

Е. Ясин

Сценарии развития России на долгосрочную перспективу

**НИУ ВШЭ
Москва 2011**

УДК 323/324:008(470+571)
ББК 66.3(2Рос),0

Ясин, Е.Г.

Я81 Сценарии развития России на долгосрочную перспективу / Е. Ясин. — Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2011. — 48 с.

ISBN 978-5-903135-24-0

Эта маленькая книжка суть ответ автора на животрепещущий для всей нашей страны вопрос: какие сценарии развития обеспечат реальную модернизацию России?

Е.Г. Ясин полагает, что для этого абсолютно необходимы весьма радикальные институциональные преобразования, включая полноценную политическую демократизацию, и приводит тому убедительные доказательства.

УДК 323/324:008(470+571)
ББК 66.3(2Рос),0

ISBN 978-5-903135-24-0

© Фонд «Либеральная миссия», 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

От автора	4
Основные развилки развития России	5
Модернизация.....	6
Модернизация технологическая и институциональная.....	6
Три варианта политики.....	7
Оценка успехов – критерий модернизации.....	8
Стартовая площадка	9
Итоги 20 лет	9
Деловая активность	10
Неравенство	12
Слово о методе: игровые модели Э. Маскина	14
Игра I. Модернизация сверху.....	16
Треугольник недоверия.....	16
Первый раунд.....	17
Условия успеха модернизации сверху	18
Второй раунд.....	18
Игра II. Решительный рывок	19
Минимальный пакет либеральной демократии	19
Первый раунд.....	21
Конформизм	23
Еще одно предупреждение.....	25
Второй раунд.....	25
Игра III. Постепенное развитие.....	27
Четыре примера.....	27
Первый раунд.....	31
Второй раунд.....	34
Выводы из игр в модернизацию	36
Сценарии на будущее	38
Наше сегодня в процессе мирового развития.....	38
Сценарий I	39
Сценарий II.....	42
Сценарий III	43
Заключение	45
Литература.....	47

ОТ АВТОРА

Настоящая брошюра написана на основе двух последних глав книги, которую я готовлю к публикации. Это 2-е издание работы «Приживется ли демократия в России». Поводами для подготовки отдельного маленького издания послужили два обстоятельства.

Первое: ощущение, что самостоятельное, отдельное обсуждение поставленных в этих двух главах вопросов — без всего корпуса излагаемых во 2-м издании теоретических и эмпирических обоснований — может быть полезным.

Второе: после того как я был включен в коллектив специалистов, работающих по поручению правительства над «Стратегией—2020» в рамках экспертной площадки НИУ ВШЭ и РАНХиГС, я посчитал крайне важным публично изложить свою собственную позицию, чтобы потом никто не мог сказать, что, попав в этот коллектив, я изменил ее в угоду официальной линии; чтобы было предельно ясно, что я полагаю абсолютно необходимыми для реальной модернизации весьма радикальные институциональные преобразования, включая полноценную политическую демократизацию, в какие бы сроки они ни осуществлялись. И в то же время в сложившихся условиях предпочел бы постепенное развитие, без чрезвычайщины.

ОСНОВНЫЕ РАЗВИЛКИ РАЗВИТИЯ РОССИИ

За последние 20 лет Россия прошла немало судьбоносных развилок, которых хватило бы и на 200 лет доброму десятку стран. Только со времен перестройки пройдено три развилки исключительной важности.

Напомню их:

- 1) *демократизация или империя*: выбор сделан М.С. Горбачевым, в итоге распался СССР. Горбачев не хотел распада империи, но демократизация плюс нарастание экономического кризиса предопределили такой исход;
- 2) *централизованное планирование или рыночная экономика*: выбор сделан Б.Н. Ельциным, и в итоге либеральных реформ мы имеем рыночную экономику. Не такую эффективную, как хотелось бы, но работающую;
- 3) *бюрократия или олигархия*: выбор сделан В.В. Путиным. Конфликт проявился еще в 1997 году и медленно развивался до 2003 года. В результате победила бюрократия, государство поставило под свой контроль бизнес и практически все ранее независимые общественные силы. Сложившаяся при прохождении первых двух развилок управляемая, а значит, дефектная демократия ныне стоит на грани перехода в авторитарный режим.

А все мы стоим перед четвертой развилкой: *модернизация сверху (авторитарная) или снизу (демократическая)*.

Окончательный выбор еще не сделан.

МОДЕРНИЗАЦИЯ

Следует договориться о том, что мы будем понимать под модернизацией и в чем заключается выбор. Буквально модернизация означает обновление. Но оно происходит непрерывно. Поэтому я предлагаю считать модернизацией работу по преодолению накопленного отставания с усвоением лучших образцов и период, в течение которого такая работа производится.

Модернизация технологическая и институциональная

Когда в 1999 году начинал работу Центр стратегических разработок (ЦСР) во главе с Г.О. Грефом — мозговой центр нового президента В.В. Путина, на него была возложена задача по выработке программы, призванной продолжить стратегический курс Б.Н. Ельцина на преобразование России в постсоветскую эпоху. По замыслу реформаторов, вслед за осуществлением основных рыночных реформ и макроэкономической стабилизацией, т.е. прекращением инфляции и спада, должен был начаться этап модернизации. Этот термин авторы «программы Грефа» договорились применять вместо слова «реформа», которое к тому времени стало вызывать в обществе негативные эмоции. Имелось также в виду, что взамен радикальных перемен начала 1990-х должна проводиться последовательная систематическая работа по проектированию и выращиванию прежде всего целостной системы институтов, необходимых для эффективной рыночной экономики и демократического общества. Таким образом, изначально имелась в виду *институциональная модернизация*, более спокойная, реализуемая эволюционным путем, но затрагивающая практически все стороны жизни общества, включая политическую систему.

От нее отличается *технологическая модернизация*, предполагающая обновление технологий, продукции, оборудования, методов организации и управления, а также структурную перестройку экономики в отраслевом, региональном и иных разрезах. Она непосредственно приводит к росту производительности на основе интенсификации потока инноваций. Имеются в виду инновации «для себя» (внедряемые) и «для рынка» (продаваемые). Инновационная экономика, вводящая страну в группу лидеров мирового развития, характеризуется высокой долей инноваций «для рынка» (10–15% ВВП).

Уровень производительности, отражающий высшие технологические достижения, ныне принято называть *технологической границей*. Ее продвигает группа стран-лидеров. В других преобладают инновации «для себя», которые в случае успеха ведут к тому, что за счет заимствований и собственных инноваций страна приближается к технологической границе.

Опыт показывает, что технологическая модернизация и институциональная модернизация взаимосвязаны. Обычно если институциональная система хорошо отлажена с точки зрения поддержки рыночных отношений, прав собственности, конкуренции, защиты контрактов, то технологическая модернизация развивается беспрепятственно, все лучшее быстро внедряется, формируется интенсивный поток собственных инноваций. Наблюдается подъем экономики. Если выясняется, что развитие технологий наталкивается на препятствия со стороны устаревших институтов, то экономика подает сигнал и институты изменяются.

Так было в Великобритании в период промышленного переворота, в Германии и Японии после Второй мировой войны, когда была проведена либерализация их экономик. Та же картина в Китае после 1978 года, в Индии — после 1991 года.

Марксисты говорили о соответствии производительных сил (технология) и производственных отношений (институты). Но если такого соответствия нет, более совершенные технологии существуют, но плохо внедряются, значит институты устарели, препятствуют развитию, тогда и технологическая модернизация не идет. Или формируются ограничения, в силу которых она приобретает искаженный, деформированный характер. Так, советская система оказалась несовместимой с эффективным использованием ресурсов, высоким качеством продукции, инновациями. Осуществлять технологическую модернизацию, без конца откладывая необходимые институциональные изменения, невозможно.

Три варианта политики

В чем, однако, заключается выбор на четвертой развилке? Логично его разделить на три составляющих.

Во-первых, надо выбрать, будет ли проводиться модернизация как целенаправленная политика или развитие пойдет спонтанно, *по инерции*.

Во-вторых, *модернизация сверху* предполагает, что с целью минимизации рисков, прежде всего политических, правящая элита ограничивает круг проводимых мер теми, которые может держать под контролем. При этом обычно ограничиваются прежде всего институциональные изменения. Внимание концентрируется на технологической модернизации, проводимой по инициативе государства и в значительной части за государственный счет. При этом снижение рисков оплачивается и уменьшением результатов. Не исключено, что модернизация сверху будет мало чем отличаться от развития по инерции. *Модернизация снизу* (демократическая) более рискованна. Она предполагает активизацию бизнеса, вовлечение более широких слоев населения в предпри-

нимательскую деятельность, самоограничение власти правящей элиты, чтобы повысить инициативность и энергию развития, сделать их более важными факторами экономического роста. Демократизация — необходимая составляющая этой политики.

В-третьих, если выбирается модернизация снизу, то нужно еще выбрать темп преобразований — быстрее или медленнее. Этот выбор призван оптимизировать соотношение рисков и результатов. Чтобы ограничить поле анализа, условимся, что на выбор предлагаются два варианта — *решительный рывок* или *постепенное развитие*.

Таким образом, в дальнейшем мы будем анализировать три варианта политики: модернизация сверху, решительный рывок, постепенное развитие.

Оценка успехов — критерий модернизации

Чтобы делать какие-то выводы относительно успехов модернизации, мы должны договориться, что уровень и темпы модернизации будем оценивать в динамике и в сравнении с другими странами. Иначе говоря, *если в данной стране наблюдается рост экономики и освоение новых технологий, но темпы роста производительности ниже, чем в других странах, то модернизации не происходит*. Успех модернизации можно признать только при сокращении отставания.

СТАРТОВАЯ ПЛОЩАДКА

Мы можем констатировать, что за последние 20 лет демократизация в России привела к распаду империи и способствовала проведению весьма болезненных рыночных реформ. Рыночная экономика — несомненный позитивный результат прошедшего периода, но ее эффективность низка, прежде всего из-за незавершенности институциональных преобразований. Трансформационный кризис (1990—1999 годы) препятствовал их осуществлению. Победа бюрократии над олигархией (выбор на третьей развилке) остановила их или существенно замедлила. Политические риски для правящей элиты чаще всего оказывались более существенными, чем изменения институтов — в этом случае позитивные результаты наступали нескоро и казались сомнительными. Это побуждало к свертыванию демократических институтов и усилению давления на бизнес.

Итоги 20 лет

Для оценки итогов нулевых годов в России мы используем результаты расчетов В.А. Бессонова на основе данных The Conference Board Total Economy Database при сравнении двух вариантов оценок производительности труда в России и США — по индексам ГК Гири — Камиса и ЕКС — Элтетэ, Кэвеша и Шульца. Последний индекс обычно более благоприятен для России, но при сравнении скорости изменения индексов их величины не имеют значения. В табл. 1 приведены данные по производительности труда, подсчитанные по этим индексам.

В табл. 2 содержатся подсчитанные по данным табл. 1 величины изменения производительности труда в России в сравнении с США по обоим индексам, показывающие значительный ее рост в 2008 году по сравнению с 1998 годом и заметное снижение по сравнению с 1989 годом.

1998 год — дно трансформационного кризиса, 1989 — номинально последний докризисный год. Рост по сравнению с 1998 годом нельзя считать большим достижением — это компенсация падения производительности в период кризиса. Но и сравнение с 1989 годом не позволяет однозначно утверждать, что в целом за 20 лет увеличилось отставание, поскольку напрашивается мысль, что для полной компенсации просто не хватило времени после глубокого кризиса 1989—1998 годов.

Но в 2008 году наступил новый кризис, обозначив завершение определенного цикла, на котором компенсация остановилась. Отсюда следует, что модернизация, по принятому выше критерию, в 1998—2008 годах не происходила или происходила очень медленно.

