формальные правила и говорить: «Нет, давайте мы вот тут Конституцию напишем по-другому». Поэтому Конституция 1993 г. возникла не как отражение договоренностей влиятельных групп в обществе, а как юридический феномен, под которым на текущий момент не было никакого реального содержания. И вопрос о реальном содержании Конституции возник тогда, когда на поле стали появляться те или иные влиятельные группы.

Первой из таких влиятельных групп, конечно, были олигархи. Для них вопрос об отношении к конституционному порядку возник в 1995—1996 гг., когда повторно на выборы пошел президент Б. Ельцин. Было два варианта: можно было отказаться от выборов, договориться с коммунистами, пригласить их в правительство. Это публиковалось тогда в газетах как вариант Б. Березовского и группы товарищей и означало отказ от норм Конституции 1993 г. Олигархи приняли другое решение. Они решили инвестировать все в кандидата, который, по их мнению, единственно мог противостоять кандидату от коммунистов.

Почему они это сделали? Мне кажется, нужно увидеть, как формировалась эта группа и как она двигалась дальше. Они не смогли бы выступить единой группой, если бы до этого, а именно в 1994 г., не возник «Круглый стол бизнеса



## *Общественный договор и гражданское общество*

России». Он важен не как организация, а как внутренний договор между тогда еще не очень крупными хищниками.

По Д. Бьюкенену, первый шаг к общественному договору — это не договор о правах, не договор о власти. Это договор о разоружении: когда издержки внутренней войны становятся слишком большими, нужно договориться о том, чтобы перестать стрелять друг в друга. «Круглый стол бизнеса России» был соглашением между олигархами, когда они договорились не стрелять друг в друга.

Это было очень трудно. (Мне об этом рассказывал ныне покойный И. Кивелиди, основатель «Круглого стола», который, кстати, был убит своими компаньонами, насколько потом показало следствие.) Это было трудно, потому что у каждого стояли скелеты в шкафу и у каждого было за что и чем ответить другому. Договор о разоружении был заключен, и он им позволил выступить в качестве влиятельной группы на национальном поле и дальше решать вопрос о том, нужна ли для рождающегося большого бизнеса эта система конституционных правил или нет.

Тогда им важно было сохранить право собственности вместе с правом выбора — нормы Конституции 1993 г. Потом произошел еще один шаг в развитии большого бизнеса, который очень важен для понимания того, какой конвенции они добивались. А именно: победа в 1996 г. принесла олигархам промышленные активы. Она позволила довершить дело залоговых аукционов и из финансовых капиталистов превратиться в капиталистов промышленных.

Но эта победа с ее результатом привела к концу 1990-х годов к изменению установок самого крупного капитала. До этого олигархи были группой, занимавшейся перераспределением. Они с помощью государства перераспределяли активы в свою пользу. Когда доходы от промышленных активов стали превышать доходы от возможностей перераспределения, изменилась установка большого бизнеса в области общественного договора. Большой бизнес захотел стабильных правил на рынках. До этого стабильность правил не была важна большому бизнесу — ему была важна неприкосновенность его собственности и того общественного порядка, который позволял эту собственность реализовывать. Потом притязания большого бизнеса изменились, и это был один из источников формирования новой структуры общественного договора, потому что первая группа, доминировавшая на рынке, — это, конечно, олигархи.

К концу 1990-х годов появились еще группы, которые приняли участие в создании конвенции: малый и средний бизнес и в узком смысле гражданское общество, т. е. некоммерческий сектор. Я хочу несколько слов сказать о том, что внесли в формирование правил эти потоки.

Средний бизнес как экономическое явление возник, пожалуй, не раньше 1995 г., потому что до середины 1990-х годов практически не было компаний, которые бы заглядывали на пять-семь лет вперед и понимали, что они будут действовать именно в этой сфере деятельности. Кроме того, только после дефолта 1998 г. началось массовое образование отраслевых ассоциаций. Это ведь олигархам, с одной стороны, договориться трудно, потому что они воевали друг с другом, но вместе с тем и легко, потому что их не так много. Договариваться в отраслях, где действуют сотни или тысячи участников, гораздо тяжелее. Возникает проблема множественности участников этой области деятельности. Поэтому, конечно, гораздо позже стали возникать более массовые группы, которые были представлены отраслевыми ассоциациями.