Таблица 1. Уровень производительности труда в России и США в 1989, 1998 и 2008 годах

Год	Индекс GK			Индекс EKS		
	США	Россия	Россия к США (%)	США	Россия	Россия к США (%)
	тыс. долл. США 1990 г. на одного работника			тыс. долл. США 1990 г. на одного работника		
1989	47 632	15 787	33,14	71 723	32 345	45,10
1998	55 363	10 359	18,71	83 348	21 225	25,47
2008	65 524	18 750	28,62	99 686	36 995	37,11

Источник: The Conference Board Total Economy Database, January 2010.

Таблица 2. Динамика уровня производительности труда в России (% к уровню в США), 2008 год в сравнении с 1998 и 1989 годами

Индекс	2008/1998	2008/1989
GK	1,53	0,86
EKS	1,46	0,82

Деловая активность

Точнее, модернизация в буквальном смысле слова шла все 20 лет. Структура экономики стала рыночной. В первые 10 лет преобладала пассивная, разрушительная фаза перестройки, в следующие 10 лет появились ресурсы инвестиций и начался процесс обновления основного капитала, с разной интенсивностью в разных секторах. Но наряду с этим продолжался и процесс деградации, во многих случаях не перекрываемый темпом модернизации. Производство порой поддерживалось государством (импортные пошлины, субсидии), но полноценная конкурентоспособность чаще всего отсутствовала. Последний кризис обострил проблемы в ряде отраслей, прежде скрываемые спросом, порождавшимся нефтедолларами и дешевыми кредитами. Таким образом, можно говорить о задержках модернизации в нулевые годы, что делало ее практически неотличимой от развития по инерции.

Противоположно направленные процессы модернизации и деградации меняют свою интенсивность, а с ними меняется равнодействующая экономической динамики. Как соотносятся эти процессы, мы в полной мере наблюдать не можем, видна в основном равнодействующая. Следовательно, и объяснения могут быть разными. Одно из них, популярное и поддерживаемое властями, состоит в том, что трансформационный кризис был чрезмерно глубоким, в основном вследствие неверной политики Е. Гайдара, шоковой тера-

пии, развалившей советскую экономику. Поэтому и восстановительный рост потребовал много времени, его не хватило.

Мое объяснение иное. Глубина трансформационного кризиса действительно была велика, но не столько вследствие шоковой терапии, сколько прежде всего вследствие больших диспропорций в советской экономике, незрелости ее проблем. На военную продукцию резко снизился спрос, а гражданская продемонстрировала низкую конкурентоспособность в открытой экономике, ее легко вытеснял импорт. Проблему повышения конкурентоспособности мог решить российский бизнес, но на это нужно было время и поддержка государства, направленная на эффективную трансформацию рыночных институтов. Однако бюрократия взяла курс на подавление бизнеса как независимой общественной силы. В итоге снизилась естественная деловая активность, бизнес в целях уменьшения своих политических рисков сократил масштабы и горизонт инвестиций.

Я поясню термин «естественная деловая активность», он пригодится нам далее. Имеется в виду тот уровень деловой активности, который достигается при нормальных рыночных условиях — наличии устойчивого спроса на продукцию и положительных реальных (за вычетом инфляции) ставок процента по депозитам и кредитам. При этом инфляция не должна превышать 2–3%. Деловая активность может быть ниже естественной, если высока инфляция и ставки по кредитам становятся недоступны для большей части предприятий. Она может быть и выше естественной, если ставки по кредитам низки, т.е. деньги дешевы и доступны.

В России с 2003 года давление на бизнес со стороны государства усилилось, возросли политические риски, в силу этого объективно снизилась естественная деловая активность. В то же время быстро росли цены на нефть, насыщая экономику ликвидностью, и на мировых рынках финансовые ресурсы были дешевы вследствие политики ФРС США, ориентированной на неумеренное, сверх реальных возможностей стимулирование экономического роста. Ставки по депозитам у нас все эти годы были отрицательны в реальном выражении, хотя население при низком уровне сбережений соглашалось на них, так как росли номинальные доходы. Однако накопление держалось на уровне 18–20% — слишком мало для модернизации. В итоге у нас, как и во многих странах, поддерживалась *искусственная* деловая активность, приводившая к перегреву экономики. Дело должно было закончиться кризисом, и он наступил в 2008 году. Россия довольно благополучно, в основном благодаря созданным финансовым резервам, прошла острую фазу кризиса. Но факторы, которые поддерживали высокие темпы роста до него, оказались исчерпаны. Уровень искусственно поддерживаемой деловой активности снизился до естественного при данных условиях предела. В 2003–2008 годах темпы роста ВВП держались на уровне 7,2–7,3% в год. На 2,2% ежегодно этот рост обеспечивался увеличением численности работников, на 5–5,1% — ростом производительности. В дальнейшем число работников будет убывать примерно на 1%

в год. Предположим, темп роста производительности сохранится. Тогда максимально достижимые темпы составят в среднем 4%.

Но, чтобы поддерживать такой рост производительности, нужны либо деньги — рост доходов от нефтяного экспорта и дешевые кредиты, которые подогревали деловую активность в «тучные годы», либо что-то иное, чего пока в экономике нет. При отсутствии нового мотора уровень роста ВВП, скорее всего, опустится до 1–3% в год.

В подтверждение своих слов позволю себе сослаться на одного из самых авторитетных правительственных экономистов, А.Р. Белоусова. Он обращает внимание на то, что из 6–7% роста в нулевые годы мы теряем примерно 5%, в том числе 2% за счет снижения экспорта и 3% за счет сокращения темпов роста потребления: вместо 13–14% роста ежегодно теперь следует ожидать не более 5–6%. Кроме того, Белоусов отмечает ожидаемое падение инвестиций и давление конкурирующего импорта. В итоге его прогноз роста ВВП — 2–3% в год, что почти совпадает с нашими оценками. Это как раз соответствует уровню естественной деловой активности в нынешних условиях.

Другое дело — видение путей улучшения ситуации (см.: Ведомости ФОРУМ. 2011. № 5. С. 89). Мое мнение: поддержать высокие темпы можно, только повысив уровень деловой активности за счет институциональных изменений, убедительных для бизнеса. На это потребуется немало времени. Кроме того, необходимые институциональные изменения, порождают ощутимые политические риски и, стало быть, не очень приемлемы для правящей элиты. Речь идет об обеспечении реального верховенства права, о значимом снижении коррупции на основе демократического общественного контроля, о самоограничении власти.

Неравенство

Другая важная особенность российской экономики в этот период — расстановка социальных и политических сил. Власть реально принадлежит бюрократии. Последняя установила режим, близкий к авторитарному. Бизнес, представляющий рыночную экономику, зависит от нее политически и по линии коррупционного давления. Вместе эти силы присваивают большую часть доходов. Остальные слои населения довольствуются меньшей частью, причем разрыв между ними по материальной обеспеченности возрастает все последние годы.

Коэффициент фондов (децильный), по официальным данным, вырос с 4,9 в 1990 году до 13,5 в 2000 году и до 16,7 в 2009 году. Распределение денежных доходов приведено в табл. 3.

Согласно расчетам Независимого института социальной политики (НИСП), «высшая» группа получила в 2009 году реальных денежных доходов вдвое больше, чем в 1991-м. Группа IV также выиграла от реформ, но только 25%. Группа III со-

Таблица 3. Распределение денежных доходов населения между 20%-ми группами в 1990, 2000, 2009 годах (% к итогу)

Группа	1990	2000	2009
Группа I (с наименьшими доходами)	9,8	5,9	5,1
Группа II	14,9	10,4	9,8
Группа III	18,8	15,1	14,8
Группа IV	23,8	21,9	22,5
Группа V	32,7	46,7	47,8
Доля в доходах трех наименее состоятельных групп	43,5	31,4	29,7

хранила уровень 1991 года, группа II — 79% от этого уровня, а группа I — 55% (см.: [Уровень и образ жизни населения России, 2011, с. 69]). Таким образом, 60% населения либо ничего не выиграло от реформ, либо потеряло. Верхние же 20% увеличили свою долю почти до половины. Уровень неравенства резко вырос. Образовалось как бы два основных слоя населения: бедные, получающие меньше трети доходов на 60% населения, и богатые — около половины на 20%¹.

Конечно, в рыночной экономике дифференциация населения по доходам больше, чем в плановой. Это формирует более сильные стимулы к труду и деловой активности. В США довольно высокий уровень неравенства, коэффициент Джини более 0,35 — больше, чем в других странах Европы и ОЭСР. Кроме Мексики, где степень неравенства, как и в Бразилии, одна из самых высоких в мире. Но для этих стран характерна этнокультурная неоднородность населения (белые и цветные). У нас же при культурно однородном населении уровень неравенства только чуть ниже, чем в Мексике. Можно сделать вывод, что у нас неравенство чрезмерно, это порождает атмосферу недоверия, препятствующую модернизации, кооперативному поведению, а значит, сплочению общества для решения общих задач.

Сложившееся положение отчасти объясняет приступы популизма у российского правительства. Но нужны не приступы, а стратегия преодоления социальных диспропорций, воплощаемая в политике доходов и реформ — жилищной, пенсионной, образования и здравоохранения, которые далеки до завершения.

Такова стартовая площадка.

¹ В расчетах исследовательской группы журнала «Эксперт» ситуация выглядит более благополучной: до 85% населения России имело в 2008 году реальные доходы выше позднесоветского уровня. Но все же и в этих расчетах относительная бедность, т.е. доля семей с доходом существенно ниже доминирующего в стране, ныне намного выше, чем в 1990 году. В «Эксперте» применили критерий, принятый в ЕС: доля населения, имеющая доход ниже 60% медианного дохода, т.е. дохода семей, больше и меньше которых имеет равное количество населения. У нас в 1990 году относительно бедных было 11% населения, а в 2008 году — 26% (см.: Эксперт. 2011. № 14. С. 24–25).

СЛОВО О МЕТОДЕ: ИГРОВЫЕ МОДЕЛИ Э. МАСКИНА

Политико-экономическое прогнозирование — дело крайне неблагодарное. Если вы все же им занимаетесь и при этом стараетесь быть добросовестным, то прежде всего должны понимать, что в ходе работы вам придется пойти на такое количество упрощений, что вероятность точного прогноза практически будет сведена к нулю. Чтобы сократить число и масштабы ошибок, люди оценивают исходную обстановку, определяют варианты политики, анализируют их и выбирают, по их мнению, лучший. При обнаружении ошибок вносят коррективы. Примерно так же поступили и мы. Исходная ситуация — это стартовая площадка. Цель — модернизация России. Выбраны варианты политики: 1) модернизация сверху (авторитарная); 2) решительный рывок; 3) постепенное развитие. Далее мы проанализируем эти варианты и попытаемся построить сценарии развития страны при разных сочетаниях вариантов политики с внешними условиями.

Ключевой момент — реакция на ту или иную политику различных слоев общества, групп интересов. Картина общественных взаимодействий чрезвычайно сложна. Для анализа ее приходится заменять крайне упрощенными моделями, надеясь, что одна из них «уловит» характер взаимодействий, наиболее существенных для реализации выбранных вариантов политики.

Подобную модель удобно представить в виде игры, причем необязательно использовать формальные методы теории игр. Речь идет о том, чтобы описать ожидаемое развитие событий в виде равнодействующей взаимодействия ряда команд игроков как агентов разных групп интересов. Различающиеся правила игры имитируют разные варианты политики в течение обозримого времени.

В качестве примера такой игры приведу модель, использованную Э. Маскиным в докладе на симпозиуме, посвященном памяти С. Хантингтона, в Высшей школе экономики (см.: [Maskin, 2010]), для описания процесса формирования культуры как совокупности социальных норм. За основу берется игра, которая называется «Дилемма заключенного».