Если же говорить про малый бизнес, то он, скорее всего, не получил бы никакого политического представительства, если бы в этом не была заинтересована кремлевская власть. Малый бизнес настолько рассеян численно, настолько лишен возможности иметь специальных менеджеров для создания политических ассоциаций, настолько лишен времени даже для того, чтобы читать газеты и смотреть телевизор, кроме разве что валютных курсов, что фактически без посторонней помощи он организовать не может. Или же это происходит в течение десятилетий.

Заметным контрагентом во взаимоотношениях с властью средний и малый бизнес стал уже при президенте Путине. Тогда формула договоренности с большим бизнесом свелась к так называемой модели равноудаленности: бизнес не вмешивается в политику, а власть не вмешивается в бизнес. Очень неудачная формула потому, что эта формула не учитывала ряд обстоятельств.

Как быть, если крупная американская компания хочет купить контрольный пакет акций крупной российской нефтяной компании? Должна в этом случае власть вмешиваться или нет? Задеты тут национальные интересы или нет? А как быть, если, скажем, крупная национальная компания спонсирует не одну политическую партию, а три политические партии? Это нарушение соглашения или нет? Вообще-то спонсирование политических партий этой формулой конвенции не запрещено, даже был список политических партий, которые можно спонсировать. А можно спонсировать все партии из списка одновременно? Ничего не сказано: нет этого в конвенции. Поэтому я и говорю, что конвенция была крайне неудачной: она не могла выполняться. Она неизбежно пришла бы к кризису.

Давайте вернемся к малому и среднему бизнесу. Их вклад в формирование правил был связан с политикой дебиюрократизации, программой Г. Грефа и т. д. Ряд законов из пакета дебиюрократизации создавался при живейшем участии среднего и даже малого бизнеса. Проведение такого пакета было бы невозможно без определенного давления с этой стороны. Законы вводились в 2001 г. (Сейчас уже можно сказать, что из этого получилось: каждые полгода проводится мониторинг Всемирного банка по исследованию ситуации с деловым климатом, его проводит институт «ЦЭФИР».)

Произошло существенное снижение издержек от проверок деятельности бизнеса. Это очень большой и важный выигрыш, потому что для малого и среднего бизнеса бюрократия гораздо более страшный враг, чем для бизнеса большого.

Однако замеры показывают, что выиграли те, кто уже был на рынках, а не те, кто создает новый бизнес. И средний бизнес, естественно, выиграл больше, чем малый. Это выявляет вполне нормальную экономическую динамику интересов: какие интересы были вложены в эти законы, такие интересы и сказались на итогах действия этих законов.

Теперь про группу номер три. Как это некоммерческий сектор оказался в ситуации конвенции, переговорного процесса с властью и участия в создании правил? Я хочу напомнить идею Фукуямы насчет того, что первоначальное состояние — это самоорганизация, или, говоря другими словами, гражданское общество. История 1990-х годов показывает, что так оно и есть.

В начале 1990-х годов люди оказались брошены властью, система правил была опрокинута. Естественно, они стали самоорганизовываться для решения

## *Общественный договор и гражданское общество*

своих проблем: социальных, бытовых, экономических и т. д. И пока существовала значительная степень анархии, это гражданское общество существовало, никак не обращаясь к власти или взаимодействуя с отдельными региональными представителями власти, отдельными ведомствами. Я бы сказал, что мы в 1990-х годах не осознавали, что мир некоммерческих организаций образует основу гражданского общества. Таким же образом, как я думаю, начальники департаментов, губернаторы и министры не очень ясно осознавали, что они образуют государство.

Понятно, что консолидация власти началась в 1999—2000 гг., и понятно, что тогда же пошли процессы координации между некоммерческими организациями, которые привели к определенным результатам, потому что некоммерческий сектор осознавал, что если вертикаль будет выстраиваться, власть усиливаться, а некоммерческий сектор будет оставаться в прежнем состоянии, то очень скоро от некоммерческого сектора останутся рожки да ножки, потому что разговаривают только с сильным контрагентом.

Тогда и возникли два слова: переговорная площадка. Они возникли перед Гражданским форумом 2001 г., и это ключевые слова для понимания того, как складывались конвенции между третьим сектором и государством.

Мне кажется, что есть два условия для того, чтобы работал переговорный процесс между некоммерческим сектором и государством.

Первое условие: некоммерческий сектор должен быть экономически значим. Он на самом деле значим, потому что по расчетам Института экономики города в 1997 г. 2 % валового продукта страны создал некоммерческий сектор. Я считаю, что это очень консервативный расчет. В 2003 г. это был всего 1 %. И понятно, почему это случилось: в последние годы некоммерческий сектор живет в худших условиях, чем в 1990-х годах.

В чем же проявляется экономическая значимость этого сектора? Приведу простой пример. Весной 2001 г. ввели налоговое законодательство, очень тяжелое для некоммерческого сектора, потому что нужно было платить налоги, которые платить было невозможно. Например, единый социальный налог, подоходный налог на похлебку для бомжа, на бесплатную консультацию в Интернете — при этом еще и индивидуальный налоговый номер бомжа нужно было получить. В общем, много было всяких прелестей. Крупные гражданские организации тогда пошли на переговоры с правительством. И первое, что было сказано правительственной команде, которую на переговорах возглавляла вице-премьер В. Матвиенко и где были министры экономического блока, что при таких налоговых условиях мы будем вынуждены уйти вот из этих, этих и этих областей, а вам придется их взять на бюджет и организовывать деятельность в этих областях самим. И был получен очень быстрый ответ: «Нет, мы совершили ошибку, мы пересмотрим эти налоговые нормы». Первое условие диалога некоммерческих организаций с властью — это экономическая значимость их деятельности, то, что они оказывают услуги населению.

Вторым условием является конкурентность политического поля. В ситуации 2001 г. были олигархические группы, которые соперничали с властью, была парламентская оппозиция, которая вышла на поле гражданского общества так же, как отдельные олигархи, для того чтобы наладить отношения с этим сектором.

## **2003 год: как не состоялся новый общественный договор**

При наличии этих двух условий был возможен переговорный процесс, и возникли определенного рода конвенции. По моему мнению, этот период закончился в 2003 г. Во всяком случае, в конце 2003 г. кризис, связанный с «делом ЮКОСа», означал очень серьезный поворот в формировании структуры общественного договора в России.

Таким образом, в процесс взаимодействия с властью вступали все новые группы для формирования правил: для воздействия на законодательство, для сближения законодательства с реальной деятельностью и т. д. Но уже тогда в этом процессе была существенная слабость.

Есть такое выражение у тех, кто занимается теорией контракта, — «зонтный контракт». Это значит, что все замкнуто на какого-то одного контрагента. Дело в том, что все упомянутые силы разговаривали с властью гораздо больше и интенсивнее, чем друг с другом. Поэтому уже тогда была очень существенная слабость во всей этой конструкции. И хотя складывалось представление, что горизонтальный контракт наконец-то формируется, на самом деле он был очень слаб.

Я перехожу к кризису с ЮКОСом, потому что это существенный, поворотный момент. В чем суть этого кризиса? Я не буду рассказывать ничего про само «дело ЮКОСа» — скажу о том, что, по теории общественного договора, скажем, в варианте лауреата Нобелевской премии Дж. Бьюкенена, есть очень сложный переход от фазы договора о разоружении к фазе договора о правах. Он связан с проблемой компенсаций. Бьюкенен писал об этом за двадцать лет до того, как возникла проблема, когда олигархи в начале или середине 1990-х годов схватили собственность. Они должны за это заплатить? Кому они должны за это заплатить? Что должны заплатить?

На самом деле это нормальная, предсказуемая проблема при формировании общественного договора в стране. И решаться эта проблема могла по-разному. Напомню, что когда де Сото исследовал проблемы с правами собственности, которые возникли в свое время в США, там тоже фигурировала компенсация, потому что формально земля штатов Новой Англии принадлежала аристократии, которая, как положено по английскому общему праву, легально оформила свою собственность. Потом эта земля была без всяких прав захвачена скваттерами, стала обрабатываться фермерами, а потом еще делилась с помощью оружия (затем вмешивались суды и законодательные собрания). Там тоже стояла проблема компенсации, потому что, когда в итоге отдавали землю тем, кто ее обрабатывал, нужно было решить проблему, как быть с лендлордами, которые легально этой землей владеют.