Два игрока могут выбирать между «кооперацией» (*К*), требующей приложения усилий, и «дезертирством» (*Д*), т.е. бездельем.

Если оба они решают сотрудничать, то каждый (по предложению Маскина) получает выигрыш 6, а с учетом издержек 4 — чистый выигрыш 2. Но если сотрудничать решает один, то каждый получит выигрыш 3, причем *К* получит чистый результат ($3 - 4 = -1$), а *Д* — ($3 - 0 = 3$). На одном шаге *Д* получает выигрыш, а *К* проигрывает. Тогда на втором шаге, если оба выбирают стратегию *Д*, никто не выигрывает ничего. Но если бы они выбрали стратегию *К*, то оба выиграли бы по 2. То есть стратегия кооперации в повторяющейся игре выгодна обоим, и те сообщества, где доминирует кооперация, в перспективе

выигрывают, усваивая эту стратегию как социальную норму и тем самым наращивая культуру. Если на этом фоне кто-то однажды выберет D , то он даст повод и другому дезертировать на следующем шаге. Если потеря сотрудничества закрепится, сообществу грозит упадок.

Напротив, если сообщество жило по стратегии D , а затем нашлась группа «мутантов», которая перешла к стратегии K , то ее выгоды становятся поводом для других также перейти к сотрудничеству. В работе [*Fudenberg, Maskin, 1986*] показано, что в повторяющихся играх все исходы лежат между K и D , доля K зависит от социальных норм, но точные прогнозы получить невозможно. Суть культурного развития состоит в увеличении доли K .

Мы воспользуемся логикой Маскина, чтобы проанализировать варианты политики с изменениями, вытекающими из задачи оценки динамики модернизации при соответствующих вариантах. Игроки — государство, бизнес и общество. Их поведение определяется уровнем доверия как основой кооперации. Выбор игроками доверия или недоверия обусловлен правилами игры, вытекающими из проводимой политики. Наши дальнейшие рассуждения будут качественными, так как условными числами, полезными для целей иллюстрации, мы пользоваться не будем.

После этого, используя результаты анализа вариантов политики, попытаемся построить возможные сценарии развития, которые, собственно, и будут представлять собой варианты прогноза.

ИГРА I. МОДЕРНИЗАЦИЯ СВЕРХУ

Суть модернизации сверху состоит в том, что *государство* выступает инициатором всяких действий и принуждает бизнес и общество выполнять свои предписания. Определенный набор инициатив, нацеленных на технологические, структурные и иные изменения, адресуются государством бизнесу и обществу для исполнения. Исполнение обеспечивается бюрократией, включая силовые структуры, реализующие присущие государству функции легитимного насилия. Правила этой игры предполагают, что для повышения действенности предписаний государства его представители могут превышать свои полномочия, в том числе используя их в своих личных и групповых интересах. Такая возможность вытекает из того, что бизнес и общество не могут контролировать некоторые правила игры.

Бизнес осуществляет экономическую деятельность, располагает активами и привлекает по найму работников, составляющих ресурс общества. По природе своей он нацелен на максимизацию своих доходов. Адресованные ему инициативы государства ограничивают его естественные устремления. Интересы бизнеса и государства в рамках политики модернизации сверху расходятся, если инициативы государства препятствуют целям бизнеса, причем естественный рыночный конкурентный механизм согласования интересов при этом не работает. Тогда государство либо должно применять принуждение, либо создавать стимулы для нужных ему представителей бизнеса.

Последние будут стремиться к тому, чтобы получить максимальную выгоду от навязываемой им кооперации, а остальные окажутся в неравных условиях конкуренции. В итоге между государством и бизнесом складывается обстановка взаимного недоверия, ведущая к некооперативному поведению каждой из сторон. Отказаться от сотрудничества ни одна из сторон не может, но результаты его не могут быть высокими и цели модернизации не достигаются или достигаются не в полной мере.

Треугольник недоверия

Общество, как множество потребителей и наемных работников, если оно лишено возможности контролировать деятельность государства и бизнеса, участвовать в формировании и работе органов власти, испытывает недоверие и к государству, и к бизнесу. Но именно такой порядок вынужденно устанавливается политикой модернизации сверху, предполагающей концентрацию инициатив в руках государства. Общество в таких условиях предполагает, что все изменения будут происходить за его спиной и за его счет, к выгоде госу-

дарства и бизнеса. Если у общества нет возможностей для легитимной защиты своих интересов, оно прибегает к таким методам, как понижение качества работы, саботаж и воровство.

Таким образом, политика модернизации сверху в принципе ведет к образованию треугольника недоверия, связывающего всех участников игры доминированием некооперативного поведения. А это снижает уровень деловой активности и вероятность успеха модернизации сверху.

Попробуем несколько усложнить игру.

Разделим игру на раунды, отделяемые друг от друга качественными изменениями.

Первый раунд

Предположительно это время формирования институтов и структур, призванных обеспечивать выполнение инициатив государства и правящей элиты: свертывание демократических институтов, если таковые были, повышение статуса и обеспечение безнаказанности силовых структур, выстраивание «вертикали власти», связывающей федеральный центр, регионы и уровень местного самоуправления. Нужна послушность бизнеса, и она достигается посредством усиления давления на него, прежде всего через создание угроз правам собственности. При этом следует ожидать усиления коррупции. Для манипулирования общественными настроениями под контроль ставятся СМИ, отчасти образование.

Изменения такого рода относительно легко воспринимаются, особенно в обществе, привычном к авторитаризму и уставшему от нестабильности в период кризиса. Стабильность, более простые правила игры — все это поначалу приносит позитивные результаты. В чем они состоят? В большей уверенности в том, что порядок будет соблюден, в предсказуемости действий игроков, в том числе некооперативных.

А вот в модернизации результаты совсем не позитивные, поскольку в рыночной экономике (ее основные принципы сомнению не подвергаются) локомотивом развития является бизнес, а его права оказываются ущемлены. Бюрократия, напротив, усиливается, а с ней та часть бизнеса, которая получает выгоды от связи с бюрократией и делится с ней, но при этом также теряет активность в силу неравенства условий конкуренции. Чтобы компенсировать недостаточную активность бизнеса, пытаются повысить роль государства в экономике. Затеваются крупные проекты с государственными инвестициями и привлечением послушных представителей частного бизнеса. Но заметных результатов нет. Модернизация связана с рисками, а в этой структуре рисков избегают все.

Условия успеха модернизации сверху

Модернизация сверху (авторитарная) иногда приносит успех, но, как показывает опыт, только при определенных предпосылках, а именно:

- 1) если она осуществляется в отсталой стране, находящейся в начальной фазе выхода из аграрной стадии развития, что предопределяет изобилие дешевой рабочей силы, в лучшем случае приученной к систематическому труду;
- 2) если имеется возможность заимствовать передовые технологии, в том числе через покупки или через привлечение инвестиций из более развитых стран;
- 3) при наличии открытых рынков, на которые можно экспортировать значительную долю производимой продукции, продавая ее по сравнительно низким ценам.

Россия явно не относится к числу таких стран, по крайней мере по первому и третьему пунктам.

Второй раунд

Второй раунд начинается тогда, когда проявляются последствия действия введенных ранее институтов, призванных повысить роль центральной власти, верха. Становится ощутимым снижение уровня деловой активности (недостаточные инвестиции, отток капитала, короткий горизонт планирования). Заметно усиливается коррупция. Слабая конкуренция, притом на неравных условиях. Свертывание демократических институтов облегчает управление вручную, но устраняет общественный контроль. Рост оказывается возможным только с притоком извне ренты или инвестиций. Если его нет, внутренние мотивации оказываются недостаточными. Ясно, что модернизация, ведущая к сокращению отставания, в этих условиях невозможна. В конце второго раунда либо меняется политика, либо наступает стагнация.

Я считаю, что в России по крайней мере с 2003 года проводится политика модернизации сверху. Сейчас мы находимся где-то в начале второго раунда. О результатах выше было сказано: можно считать, что все признаки исчерпанности этого варианта политики налицо. Структура власти, созданная в 2003—2005 годах для проведения такой политики, стала основным препятствием для ее смены.

ИГРА II. РЕШИТЕЛЬНЫЙ РЫВОК

Напомню, что решительный рывок — это один из вариантов модернизации снизу, цель которой состоит в том, чтобы через институциональные реформы и развитие культуры создать условия для активизации инициативы и энергии людей, их креативных способностей. Это главный резерв России для ответа на вызовы XXI века, в том числе в развитии современной инновационной экономики.

Модернизация снизу напоминает модель культурного развития Э. Маскина, суть которой в том, чтобы, начав двигаться от ситуации треугольника недоверия, заменить его треугольником доверия и кооперативного поведения, воспользоваться потенциалом, скрытым в активизации человеческого фактора.

Напомню в этой связи также о двух моделях М. Олсона:

- 1) государство на службе общества, когда политико-экономические институты настроены на работу государства в пользу граждан, вызывая со стороны последних доверие к нему и содействие;
- 2) общество на службе государства, когда первое выполняет функции «тяглового сословия», поставляющего ресурсы государству и «служивому сословию», с понятным взаимным недоверием (см.: [Олсон, 1998, с. 400–401]).

Модернизация снизу — процесс перехода от второй модели к первой, от законов, которые большинству выгодно нарушать, к законам, выгодным для большинства и потому исполняемым не из-под палки. Вопрос в том, как этот переход осуществить.

Минимальный пакет либеральной демократии

Важнейшей частью институциональных изменений, призванных повысить уровень доверия и активизировать человеческий фактор, является демократизация. Этот тезис вызывает споры. Так, Д. Медведев пишет: «Демократия стала массовой, когда массовым стало производство самых необходимых товаров и услуг. Когда уровень технологического развития западной цивилизации сделал возможным всеобщий доступ к элементарным благам, к системам образования, медицинского обслуживания, информационного обмена» [Медведев, 2009, с. 12]. Готов согласиться. Но, глядя на сегодняшние проблемы России, вижу, что решение большинства из них упирается в необходимость большей свободы, защиты от произвола и коррупции бюрократии, в необходимость общественного контроля за бюрократией.

тий и бизнесом, повышения доверия людей к публичным институтам, что сегодня отсутствует. Скорее, речь должна идти о параллельном движении, в котором следующий шаг определяется степенью насущности задач. Сегодня более насущна демократизация.

Суть решительного рывка в том, что в первую очередь осуществляется трансформация политической системы, которая в итоге должна приобрести минимальный набор признаков *либеральной демократии*. Что бы ни говорили о последней, именно в ней сконцентрированы те достижения политической культуры, которые создают благоприятные условия для креативности и инновационного развития.

Кроме того, если мы обратимся к другим областям экономической и общественной жизни России, то увидим, что повсюду скорее нужны не рывки, а спокойная, систематическая, квалифицированная работа по выращиванию необходимых институтов. Но зачастую условий для такой работы нет, прежде всего в силу недостатков политической системы, ее чрезмерной централизации и коррумпированности, невозможности для множества людей принять участие в этой работе, проявить свою инициативу и энергию в бизнесе, гражданской и политической деятельности. Квалификация в этих условиях в целом не растет, скорее падает.

Напомню, что в 1980-е годы основным содержанием перестройки была именно демократизация. Но нарастание кризиса в экономике чувствовалось все сильнее, и в конечном счете демократическая волна помогла осуществить рыночные реформы, но задачи политической трансформации оказались отодвинутыми на второй план. А затем даже произошли сдвиги в обратном направлении. Поразительно, как трудно завоевываются демократические институты и как легко утрачиваются!

Мы говорим о минимальном наборе признаков либеральной демократии, поскольку для обеспечения ее работоспособности необходимо практически одновременное введение минимума комплементарных демократических институтов, поддерживающих друг друга. Отсюда идея решительного рывка.