Проблема компенсации может решаться по-разному. Можно было, скажем, вводить компенсационный налог. Почему его нельзя было ввести сразу, в первой половине 1990-х годов?

Во-первых, потому, что не было еще достаточно разработанной системы правил, чтобы решать такие тонкие проблемы, как компенсационные налоги. Когда начинались залоговые аукционы, их организаторы понимали, что они

## *Общественный договор и гражданское общество*

маленьким финансовым капиталистам за государственные деньги продают огромные промышленные комплексы, — права в этом Счетная палата. Только давайте посмотрим, что было бы, не продай они эти комплексы. Там же зарплату не платили, скажем, в «Норильском никеле», а директор государственного предприятия, я помню, по телевизору объяснял, что деньги из Лондона долго идут, с биржи металлов. Бред полный: как будто деньги из Лондона везут на санях — это электронная операция, она занимает секунды.

Можно было воспользоваться практикой открытых торгов. Но тогда «Норильским никелем» и «Юганскнефтегазом», безусловно, владели бы иностранные компании. Ни у кого в стране не было сколько-нибудь значимых денег, чтобы конкурировать на открытых торгах. Поэтому и была осуществлена операция, когда за государственные деньги мелким по мировым понятиям капиталистам продали большие промышленные комплексы, благодаря которым они получили свои миллиарды. Дальше возникает вопрос: что с миллиардами-то делать? Миллиарды они в каком-то смысле получили в подарок, хотя и не без собственного участия и собственных усилий.

Поэтому один вариант — это компенсационный налог, когда говорят: «Пересчитываем. Теперь вы готовы платить — заплатите, а собственность остается вашей». Это вариант, который применялся в Англии.

Другой вариант коренится в том, что они должны не столько государству, сколько различным группам населения. Отсюда появилась схема, которая была разработана летом 2003 г. как программа под названием «Новый общественный договор». Разрабатывалась она так называемой кризисной группой, возникшей под эгидой Комиссии по правам человека при Президенте России, куда входили три ведущие деловые организации: РСПП, «Деловая Россия», «ОПОРА» и гражданские организации из «круглого стола» «Народная ассамблея». В результате было достигнуто согласие в вопросе о том, что главная проблема у большого бизнеса не во взаимоотношениях с главой государства, а с теми группами населения, права которых бизнес не признавал. Не права на собственность, а иные права.

Есть иллюзия того, что люди, не получившие собственность, страшно хотят ее получить. Это не совсем так. Опыт показывает, что люди довольно легко могут расстаться с собственностью, как, например, было в случае с полученными некогда акциями. Кроме прав собственности, есть права, которые ценны не менее, а может быть и более, экономических. Их диапазон широк — от трудовых и социальных до потребительских и права на здоровую окружающую среду. Никакие из этих прав реально бизнесом не признавались, и задача состояла в том, чтобы совершить размен в признании прав, а деньги, которые действительно должны быть перенаправлены, направить не через государственный бюджет, где они как-то поразительным образом рассеивались, сколько бы их ни собирали, а через специальные программы новой спонсорской деятельности под контролем, арбитражем со стороны гражданских организаций, как это было предложено большим бизнесом. Вот такого рода программы разрабатывались и обсуждались с властью, с прежним главой администрации нынешнего президента в том числе.

Окончилось все в Нижнем Новгороде 24 октября 2003 г. Как и предполагалось по договоренности с президентом, представители общественных и деловых организаций должны были там обсудить с министрами экономического и сило-

вого блоков программу законопроектных работ, конвенций и т. д. Министры экономического блока обсуждали эту программу, а силовой блок нет, потому что представители силового блока знали то, чего не знали остальные, — что Ходорковский на следующий день на пути с форума будет арестован и что кризис будет решен другим способом. И проблема компенсаций будет решена по-иному. И Россия, таким образом, войдет не в горизонтальную структуру, а в иную структуру — в структуру вертикального контракта.

## Социальный капитал сгорел в годы шоковых реформ

Я утверждаю, что в течение последнего года у нас идет интенсивная регенерация привычного для России договора. Что является главным признаком такого рода контракта? Это то, что власть может забрать права и перераспределить их.