Для России в нынешних условиях этот пакет может быть определен следующим образом:

- 1) ликвидация *персоналистского режима*, устранение свойственного российской политической традиции *единовластия*, несовместимого с демократией, *реальное разделение властей*;
- 2) *политическая конкуренция*, предполагающая многопартийную систему, представляющую основные интересы и убеждения граждан, свободу собраний и ассоциаций, отказ от формального членства в партиях или от требования минимального числа членов при регистрации партий для участия в выборах. Изменение избирательного законодательства в целях обеспечения свободных и честных выборов;

- 3) *верховенство права* — независимость судебной власти, равенство всех перед законом; преследование по закону лиц, пытающихся воздействовать на судей, изменение полномочий председателей судов с исключением возможности для них влиять на положение судей в зависимости от принимаемых теми решений, расширение полномочий суда присяжных;
- 4) *демократический контроль за исполнительной властью, подчинение бюрократии интересам общества*. Принятие закона о парламентских расследованиях с определением их тематики и объектов независимо от правительства. Свобода СМИ;
- 5) *децентрализация*. Повышение роли местного самоуправления. Наделение более широкими правами муниципальных образований, которые обнаруживают зрелость; активное участие гражданского общества, разумное распоряжение финансами — своего рода российский вариант «магдебургского права», стимулирующий другие муниципалитеты к обретению такого же статуса. Разрешение им самим устанавливать местные налоги и сборы. Ликвидация постов сити-менеджеров, как института, не только не способствующего в российских условиях развитию местного самоуправления, но и, напротив, мешающего ему, завершающего конструкцию «вертикали власти».

Подчеркну, речь идет о правах и свободах, гарантированных Конституцией и заблокированных нынешней правящей элитой. Список легко расширить, но тот, что мы привели, можно считать желательным в первую очередь, здесь и сейчас.

Первый раунд

Поспешные действия предпринимаются в надежде на быстрый результат. Можно ли на него рассчитывать в данном случае? Представьте себе, что с программой из названных пяти пунктов вы выходите сегодня на выборы. Предположим, за вами идет некая партия либерального толка, выборы проводятся сравнительно честно и у вас есть средства для организации приличной избирательной кампании. Но у меня даже при этих условиях имеются серьезные сомнения в успехе тактики «здесь и сейчас».

Решительный рывок предполагает, что власть в центре находится в руках команды, которая убеждена в необходимости политических реформ и готова взяться за них. Власть к сторонникам реформ может перейти либо в результате выборов, либо вследствие раскола правящей элиты с приходом к власти одной из групп, демократически настроенной.

Победа на выборах в обозримое время явно исключена. Чтобы победить на выборах и легитимно получить власть, сторонники демократии должны предварительно провести через парламент изменения в избирательном законода-

тельстве, позволяющие им как минимум активно вести избирательную кампанию и предупреждающие злоупотребления административным ресурсом. Подчеркну важное для модернизации снизу слово *легитимно*. Демократии нужна только победа, утверждающая торжество права. Поэтому степень решительности рывка будет неизбежно понижена этим условием.

Вариант раскола в правящей элите может показаться более реалистичным, но надо представить себе, какие процессы в ней для этого должны произойти, притом что раскол до поры до времени невыгоден никому. Замечу, что, по мнению некоторых исследователей (см.: [Норт и др., 2011, с. 266–270]), пороговыми условиями мирного перехода к демократии (порядку открытого доступа) являются: 1) признание верховенства права внутри элиты; 2) бессрочное существование организаций, независимо от воли короля или лидера; 3) консолидированный контроль над основными структурами. В любом случае оппозиция расколам и рывкам в элите будет весьма сильной. Шансы радикальных демократов, если таковые найдутся, весьма призрачны.

Но предположим, что каким-то непонятным образом у власти оказались сторонники демократических преобразований. С каким состоянием общества они столкнутся?

Следует признать, что, хотя в обществе весьма распространены настроения недоверия и недовольства, они не являются активными.

Бизнес, более всех заинтересованный в преобразованиях, органически склонен к осторожности. Решительный рывок будет его отталкивать непредсказуемостью последствий. Обозначатся разные группы интересов. Те, кто был связан с предшествующим режимом, будут, вероятно, препятствовать переменам. Так было и в 1999 году: Путин во многом обязан вознесением на Олимп тем приближенным Ельцина, которые боялись за свое положение и состояния в случае прихода к власти Примакова. Будут, конечно, группы, поддерживающие демократию, как и те, кто не станет класть все яйца в одну корзину. Скорее всего, снизится деловая активность, усилится утечка капитала.

Общество, включая интеллектуальную и оппозиционную часть политической элиты, находится сейчас, как я думаю, в состоянии так называемого *квазистационарного равновесия Кёлера* — термин, взятый мною у Л. Росса и Р. Нисбета (см.: [Росс, Нисбет, 2002]). Им обозначается состояние, когда общество находится в известном напряжении, притом что «движущие силы» перемен сталкиваются с «силами сдерживания» и равновесие между ними создает ситуацию, когда никакие значимые перемены не представляются возможными. При повышении напряжения ожидаем переход в состояние *неустойчивого равновесия*. Оно характеризуется не тем, что перемены наступают при логически объяснимых условиях, а повышением вероятности *мобилизации*, т.е. массовых выступлений, возможно по совершенно случайным поводам.

В первом раунде решительного рывка после ключевых преобразований как раз, как я думаю, повышается вероятность перехода к состоянию неустойчивого равновесия и мобилизации с непредсказуемыми последствиями.

Конформизм

Я бы хотел особое внимание обратить на готовность российского общества к демократическим переменам и к институциональной модернизации. Нашим политикам, кроме тех, кто имеет связь со спецслужбами, вообще, кажется, несвойственна мысль о стратегическом планировании политики, о *дорожной карте* — модное выражение — между конечной целью и исходным состоянием. Возможно, это и правильно, учитывая неопределенность и сложность угадывания будущего: мол, ввяжемся в бой, а там посмотрим. Но все же некая неизменная беззаботность относительно возможных отрицательных последствий предпринимаемых действий меня смущает, особенно после наблюдений последних 20 лет.

Впрочем, очень многие предупреждали о том, как важно учитывать российские традиции. Когда речь шла об экономических реформах, я не считал возможным считаться с традициями: слишком очевидной для большинства была необходимость быстрых перемен, слишком дорогой оказалась бы цена постепенности, которая все равно, видимо, была бы сорвана. Но сейчас речь идет о реформах прежде всего политических, о сфере, где адаптация к новым институтам требует иного времени, труднее поддается влиянию, чем в случае экономических институтов, теснее связанных с материальными интересами. Мы видели, как попытки их ускоренно внедрения столкнулись с многообразными извращениями или отторжениями.

Обратимся к данным Левада-Центра (www.levada.ru), который в течение многих лет задавал в своих анкетах вопрос о предпочитаемом гражданами типе политической системы.

Таблица 4. Предпочитаемые политические системы (% к числу опрошенных)

Год	Советская политическая система	Система, подобная нынешней	Демократия западного типа
2000	45	13	25
2009	38	25	18

Из табл. 4. видно, что нынешняя дефектная демократия на грани авторитаризма за 2000–2009 годы вытеснила из предпочтений советскую систему в меньшей степени, чем либеральную демократию, оказавшуюся на последнем месте. А советская даже сохранила лидерство. Опрос Левада-Центра в мае

2011 года дал следующее соотношение ответов на вопрос «В какой мере для России подходит “западный” вариант общественного устройства?» (%):

- целиком подходит 6,6;
- его можно приспособить к российским условиям 19,8;
- не вполне подходит, вряд ли может прижиться 30,9;
- совершенно не подходит для российских условий 35,0.

Почти 66% опрошенных по российской репрезентативной выборке отвергают либеральную демократию, наиболее полно, на мой взгляд, представляющую реальную демократию. Разумеется, подобные общественные настроения меняются. Но наблюдения в России показывают, что низкие оценки демократии весьма устойчивы, а в последнее десятилетие даже имел место консервативный откат. Когда речь пойдет не об абстрактных суждениях — насколько подходит нам демократия, а о политике демократизации, тем более проводимой решительным рывком, с общественными настроениями придется считаться.

Но это не только поверхностные настроения. Россия — страна с глубоко укоренившимися традиционными институтами, еще более укрепившимися в период частых испытаний XX века, которые заставляли обращаться к архаичным способам изыскания средств к существованию и формам общественной жизни. В советский период все формальные структуры строились иерархически, близко к феодальной сословности и имперской бюрократии. Современные сетевые структуры, характерные для развитой рыночной экономики, появились и стали развиваться у нас только в последние десятилетия. Аналогичные политические структуры, характерные для демократии, и поныне подавляются. Борьба традиционных и современных институтов составляет, в известном смысле, основное содержание длительного периода в жизни российского общества, начавшегося с крестьянской реформы 1861 года и до сих пор не завершившегося. Высокая степень конформизма ведет к неприятию норм и ценностей, доказавших в других странах свою способность содействовать креативно-му, инновационному развитию, модернизации общества на этой основе.

Вернемся к приведенным выше пяти пунктам либеральной демократии. Ликвидация персоналистского режима и предупреждение его появления вновь, создание реальных условий для политической конкуренции вряд ли привлекут поддержку большинства избирателей. Скорее последние проголосуют за тех, кто обещает стабильность, величие державы и рост пенсий. Эти избиратели не видят беды в единоличной власти или в несменяемом правлении группы лиц, которым законы не писаны. Либо не считают ее существенной. Напротив, преобладает мнение, что России нужна «твердая рука». Равенство всех перед законом, т.е. верховенство права, занимает первые места во всех рейтингах актуальных задач, стоящих перед обществом, но, видимо, «твердая рука» кажется важнее, и граждане мирятся ради нее с выборочным правосудием, неравными условиями конкуренции, ограничением своих прав и свобод.

Короче, необходимо принимать во внимание конформизм российского общества. Если и возможен решительный рывок в демократической трансформации политических институтов, то он должен быть хорошо подготовлен. Общественные настроения к этому моменту должны быть в пользу реальной демократии.

Еще одно предупреждение

Эрик Маскин в упомянутом выше докладе пишет о возможностях ухода от траектории культурного развития на какие-либо боковые траектории. В его терминах решительный рывок начинается с того, что группа «мутантов» захватывает власть и от имени государства предлагает бизнесу и обществу кооперативную стратегию (*К*). Бизнес, как отмечалось, будет первое время воздерживаться от активных действий, предпочитая либо дезертирство (*Д*), либо чередование стратегий *Д* и *К*. Общество, питавшее до этого недоверие к власти, может теперь проявить высокое доверие, даже эйфорию, но новое настроение вряд ли будет устойчивым. При малейшем разочаровании весьма вероятен новый приступ недоверия и конформизма.

Маскин, чтобы испытать надежность своих выводов о развитии культуры вследствие выгод кооперативного поведения, построил альтернативную стратегию АЛБТ (см.: [Maskin, 2010, с. 4]). Суть ее в том, что игра начинается со стратегии *К*, а затем чередуется между *К* и *Д*, пока один из игроков не нарушит правило, после чего все переходят на неизменную *Д*. Сама стратегия чередования дает выигрыш всем игрокам, но он будет ниже, чем при реализации кооперативной стратегии. Если некий «мутант» желает вернуть остальных игроков к стратегии *К*, то он должен будет чередовать *К* и *Д* точно так же, как играющий АЛБТ. Это весьма сложно, а ошибка ведет к переходу всех к *Д*. Отсюда низкая полезность в этих условиях деятельности «мутанта». Отсюда низкая вероятность возврата к кооперативной стратегии. Выходы есть, но, что важно для нас, показываются угрозы чрезмерно рискованной политики.

Второй раунд

Самое нежелательное развитие событий во втором раунде этой игры — *новый откат*, еще одно издание авторитарного или близкого к нему режима.