Что произошло в 2004 г.? У людей моего поколения забрали, например, право на выбор в накопительной пенсионной системе. Даже не спросили. Говорят: «Раньше выбирал, а теперь не будешь выбирать». При этом, замечу, это вертикальный контракт, но все-таки контракт: компенсация была предложена, но меня не спросили, согласен ли я на нее.

Но это мелочи по сравнению с монетизацией льгот, потому что в этом случае у людей забрали вполне осязаемые права, которые реально не могут быть обеспечены в новой системе. Торопились очень сильно, и власть вроде бы чувствует себя в своем праве. И опять сказали: «Мы вам денег добавим. Мы права-то заберем, но денег добавим. Повысим где-нибудь что-нибудь, потому что все-таки конъюнктура очень благоприятная».

Потом дело дошло до гражданских прав, до избирательных прав. Может быть, и не надо избирать губернаторов. Но меня лично не устраивает то, что у меня было право, а теперь его нет. Правда, опять предложили размен: «Губернаторов не будете избирать. Будете формировать общественную палату». Я бы рассмотрел другой вариант. Может быть, надо сенаторов выбирать? Может, не надо избирать губернаторов — пусть будет единство исполнительной власти. Но сенаторов-то можно выбирать? «Нет, будем формировать общественную палату».

Это явные признаки того, что вертикальный контракт работает. Заметим, что он работает не только в действиях власти. Он работает в отношении групп населения к этим действиям. Нельзя же сказать, что за этот год страна встала на дыбы и абсолютно отказалась с этой властью жить и работать. В 2004 г. этого не произошло.

Почему кризис, связанный с проблемой компенсации, в 2003 г. решился так, как он решился? Обратимся к модели распределительной демократии МакГира-Олсона. Когда эта модель разрабатывалась, еще не было слова «олигархия» (оно применялось к античности, но А.Н. Привалов еще не придумал применить это слово к крупным финансовым тузам в России). Авторы модели писали, что, да, нормальный путь этих захватнических групп заключается в том, что они обрастают промышленными активами, у них меняется мотивация и они требуют других правил. Но это происходит при одном условии... Точнее, весь этот процесс может сорваться, если появляются другие распределительные группы, которые прорываются к рычагам государственной власти, и процесс начинается сначала.

## *Общественный договор и гражданское общество*

В России произошло то, что могло произойти по модели МакГира-Олсона, — появились новые распределительные группы. Я вижу две причины происшедшего.

Во-первых, дело в том, что власть в России по Конституции 1993 г. устроена очень просто. Она так устроена, что совсем не обязательно прилагать большие усилия, чтобы установить контроль за различными ветвями власти: она во многом единоличная.

Во-вторых, распределительные группы преобладали не только сверху, но и внизу. Это показывает история с социальными льготами. Ведь правы те, кто говорит, что реально льготами пользуются не те, кому они предназначены, что состоятельным удобнее пользоваться льготами для бедных, чем самим бедным, которым это сделать практически невозможно, — это тоже святая правда. Поэтому у нас вся история с монетизацией льгот — это замечательная история борьбы распределительных групп внизу, которые лишаются всего этого, с распределительными группами сверху. Скорость принятия социального взрывпакета можно объяснить только одним способом: нужно было быстро установить контроль за большими финансовыми потоками, вынуть их из одних рук и переместить в другие. Там очень большие финансовые потоки. Другого объяснения я не нахожу, почему нельзя было, несколько раз прогнав этот самый пакет, который депутаты не успели прочесть, его поправить, убрав хотя бы очевидные ошибки, которые не позволяют его реализовать. Цель была не в том, чтобы осуществить, а в том, чтобы перераспределить.

На сегодняшний день два признака характеризуют состояние общественного договора в России.

Во-первых, проблема компенсаций решилась в пользу вертикального контракта: «возмещениями» заведует власть, а не закон или соглашение сторон.

Во-вторых, существует еще одно отягчающее обстоятельство — доминирование перераспределительных групп. Так называемое рентоориентированное поведение, т. е. стремление не создавать доходы, а перераспределять их.

Это наихудшие условия из возможных для экономического развития. Как экономист я полагаю, что задача удвоения валового продукта у нас будет решаться не очень хорошо. Россия по темпам роста сейчас (в более или менее благополучной обстановке) занимает десятое место среди стран СНГ. И это при благоприятной нефтяной конъюнктуре.