Предостережения, высказанные по отношению к первому раунду: трудности легитимации демократических преобразований, конформизм общества и его возможное сопротивление переменам, угрозы потери стабильности и массовых мобилизаций с непредвиденными последствиями, имеют, на мой

взгляд, более чем серьезные основания. Хотелось бы, чтобы еще одна попытка демократизации и модернизации России наконец привела к успеху.

Еще одна неудача будет воспринята как доказательство того, что демократия вообще противопоказана России, что она ведет не к подъему, а к упадку экономики и благосостояния граждан. Еще один затяжной цикл авторитаризма в ответ на очередную попытку вырваться из его объятий — это новая волна неверия в жизненные силы и будущее страны.

Не исключено, что политика решительного рывка могла бы оказаться удачной. И легко удалось бы ввести минимум правил либеральной демократии — в конце концов, однажды, в начале 1990-х, что-то подобное случилось. И потом без сложностей прошла бы адаптация общества к ним, что в жизни получилось гораздо менее удачно. Опасения за судьбу новых попыток заставили меня описать результаты этой игры в мрачных тонах, так, как я на самом деле думаю.

ИГРА III. ПОСТЕПЕННОЕ РАЗВИТИЕ

Постепенное развитие — вариант модернизации снизу, но без рывков. Предполагается поток институциональных изменений, по отдельности не столь существенных, но вместе шаг за шагом ведущих к осязаемому развитию культуры и повышению ее продуктивности.

Особенность нашей страны, как и других развивающихся стран, в том, что она стремится культивировать институты, оправдавшие себя в иных странах и в иной культурной среде. Поэтому обычно вначале принимается закон. При его подготовке проектируют новый институт и, по идее, должна состояться публичная дискуссия, облегчающая прохождение закона и его последующее применение. В отличие от стран, где институт рождается на собственной почве, а закон лишь оформляет, легализует его существование, у нас принятие закона обычно только обозначает начало дела. Далее начинается выращивание института (см.: [Кузьминов и др., 2005]): принятие закона порождает поток прецедентов его применения, позитивных для него или негативных. Соотношение между ними зависит, в частности, от сил поддержки и сил сопротивления. Возможные реакции — усвоение (после периода адаптации), отторжение и извращение. Усвоение характеризуется прохождением барьера большинства (норма воспринимается и применяется большинством заинтересованных субъектов, она получила признание). Отторжение или извращение (практика вкладывает в принятую форму иное содержание, вопреки духу закона) означают, что либо институт неудачно спроектирован, либо силы сопротивления сильнее. Тогда надо возвращаться к проекту и переделывать его, т.е. начинать работу сначала.

Четыре примера

Подобные процессы мы наблюдали все последние годы. Борьба сил поддержки и сопротивления, движущих и сдерживающих сил вокруг усвоения различных нововведений институционального характера во многих отношениях составляла содержание экономической и социальной жизни в России. Приведем — очень коротко — четыре примера.

Первый пример — введение плоской шкалы подоходного налога. Этот налог был введен в 2002 году взамен налога с прогрессивной шкалой с максимальной ставкой 35%. Собираемость прогрессивного налога была низкой, функцию укрепления социальной справедливости он явно не выполнял. Напомню, что в 1999 году в Госдуме в период премьерства Е.М. Примакова звучали предложения о повышении максимальной ставки подоходного налога до 45%.

Плоская шкала — это единая ставка 13%.

Такой налог Россия ввела одной из первых в мире, резко упростив его администрирование, что само по себе было важно в условиях слабого государства и низкой дисциплины налогоплательщиков. Поступления подоходного налога при этом выросли на 20%. Нельзя сказать, что доходы населения были выведены полностью из тени, за что налог подвергался критике со стороны недоброжелателей, но такая задача авторами и не ставилась. Они хотели только большей прозрачности и сокращения издержек администрирования (Синельников С.Г., Трунин И.В., 2010 г., XI Апрельская конференция ГУ-ВШЭ, выступление на круглом столе А-11). Дополнительный эффект, однако, укрепил репутацию налога, его ввели в нескольких странах Восточной Европы, а инициаторы иных налоговых нововведений, например снижения единого социального налога (ЕСН), в 2004 году обосновывали это ожиданием увеличения поступлений от налога при снижении его ставки, ссылаясь на опыт плоской шкалы.

Правда, с тех пор от приверженцев социальной справедливости регулярно поступают предложения вернуться к налогу с прогрессивной шкалой. Но я думаю, что мы уже никогда к нему не вернемся, даже если повысится налоговая дисциплина. Выгоды плоской шкалы, ее практичность слишком очевидны. А целей социальной справедливости можно достигать иными средствами, например повышением обложения недвижимости, транспортных средств, наследств и т.д.

Это пример удачного изменения института, с позитивными прецедентами и успешной практикой применения.

Второй пример — реформа образования, введение единого государственного экзамена (ЕГЭ). Эксперименты с ЕГЭ проводились девять лет. Чтобы упростить дело и ослабить сопротивление реформе, отказались от принципа «деньги идут за учеником», заменив его подушевым финансированием. Вроде бы дело техники, но ученик исключен из процесса, осталась, по сути, прежняя смета. Все делается внутри бюрократического аппарата, а возможность конкуренции между вузами в значительной мере утрачена.

И все равно сопротивление отчаянное. Несмотря на очевидные достоинства единой и независимой оценки достижений абитуриентов, которые, правда, не всегда сразу проявляются в силу недостаточной квалификации и нравственных устоев педагогов, привычек учеников, невозможности быстро подготовить высококачественные тесты и отладить другие инструменты оценки знаний, новой системе противостоят и учителя, и родители, включая лучших из них. Большинству и сейчас кажется, что старая система лучше учитывала индивидуальные способности, была душевней, что ли...

Волна обструкции ЕГЭ нарастает, в первую очередь в Москве. Но на самом деле — это мое мнение — ею движет привычный интерес: помочь своим. И неважно, что молодые люди приучаются к циничности и невзыскательности,

к тому, что нужно иметь связи, а не хорошую подготовку, — по-прежнему бытует мнение, что так было, есть и будет вечно. Решительно не соглашусь, думать так — значит продолжать жить вчерашним днем. Мы видим, что в других странах, более успешных, чем мы, лишь крайне незначительная часть общества разделяет подобные установки, что способствует проявлению индивидуальных способностей. Оставшись при «своем мнении», проиграем в конкурентоспособности. Между тем новая система уже начинает демонстрировать свои достоинства: набранные на ЕГЭ баллы становятся признанным критерием успешности абитуриентов и привлекательности вузов.

Третий пример — пенсионная реформа. Здесь никак не получается уравнивать интересы: бизнес хочет платить меньше, пенсионеры хотят получать больше и при этом не платить ничего, переложив все заботы на бизнес и государство. Государство, точнее, правящая элита избегает непопулярных решений, увеличивающих политические риски.

Реально реформа началась в 2001 году. Отказались от введенного ранее страхового принципа, перешли к ЕСН по ставке 35,7% фонда оплаты труда. В 2004 году снизили ЕСН до 26%, а с учетом регрессивных шкал для ряда секторов — до эффективной ставки 24%. В итоге образовался растущий дефицит Пенсионного фонда, притом что реформа предполагала формирование накопительной части пенсий, которая со временем должна была составить основу пенсионной системы, учитывая старение населения. Распределительная часть, реализующая принцип солидарности поколений, напротив, должна была прекратить существование, хотя пока даже в самых продвинутых странах она занимает в пенсионных фондах большую часть.

Накопительная часть пенсионного фонда призвана также обеспечить у нас появление в финансовой сфере «длинных» денег. Лоббисты от государства предложили в той трудной ситуации вообще отказаться от накопительной части, перейти на добровольную систему формирования пенсий, что вызвало бы со временем тяжелые шоки у граждан, получавших низкие доходы и не склонных к сбережениям. Когда затем в 2007 году решили повысить ЕСН и перейти снова на страховой принцип, восстал бизнес. Президент поддался давлению и дал поручение снизить ставки страховых взносов, что снова обострило проблему пенсионного дефицита.

Решение известно, но оно непопулярно: надо ввести обязательные пенсионные взносы для всех работников, пусть небольшие. Такой порядок существует во всех странах, исключения — только мы и Австралия. Надо также повысить пенсионный возраст, пусть сначала для тех, кому до выхода на пенсию 20 лет. Улучшить условия добровольного пенсионного страхования. Продумать, стоит ли платить государственную пенсию богатым, которые в ней не нуждаются.

Это всё? Нет, поскольку у значительной части населения крайне низкие доходы, которые не позволяют им делать даже небольшие пенсионные взносы.

сы на медицинское страхование, а также брать ипотечные кредиты на покупку жилья. Это тот случай, когда постепенно, незначительными шагами дело не решишь. И вопрос не только в низком уровне развития экономики, низкой производительности, но и в необходимости более крупных институциональных изменений.

Я не буду здесь описывать то, что готов предложить и уже предлагал, понадобилось бы слишком много места. Да и задача у меня иная. Я хочу показать, как, опасаясь большего сопротивления новому институту и негативного прецедента, мы не принимаем институциональное решение, помогающее справиться с проблемой. Нерешенность же проблемы подрывает доверие инвесторов и будущих пенсионеров. Государство отделяется частичными решениями, позволяющими откладывать решение принципиальное, но и усложняющими дело.

Четвертый пример — история Евгения Чичваркина, одного из наиболее успешных российских предпринимателей, создателя «Евросети». Несколько лет назад представители правоохранительных органов изъяли у него партию импортных телефонов, обвинив в контрабанде. Обвинение не подтвердилось, но товар был распродан. Виновников не судили, однако престижу «ментов» был нанесен урон. Это негативный прецедент I. Когда экспедитор компании Чичваркина украл товар, чтобы самому поживиться, сотрудники компании уже остереглись обращаться в милицию и решили разобраться с вором по-своему. Негативный прецедент II. Правоохранители взяли случай на заметку и, когда сложилась подходящая обстановка, чтобы отомстить, завели на Чичваркина уголовное дело, принудили его продать бизнес и уехать за границу. Урок для всех российских предпринимателей, не первый и, видимо, не последний. Негативный прецедент III, явно свидетельствующий о незащищенности прав собственности, неспособности правосудия выполнять свои функции, в том числе из-за усилившейся в последние годы безнаказанности силовых структур.

Все эти примеры хорошо известны. Из подобных элементов складывается вся наша экономическая и общественная жизнь. В борьбе вокруг образующих содержание этой жизни процессов, в которой сталкиваются интересы разных групп, обозначается направление равнодействующей силы, которая определяет развитие общества. Если преобладают негативные прецеденты, отражающие превалирование традиционалистских сил, то мы имеем дело с траекторией стагнации, а возможно, и деградации, упадка. Если, напротив, начинают преобладать прецеденты позитивные, направленные на развитие культуры, повышение креативного потенциала общества, то уместно говорить о модернизации. Если наблюдается модернизация, пусть медленная, без рывков, сопровождающихся заметными взлетами и падениями, но с позитивной равнодействующей, значит мы имеем дело с *постепенным развитием*.

Первый раунд

Но постепенное развитие в нашем случае является вариантом модернизации снизу. Иначе говоря, для активизации бизнеса и всех слоев общества в целях повышения продуктивности культуры и на этой основе ускорения развития экономики предполагается постепенное (в противовес решительному рывку) перемещение решений и самостоятельных действий вниз, смена модели «государство берет дань с общества» (вторая модель М. Олсона) на модель «государство служит обществу» (первая модель М. Олсона). Соответственно, должен повышаться уровень доверия между государством, бизнесом и обществом.

Постепенность и децентрализация, таким образом, являются специфическими свойствами данной игры. Предпосылкой придания игре этих свойств является изначальная нацеленность правящей команды на проведение соответствующей политики. Такая политика должна быть публично декларирована, и общество должно иметь возможность раз за разом убеждаться в том, что декларации подтверждаются реальными действиями и результатами. Отсюда следует, что в правящей команде должны произойти по крайней мере частичные изменения, она должна быть хотя бы разбавлена новыми людьми, зараженными идеями перехода к демократической модернизации.

Но постепенность будет гарантироваться присутствием представителей прежней команды. А стало быть, и столкновениями разных взглядов, борьбой противоречивых интересов. Поэтому важно, чтобы в первом раунде осуществлялись меры, не вызывающие наиболее острых конфликтов, но в то же время позволяющие продвигать формирование институтов конкурентной рыночной экономики и демократизации, активизировать все более широкие круги бизнеса и общества. Это означает одно — пошаговое самоограничение прежде всего федеральной исполнительной власти, публичный отказ ее от тех или иных полномочий, в том числе неявных.

Для первого раунда подходит, в частности, ускоренное продвижение *пакета социальных реформ* — жилищной, пенсионной, здравоохранения и образования. При этом предпочтительно, чтобы еще при авторитарной власти, но видящей перспективу последующей демократизации, были осуществлены наиболее сложные, непопулярные этапы этих реформ, например:

- для *жилищной реформы* — монополизация первичного рынка жилищного строительства, начало перехода от продажи квартир в новых домах к их аренде, строительству доходных домов. Упрощение оформления землеустройства. Условие — снижение инфляции до уровня, обеспечивающего доступность ипотеки;
- для *пенсионной реформы* — введение обязательных пенсионных взносов с начала трудовой жизни, повышение пенсионного возраста. Условие — повышение оплаты труда бюджетников;

- для *реформы здравоохранения* — введение обязательного личного медицинского страхования с полисами для всех, на которые вносятся средства государственного минимума бесплатных медицинских услуг;
- для *реформы образования* — завершение внедрения ЕГЭ и начало введения государственных именных финансовых обязательств (ГИФО), обеспечивающих конкуренцию между вузами и закрытие или преобразование тех из них, которые не гарантируют соответствия принятым стандартам качества и не привлекают достаточного объема ресурсов.

Все подобные меры должны обсуждаться и проходить экспериментальную проверку при участии широкой общественности.

Постепенный поворот от авторитарной к демократической модернизации снизу наиболее уместен также для начала нового этапа *реформы местного самоуправления*, смычки с активизацией гражданского общества. Дело в том, что вместе с поворотом к госкапитализму в 2003 году произошли также перемены в институтах федерализма и самоуправления на местах. Губернаторы, теперь назначаемые, хотели довести «вертикаль власти» до мэров, централизация финансов возросла, а влияние избирателей на нижний уровень власти практически свелось к нулю. Ясно, что демократизация при постепенном развитии должна начинаться именно здесь, где возрождение демократических институтов будет создавать низовую основу, не затрагивая поначалу «верхи». Но надо иметь в виду: это возврат к тому, что было, и он не всем понравится. Принципиальный вопрос в том, чтобы дать городам и муниципальным образованиям, в первую очередь более опытным и успешным, право самостоятельно устанавливать и собирать местные налоги и сборы, положить тем самым начало переходу на конкурентную форму бюджетного федерализма, снизить уровень централизации, сделать местные власти зависимыми от избирателей в большей степени, чем от губернаторов и федеральных трансфертов. Когда-то в Европе городам давали «магдебургское право». Нам нечто подобное тоже может понадобиться, в том числе для смягчения последствий и повышения приживаемости новых институтов.

Еще одно направление первого раунда — *верховенство права*: судебная и правоохранительная системы могут подвергаться преобразованиям относительно независимо от других институтов, с опережением, чтобы люди были лучше подготовлены к игре по новым правилам. Ключевой момент — серия прецедентов наказания силовиков, уличенных в произволе, в корыстном использовании права на легитимное насилие. Потребуется также большая работа по совершенствованию законов, чтобы исключить саму возможность их различных толкований, чтобы покончить с *толковательным правом*. Но должно быть ясно, что право обретает силу, когда его верховенство признается политически, когда это признание вырывается равновесием политических сил.

Поскольку в составе правящей команды и в обществе будут противостоящие группы: либералы и силовики, голуби и ястребы, реформаторы и консер-

ваторы, постепенная модернизация снизу будет нести на себе черты компромиссов между ними. Собственно, сама постепенность, ее масштабы будут обусловлены итогами непрекращающихся торгов, уступок, маневров, явных и скрытых от взглядов публики. Вязкая, порой мучительная борьба, не всегда победная, следы которой откладываются в виде непоследовательностей в новых институтах, ловушек, несущих новые проблемы. Напомню, критики крестьянской реформы 1861 года упрекали ее за половинчатость, консерватизм, которые привели к революции в 1905 году. А ведь это были плоды компромиссов. Такова, видимо, цена постепенности, несомненный минус варианта, который всегда таит в себе угрозу остановки и попятного движения.

Любые позитивные шаги по пути модернизации снизу, пусть постепенной, а стало быть, и демократизации будет, видимо, поддерживать большая часть интеллектуальной элиты, гражданские организации. Консерваторы выступают против, осуждая отступление от традиций и узко понимаемых национальных интересов. Левые и коммунисты поддержат модернизацию снизу на первых порах, поскольку они заинтересованы в демократических институтах для достижения большей, в их понимании, социальной справедливости. Но по многим пунктам реформ они окажутся в оппозиции.

Публично, в СМИ, неизбежна волна критики федеральной власти за медлительность, которую многие будут трактовать как неуверенность или следствие борьбы в руководстве из-за каждого шага: одни стараются действовать, другие — выхолостить суть, чтобы цели действий не достигались. Критика будет нередко справедливой. Трудный путь! Нужно демонстрировать позитивные перемены в нарастающем темпе, убеждая людей в твердости намерений власти ограничивать себя, менять свой статус — от господства к служению. Если хоть каких-то заметных сдвигов не будет, развитие пойдет по варианту инерции или модернизации сверху. Треугольник недоверия будет сохраняться, тогда как задача в том, чтобы наращивать перемены в нем.

Бизнес встретит изменения в политике с привычным скепсисом и долгое время, пока не наберет убедительных доказательств, позитивно реагировать, рискуя капиталами, не будет. Поэтому и экономическая динамика может оказаться неуверенной.

Между тем вклад частного бизнеса решающий. Для технологической модернизации нужны крупные инвестиции в сектора экономики, которые имеют шанс стать конкурентоспособными на мировом или хотя бы на внутреннем рынке. Надо обеспечить переоснащение предприятий современным оборудованием, обучение работников, повышение в итоге производительности, хотя бы до 50% от уровня США. Для этого нужны сильные мотивации, уверенность, готовность рисковать, планировать на много лет вперед. Правовые гарантии и финансовая поддержка государства без этого будут недостаточны.

Общество будет, видимо, позитивно, но пассивно поддерживать перемены. Можно ожидать и таких консервативных реакций, как в случае с ЕГЭ. Но ограничение как бюрократии, так и бизнеса в его погоне за прибылью возможно только при последовательной демократизации, включая прежде всего свободу слова, верховенство закона и политическую конкуренцию.

Второй раунд

Как ни странно, но если был бы избран проект постепенных реформ, то во втором его раунде должны были бы, на мой взгляд, развернуться события, по содержанию сходные с событиями первого раунда решительного рывка.

Действительно, рано или поздно, но минимальный пакет либеральной демократии на пути модернизации снизу все равно должен быть реализован. Причем весь пакет, чтобы образовался комплекс взаимной поддержки демократических институтов, как было с рыночными институтами в 1992–1994 годах. Это критический пункт на пути институциональной модернизации снизу. Возможно разделение его на этапы: вначале, например, изменения в партийном и избирательном законодательстве, обеспечивающие легитимность последующих решений, затем гарантии против личной власти и т.п. После этого «низы» подключаются к деятельности, за которой они до сих пор в лучшем случае наблюдали. То обстоятельство, что эти меры по демократизации предваряются постепенными шагами, пусть противоречивыми, в целом способны убедить бизнес и общество в том, что власть действует целеустремленно: нужно подготовить людей к их проведению, уменьшить вероятность предвидимых негативных последствий.

В принципе, нельзя исключить остановки преобразований, наподобие той, что произошла в 2003–2004 годах, вследствие противоречий между соперничающими группами элиты. Но она представляется в данном случае менее вероятной. Экономическая динамика вряд ли будет такой, как в 2004–2008 годах, скорее следует ожидать низких темпов роста, стагнации или даже нарастающего отставания. В этих условиях властям будет трудно удерживать квазистационарное равновесие, напряжение может расти, угрожая устойчивости режима. Но нужно понимать: либо модернизация останавливается, либо она сможет продолжаться только при условии осуществления и работы основных демократических преобразований. Пусть они будут происходить более умеренным темпом, но все равно следует ожидать усиления давления в пользу допущения различных общественно-политических сил к участию в решении общественных проблем, в публичной политической деятельности, а стало быть — к политической конкуренции, борьбе за власть.

Если в рамках первого раунда постепенных реформ начинается реформа местного самоуправления, ориентированная на децентрализацию, то теперь

происходит наделение городов и муниципальных образований правом самостоятельного введения налогов и сборов, разворачивается работа по созданию условий для свободных местных выборов, развития гражданского общества и низовой демократии. Местные выборы становятся важнее федеральных. Это подготавливает последующие демократические преобразования на более высоких уровнях. Проведение реформ образования, здравоохранения, пенсионной системы, рынка жилья и коммунальных услуг также предоставляет значительные возможности для активизации населения и формирования навыков низовой демократии.

Если власти, взявшиеся осуществлять проект постепенного развития, будут стараться делать это всерьез, они разработают планы его реализации и подходы к разрешению многообразных конфликтов между силами поддержки реформ и противодействия им, к адаптации новых институтов, преодолению ими барьеров распространения. Разумеется, все те трудности, которые были описаны применительно к первому раунду игры II «Решительный рывок», проявят себя. Может быть, растягивание сроков и все более очевидное исчерпание возможностей модернизации сверху несколько смягчат их. Но возможны и неожиданности. Проблем, связанных с реальной демократией и адаптацией свойственных ей институтов, все равно не избежать. Успех можно будет оценивать по тому, какие изменения произойдут с треугольником недоверия, насколько возрастет уровень доверия и кооперативного поведения в обществе, включая публичные институты.

ВЫВОДЫ ИЗ ИГР В МОДЕРНИЗАЦИЮ

Итак, игры сыграны. Что они показали?

Мы договорились не рассматривать их как прогнозы, но только как размышления о возможных будущих процессах и событиях при тех или иных предпосылках. И они наводят на определенные выводы.

Во-первых, мы оценили исходное положение в России и очертили диапазон, в котором могут развиваться события в рамках широкого набора вариантов политики: от инерционного развития или модернизации сверху до решительного рывка, прежде всего в области демократизации.

Во-вторых, оба эти крайних варианта политики с высокой вероятностью ведут к дестабилизации и новым серьезным потрясениям. Разница, пожалуй, в том, что при наиболее консервативном первом варианте должно будет, видимо, пройти гораздо больше времени, прежде чем произойдут изменения, способные привести к каким-то позитивным результатам, если их вообще еще можно будет получить. А кризисные явления, которых в этом случае следует ожидать в сопровождении спонтанной протестной мобилизации населения, будут сильнее. Объяснение простое: правящая элита, ответственная за проводившуюся политику, к моменту дестабилизации будет находиться у власти и, по всей вероятности, станет сопротивляться. Силы же, которые могут прийти ей на смену, окажутся, скорее всего, случайными, ибо они не пройдут отбора и обкатки в хотя бы отчасти демократическом процессе.