Это можно объяснить наличием вертикального контракта и преобладанием рентоориентированного, перераспределительного поведения.

Мы попали в ту клеточку, где самые худшие условия для развития. И что же делать? Как быть в этой ситуации? Я возвращаюсь к вопросу о гражданском обществе. Гражданское общество не является для меня ответом на все вопросы. У меня к нему совершенно нерелигиозное отношение. Но все-таки ответ на те два вопроса, о которых мы упомянули, лежит именно в сфере гражданского общества.

Что мы имеем? Преобладание перераспределительных интересов. Но дело в том, что у гражданского общества как у производительной силы есть некоторый специфический ряд продуктов, среди которых есть лекарство от перераспределительных интересов. В частности, как полагает В.Л. Тамбовцев, гражданское общество производит переговорную силу.

Приведу простой пример, чтобы было понятно, о чем идет речь. Когда на вас на улице напал вооруженный грабитель, у вас очень низкая переговорная сила по сравнению с ним. А у грабителя очень мало стимулов заниматься производи-

тельной деятельностью. Но если вашу переговорную силу каким-то образом увеличить, например путем объединения с другими людьми, то у грабителя появится гораздо больше мотивов для производительной деятельности. Поэтому такая вещь, как переговорная сила, или, говоря более простым языком, правозащита и возможность создания организаций и ассоциаций для защиты совместных интересов, влияют на количество и активность перераспределительных групп в стране. Это первое.

Второе. Если мы говорим о вертикальном контракте, то давайте поймем, откуда все-таки он возникает, из какой основы. Когда считают, что любую проблему можно решить только через верх и нельзя решить ее с человеком, который находится рядом, — вот это и есть самая глубокая основа вертикального контракта. Когда считают, что без письма министру внутренних дел и обращения к Президенту Российской Федерации невозможно починить канализацию в доме — в стране будет вертикальный контракт.

А когда возникает такая ситуация? Тогда, когда доверие на нуле, когда социального капитала в стране практически нет. Социальный капитал — это продукт, который производит гражданское общество. Экономический капитал — основа и продукт бизнеса. Человеческий капитал — продукт, например, таких вещей, как образование. А социальный капитал производится гражданским обществом, и прежде всего гражданским обществом.

Я буду не только соглашаться с Фукуямой, как у нас теперь принято, но и спорить. Фукуяма полагает, что бесполезно заниматься гражданским обществом в переходных экономиках, потому что социальный капитал был уничтожен авторитарным режимом. Фукуяма не жил в 1970—1980-х годах в СССР — у нас были созданы огромные запасы социального капитала, иначе бы миллионы людей не вышли на улицы. У нас были многочисленные элементы гражданского общества в позднюю авторитарную эпоху — от КПГ до московских кухонь, экономико-математической школы в МГУ с 1968 г. и т. д. Вот там производился социальный капитал. Выживание людей в этот период (и материально, и духовно) во многом обеспечивалось взаимным доверием и неформальными общностями. Нарботанный социальный капитал стал топливом революционных событий 1989-1991 гг.

Он сгорел в ходе шоковых реформ — это понятно. Я видел, на чем сгорал этот социальный капитал, — на резкой смене правил. Люди верят своей газете. Газета публикует рекламу. Люди не отличают утверждения рекламодателя от того, что пишет любимая газета, за которую они — в огонь и в воду. А рекламодатель врет. И как после этого верить своей газете? При такой резкой смене правил часто горит социальный капитал. Нам нужен заново наработанный, заново созданный социальный капитал. Кто его будет производить? Гражданское общество.

Но очевидно, что при слабом гражданском обществе мы будем иметь либо иерархическую структуру при вертикальном контракте, либо сильное влияние принципов коммерческой сделки (как в середине 1990-х годов). Это первый возможный для меня вывод.

И, во-вторых, я не вижу иных рецептов против жажды ренты и вавилонских башен властной вертикали, кроме тех снадобий, которые производятся гражданским обществом. Вопрос сводится к тому, как развивать гражданское общество. Это очень интересный и достойный вопрос для наших дальнейших совместных размышлений.