Третий вывод основной и для меня несколько неожиданный. Я всегда считал, что Россия готова к демократии, нужно только побыстрее провести демократические реформы, а самим лидерам реформ — соблюдать введенные правила. Сейчас я прихожу к выводу, что *постепенное развитие в направлении модернизации и демократизации наиболее вероятно и предпочтительнее других вариантов политики*. Безусловно, движение по этому сценарию будет, надо ожидать, ужасной тягомотиной: мелкие шажки, стычки, постоянные словесные баталии, очевидные поражения в отдельных сражениях, многократные переходы от эйфории к унынию и обратно. Это более длительный процесс, чем решительный рывок в случае его удачного исхода. Но в целом, с учетом распределения субъективных вероятностей на данном отрезке времени, это путь, наиболее надежно и с меньшими издержками ведущий к цели.

В качестве примера из отечественной истории приведу период между 1905 и 1913 годами: поражение революции, разгон I и II Государственной думы, успехи аграрной реформы, разочарования, убийство П.А. Столыпина. Такова ткань событий. И тем не менее на фоне подъема экономики с укоренением рыночных отношений постепенное усвоение и распространение либерально-демократических норм и ценностей представляются несомненными. И чем

больше они укореняются, тем слабее влияние революционно-социалистического, радикального лагеря, а также консервативно-черносотенных сил. Не вяжись тогда Россия в Первую мировую войну — сейчас даже непонятно, ради чего, ведь трудно считать разумными мотивами захват проливов или защиту православных на Балканах, — ее история была бы совершенно другой.

И сегодня, смиряя эмоции, надо готовиться к длительной борьбе, компромиссам, недостаточно последовательным решениям, институциональным ловушкам, характерным для модернизации по сценарию постепенного развития. Однако критический период с введением минимума комплементарных институтов либеральной демократии и в этом случае придется пройти.

По сути, этот сценарий в статье «Россия, вперед!» поддержал Д. Медведев, возможно по другим мотивам. Заверяю читателей, что я пришел к этому выводу самостоятельно. Постепенное развитие создает, пожалуй, наилучшие предпосылки для ответа на вызовы, с которыми сталкивается страна: посильные напряжения без чрезмерных потерь от внешних факторов. Но ответ на главный вызов может быть успешным только в том случае, если удастся *высвободить инициативу и энергию людей с помощью демократизации*, избавления от бюрократического произвола. Тем самым мы преодолеем культурный барьер, препятствующий повышению инновационного потенциала России до уровня развитых стран. Это, видимо, наш единственный шанс.

СЦЕНАРИИ НА БУДУЩЕЕ

Реальное развитие, наверное, мало чем будет напоминать наши игры. Однако в каждой из них можно найти какие-то детали, которые будут встречаться в жизни. Будучи предупреждены о них, мы окажемся лучше подготовлены. Так что я все же рискну, опираясь на эти размышления, построить некоторые прогнозные сценарии.

Наше сегодня в процессе мирового развития

Я буду исходить из того, что в середине XVIII века мир, от Нидерландов до Англии, вошел в процесс нарастающего доминирования современной рыночной экономики, т.е. плоской сетевой структуры, основанной на торговле и конкуренции. Конкуренция рождала спрос на инновации, и поток инноваций начиная с этого времени многократно интенсифицировался, подтолкнув мощное развитие промышленности. Современная рыночная, т.е. торгово-промышленная, экономика стала теснить традиционные иерархические формы общественной организации, основанные на сельском хозяйстве, землепользовании, во многом сохранявшие натуральные отношения. Эти процессы, коренным образом изменившие облик экономики и образ жизни, уже завершились в развитых странах, где в аграрном секторе заняты 2–4% населения. Но они продолжают в остальных странах, в которых проживает $\frac{6}{7}$ населения Земли.

В России эти процессы начались после отмены крепостного права в 1861 году, пережили ряд драматических этапов, но и сейчас не завершились, поскольку страна продолжает переживать острое противостояние традиционалистских и современных институтов. Советский этап, продолжавшийся более 70 лет под ультрапрогрессистскими лозунгами, на самом деле привел к реставрации бюрократических иерархических структур и разрушению заложенных ранее основ современной рыночной экономики.

В начале 1990-х мы остановили самую опасную деградацию — современных экономических институтов, поддерживающих инициативу и инновации, восстановили рыночную экономику и создали условия для возврата на магистраль мирового развития. Но трансформационный кризис был тяжел, конфликт между бюрократией и вновь возникшим бизнесом слишком обострился. В итоге необходимая политическая стабилизация вылилась в установление режима, свернувшего уже возникшие демократические институты, поставившего институты и организации легитимного государственного насилия на службу сохранению своей власти, вызвавшего падение уровня естественной

деловой активности и тем самым ограничившего потенциал роста экономики и благосостояния граждан.

Возможно, это был диалектически неизбежный этап: от олигархического капитализма к государственному и только от него к нормальному — конкурентному. Но мы уже убедились в том, что дальнейшее развитие страны не будет происходить при госкапитализме с достигнутыми степенями чиновничьего произвола, коррупции и подавления предпринимательской инициативы. Кризис 2008—2009 годов исчерпал возможности использования конъюнктурных факторов роста. Теперь мы еще раз оказались перед выбором.

Повторю: описанные выше игры не прогнозы. Но на их основе можно выделить основные сценарии развития, причем желательно на продолжительный срок, поскольку ожидаемые институциональные изменения происходят медленно и нередко со сбоями. Наш прогнозный период 40 лет — 2010—2050 годы.

На рис. 1 (с. 40) изображено семейство кривых, описывающих динамику душевого ВВП при разных вариантах политики и разной мировой конъюнктуре. Выше всех кривых расположена линия технологической границы. Принимаем, что она примерно измеряется уровнем душевого ВВП в США. С \$ 40 тыс. в 1998—2000 годах она повышается в среднем за год на 1—2%, так что к 2030 году увеличится в диапазоне от 1,2 до 1,6 раза, к 2040 — в 1,3—2,1 раза, а в 2050 году — в 1,5—2,5 раза. Абсолютная величина 2050 года в середине диапазона, примерно \$ 80 тыс., вдвое больше, чем в начале XXI века.

В 2005 году душевой ВВП России составлял \$ 11,86 тыс./год (последний точный расчет — по ППС, с учетом динамики курсов валют), или 28,5% от уровня США, т.е. технологической границы. Условимся также, что достижение 50—60% уровня технологической границы есть нижняя граница успеха российской модернизации. Для расчетов примем \$ 12 тыс. в 2010 году. Мы также исходим из обсужденного выше предположения, что средний предельный темп роста российского ВВП составит примерно 4% в год. При таком темпе в 2050 году наш душевой ВВП составил бы 78% от уровня технологической границы. Это очень хороший результат, показывающий, что, в принципе, мы можем добиться успеха.

Сценарий I

Теперь посмотрим, чего мы можем добиться при разных сценариях. В качестве базового возьмем *инерционный сценарий*, он же модернизация сверху (сценарий I), исходящий из того, что заметных институциональных изменений не будет. Именно этот сценарий реализуется сейчас.

Но по сравнению с периодом до кризиса 2008—2009 годов ситуация изменилась, быстро растущих цен на нефть и дешевых денег на перспективу не бу-

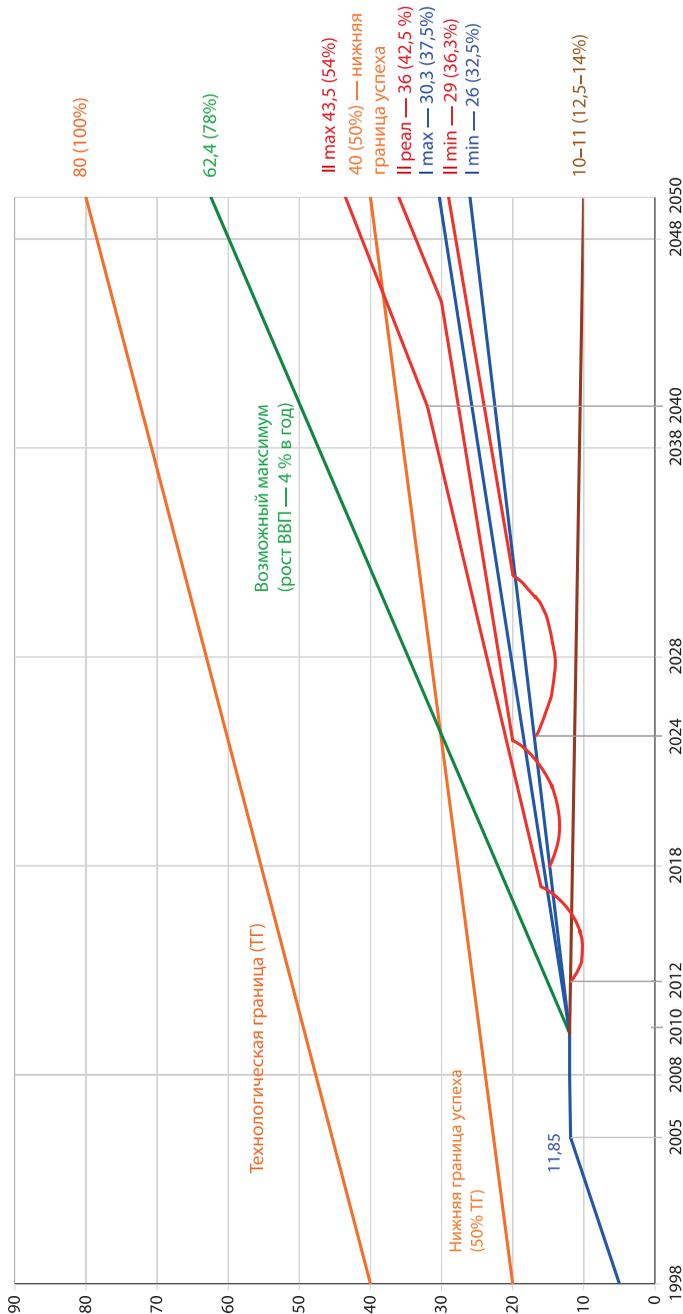


Рис. 1. Динамика душевого ВВП РФ при различных сценариях развития в сравнении с технологической границей

дет. Если цена на нефть все годы будет держаться выше \$ 100–105 за баррель и даже расти, то при ее росте ниже темпов роста мировой экономики в силу энергосбережения, она не будет, как прежде, способствовать ускорению роста. Таково мнение специалистов. Никаких иных особо притягательных свойств российская экономика не демонстрирует: незащищенность прав собственности, коррупция, чиновный произвол, правовой нигилизм — все это сохраняется.

Прирост производительности на 5% ежегодно предполагает высокую деловую активность, за которой следуют инвестиции в необходимых объемах и с растущей эффективностью. Подчеркну — прежде деловая активность, благоприятный климат для бизнеса, а инвестиции и эффективность — следствия. У нас в 2002–2007 годах валовое накопление основного капитала было на уровне 18–20% ВВП при необходимых 25–30%. И эффективность, как правило, низкая. Ввод 1 кВт установленной мощности угольных электростанций у нас обходится в \$ 2500 против \$ 1800 в ЕС и \$ 720 в Китае. Один километр совершенного шоссе у нас стоит \$ 10–15 млн против \$ 2–5 млн в Австралии, Канаде и Швеции (см.: [Бессонов, 2009, с. 32]). Ощутимо улучшить эти показатели без институциональных изменений не удастся.

На какой рост при этих условиях мы можем рассчитывать? Реалистичные показатели — 1–2% роста на предстоящие 40 лет. Это значит, что к 2050 году душевой ВВП увеличится примерно вдвое ($1,49 \div 2,52$ раза), до \$ 26 тыс., или примерно 32,5% уровня технологической границы. Таков будет максимум для этого сценария.

Более щедрое предположение — взять не середину, а верхнюю границу указанного диапазона, т.е. среднегодовой рост на 2%. Тогда к 2050 году выйдем на душевой ВВП \$ 30,2 тыс., или 40% от уровня технологической границы. Возьмем эти показатели как максимум.

Можно спросить: не мало ли и 2%, ведь в 2010 году ВВП вырос на 4%? Я думаю, увеличивать больше нельзя. Во-первых, в 2010 году произошел «отскок» после кризиса 2008–2009 годов. В этот период в экономику еще были вложены значительные финансовые ресурсы из резервов, накопленных ранее. Сказался также послекризисный рост сырьевых цен. Такой благоприятной конъюнктуры в будущем ожидать трудно. Во-вторых, речь идет о периоде в 40 лет, в течение которых сохраняется сценарий модернизации сверху. С годами от него следует ждать все меньше. Пусть осуществляются крупные проекты, финансируемые из государственных средств и принудительно привлеченных средств крупного бизнеса, именно эта модель действует сейчас, и она не сможет дать более высоких темпов в целом по стране. Эксперты скорее ожидают сползания к стагнации. Этот сценарий означает, что серьезная модернизация не получится, она будет идти примерно так же, как в 2004–2010 годах.

Сценарий II

Согласно сценарию II начиная с какого-то момента, например с 2018 года, в силу того или иного стечения обстоятельств движение по инерции переходит на траекторию *модернизации снизу с постепенным развитием* (кривая II). В принципе, переход может случиться в любое время.

В процессе движения по этой траектории происходят преобразования, в том числе входящие в пакет либеральной демократии, но на них затрачивается достаточно продолжительное время — это, в частности, подготовка общественного мнения, проведение самих преобразований и последующая адаптация. Предварительно проводятся наиболее существенные реформы в социальной сфере, выше отнесенные к числу непопулярных. Это предполагает значительные институциональные инвестиции. Проводится также масштабная приватизация, и в итоге доля госсектора сокращается с 50 до 15–20%. Реформа местного самоуправления снижает уровень централизации.

По всем этим причинам переход на иную траекторию растягивается на 4–5 лет и, возможно, сопровождается некоторым спадом по сравнению с инерционной траекторией в среднем на 1% ВВП последнего года перед преобразованиями. Затем произведенные перемены начинают приносить позитивные результаты: повышается доверие бизнеса и населения к государству, усиливается деловая активность, растет приток иностранных инвестиций. Активизируются также граждане. В итоге темпы роста повышаются в среднем до 3% в год. К 2050 году душевой ВВП достигает примерно \$ 36 тыс., или 42,5% уровня технологической границы. Отложив старт реформ до 2024 года, при сходном сценарии мы имели бы к 2050 году около \$ 29 тыс. душевого ВВП, что не очень отличается от результатов инерционного сценария или модернизации сверху. Мы с умыслом усложнили варианты. Последний из них примем за минимум для сценария II.

Предположим теперь, что подготовка к реализации основного пакета мер начинается сразу после президентских выборов 2012 года. Это позволяет выиграть время. Позитивные результаты институциональных изменений сказываются раньше. Темпы в среднем держатся на уровне 3% в год, и в 2050 году мы достигаем 48–49% технологического уровня. При благоприятном развитии событий можно предположить, что в последние 10 лет развития по этому сценарию темпы поднимаются до 4% в год, что вполне ожидаемо, учитывая более продолжительную адаптацию общества к условиям демократической модернизации. Тогда к концу расчетного периода душевой ВВП достиг бы \$ 43–44 тыс., или 54% уровня технологической границы 2050 года.

Это было бы заметно ниже потенциального максимума, но все же означало бы превышение нижней границы успеха модернизации. Россия оказалась

бы на пути, открытом для новых достижений в движении к технологической границе, уже в сообществе развитых стран, с ощущением, что на исторический вызов она смогла дать убедительный позитивный ответ.

Примем эти показатели за максимум для сценария II. А показатель \$ 36 тыс. душевого дохода (42,5% технологической границы), достигаемый при смене курса в 2018 году, с повышением темпов до 4% в год в последние пятилетие, условимся считать реалистическим вариантом этого сценария.

Сценарий III

Теперь, чтобы картина была полной, нам нужно рассмотреть еще один сценарий.

Предположим, что в близкой перспективе произойдут неблагоприятные события, например снижение цен на нефть до \$ 50–60, и такие «низкие» цены будут держаться, как в прошлом цикле, 20 лет. Возможен отток капитала, который ощутимо снизит инвестиционный потенциал. Институциональные реформы не проводятся. Правящий режим, напротив, стремится не допустить дестабилизации посредством закручивания гаек. Или наоборот — обострение кризисных явлений приводит к власти радикалов и они пытаются спасти ситуацию методом решительного рывка. И в том, и в другом случае возможны непредсказуемые последствия, сопровождающиеся каскадом кризисных явлений, когда предыдущая волна подталкивает следующую.

Если оглянуться назад, на развитие событий в России, скажем, с падения цен на нефть в 1986 году, то мы должны признать, что оно может интерпретироваться именно таким образом. Ведь подъем в 1999–2008 годах оказался по преимуществу только восстановительным ростом после трансформационного кризиса. В течение этого периода качественных изменений, которые должны были бы привести к масштабной модернизации, не случилось. И затем сразу снова начался кризис, исход которого не ясен. За рубежом зачастую именно так и толкуют эволюцию России за последние 25–30 лет — как почти непрерывное падение: от сверхдержавы до развивающейся страны.

Я же убежден в том, что заряд возможностей, полученный от рыночных реформ, в России еще далеко не исчерпан и, если его дополнить демократическими институтами, можно придать обществу уверенность в том, что новая Россия, преодолевая культурный барьер, может встать вровень с другими развитыми демократическими странами. Но для этого нужно, чтобы длительное время сохранялась стратегическая линия на модернизацию, на участие в ней как можно более широкого круга граждан. Прежние методы, с помощью которых в прошлом правители поднимали страну на дыбы, сейчас к успеху не приведут.

Без крайностей допустим, что *пессимистический* сценарий III предполагает поддержание душевого ВВП на нынешнем уровне или, в худшем случае, его снижение не более чем на 10% к 2050 году. Это означало бы всего 14–17% технологического уровня и невозможность преодолеть отставание никогда. В инновационную эпоху прежние факторы, обеспечивавшие конкурентные преимущества России в мировой расстановке сил: многочисленное население, военное превосходство, богатые природные ресурсы, в тех же масштабах работать не будут.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разумеется, предложенные вниманию читателей рассуждения и расчеты не учитывают даже сотой доли всех тех успехов и неудач, которые будут иметь место в реальности, вынуждая так или иначе реагировать на них. Я только попытался, опираясь на самые приближенные оценки важнейших показателей, согласовать их примерные значения в будущем для основных вариантов политики. Естественно, описание последствий развития событий по каждому из этих вариантов, как и последствий смены курса модернизации, есть в основном плод моих догадок и убеждений, питаемых опытом и интуицией. Но если мне кто-нибудь скажет, что может предложить более точные результаты, я позволю себе усомниться.

Два обрисованных альтернативных сценария — «модернизация сверху» и «модернизация снизу — постепенное развитие» — являются, на мой взгляд, наилучшей основой для выбора политики. Вариант решительного рывка может быть представлен максимумом сценария II, если бы он реализовался удачно, что крайне маловероятно. А минимум для него — это пессимистический сценарий, на случай серьезных осложнений.

В действительности, вероятнее всего, развитие пойдет между двумя этими альтернативными сценариями. Несомненно, будут производиться определенные институциональные изменения, и уже это позволит говорить о модернизации снизу. От состава руководства и общей политической и экономической обстановки будет зависеть, насколько серьезными будут изменения и когда они будут происходить. Наш анализ свидетельствует, что чрезмерное откладывание реформ, прежде всего демократических, практически равносильно отказу от них, а стало быть, повышению вероятности худших последствий инерционного развития. Выгоды же постепенной модернизации окажутся, видимо, наибольшими, если основные перемены начнутся не позднее чем через 4–6 лет и за это время экономика, социальная сфера и общественные настроения будут к ним подготовлены.

Меня можно упрекнуть за преуменьшение темпов роста, например в сценарии I. Правительственные эксперты ожидают не 1–2, а 2–3% роста, и тогда различия между сценариями как бы стираются. На самом деле я до некоторой степени занижал возможности обоих сценариев, о чем можно судить по большому разрыву между потенциальными возможностями при 4% роста и сценарными прогнозами. Разрыв подчеркивает растущее до сих пор отставание в сфере институциональных изменений и медлительность перемен.

Собственно, различия между сценариями I и II объясняются нарастанием институционального провала при сценарии I из-за опасений перемен со стороны правящей элиты. Это обстоятельство должно быть понято рос-

сийской элитой, и оно намного важнее количественных показателей любых прогнозов.

Прочитав Асемоглу и Робинсона: «В недемократическом обществе элита получает политику, которую она хочет; при демократии граждане имеют больше влияния, чтобы получить то, что хотят они. Поскольку в условиях демократии элита проигрывает, естественно у нее есть стимулы, чтобы выступить против нее или свергнуть ее, однако большинство демократий возникают тогда, когда они создаются элитой» (Цит. по: [Норт и др., 2011, с. 263]).

В сущности, что я хочу сказать? Я обращаюсь к элите: «Ребята! Это сделаете вы. А можете сделать и нечто лучшее».

Мое глубокое убеждение – сценарий постепенной модернизации с отложенной демократизацией близок к оптимальному с точки зрения национальных интересов. Конечно, принять его означало бы для части правящей элиты пойти на определенные жертвы, материальные и имиджевые. Конечно, ей придется обосновывать отказ от прежней политики и поворот к переменам – но дело того стоит! В конце концов, чем не обоснование: если в свое время, для того чтобы достичь стабилизации, экономической и политической, потребовалось ужесточить режим, учитывая опасность сепаратизма и военные действия на Северном Кавказе, то сейчас нужда в этом отпала, напротив – на первый план выступают задачи модернизации, и мы считаем абсолютно необходимым новый поворот в политике, связанный с переходом к новой модели экономического роста!

ЛИТЕРАТУРА

Белоусов А.Р. У нас сложный выбор // Вестник Форум. — 2011. — № 5.

Россия после кризиса: выбор пути // Вестник Форум. — 2011. — № 5.

Журавлев С., Ивантер А., Фадеев В. Жить стало лучше, но не веселее // Эксперт. — 2011. — № 14. — С. 17–26.

Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений : доклад / VI Междунар. науч. конф. ГУ ВШЭ. — М., 2005.

Медведев Д.А. Россия, вперед! — М., 2009.

Норт Д., Уолли Дж., Вайнгаст Б. Насилие и специальные порядки. — М. : Институт Гайдара, 2011.

Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция, социальный склероз. — Новосибирск : ЭКОР, 1998.

Росс Л., Нусбет Р. Человек и ситуация. — М., 2000.

Уровень и образ жизни населения России в 1989–2009 гг. : доклад / XII Междунар. науч. конф. НИУ ВШЭ. — М., 2011.

Fudenberg D., Maskin E. The Folk Theorem in Repeated Games with Discounting or Incomplete Information // Econometrica. — 1986. — N 54. — P. 533–554.

Maskin E. Culture, Cooperation and Repeated Games : доклад / Симпозиум им. С. Хантингтона, ГУ ВШЭ, Москва, 23–25 мая 2010. — М., 2010.

**Сценарии развития России
на долгосрочную перспективу**

Ясин Евгений Григорьевич

Подписано в печать 24.08.2011

Печать офсетная

Тираж 1000 экз.

Фонд «Либеральная миссия»
101990, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: (495) 621 33 13, 623 40 56
Факс: (495) 623 28 58