

Как удержать страну от сползания в хаос?

Весной текущего года на одном «закрытом» семинаре с участием преимущественно либеральных экспертов обсуждались перспективы экономического развития в контексте присоединения Крыма и кризиса на Украине. Высказывались два основных сценария – долгая стагнация (в течение десятилетия) с последующим глубоким экономическим и политическим кризисом или же быстрый (в течение 1,5-2 лет) коллапс сложившейся системы управления экономикой и обществом. Аргументы в пользу первого сценария сводились к тому, что у системы есть большой запас прочности, есть социальная поддержка (в том числе благодаря массированной пропаганде в СМИ) и нет никаких серьезных оппонентов внутри страны. Сторонники второго сценария соглашались с последними пунктами, но одновременно подчеркивали, что предпринимаемые властью крайне противоречивые действия сами по себе ведут к дезорганизации системы управления и все более неэффективному расходованию накопленных резервов. И это вряд ли может продолжаться долго. За первый сценарий тогда высказались примерно 80% участников обсуждения, а «алармисты» остались меньшинстве.

Сегодня, по прошествии всего лишь полугода, похоже, что второй сценарий среди тех же экспертов набрал бы порядка 40% голосов. Причина – ставшее очевидным в последние месяцы резкое недоверие экономических агентов (и фирм, и домохозяйств) к проводимой экономической политике и их глубоко негативные ожидания на будущее, превращающиеся в самосбывающийся прогноз. Наглядное подтверждение сказанному – не прекращающаяся уже второй месяц паника на валютном рынке, а также массовый отток капитала (уже в 2,5 раза перекрывший официальные прогнозы начала года).

В этой связи можно допустить, что в рамках столь модного сегодня «движения в прошлое» мы уже проскочили кризис 1998 года и быстро идем к началу 1990х. При этом речь идет не о макроэкономике и резервах – очевидно, что в сравнении с серединой или концом 1990х сегодня с формальной точки зрения ситуация на порядок лучше. Речь идет о неопределенности и о доминирующих негативных ожиданиях экономических агентов. По этим критериям мы действительно вернулись на два десятилетия назад – с поправкой на то, что при сопоставимой степени неопределенности негативные ожидания сегодня, пожалуй, превышают уровень середины 1990х. Опять-таки, речь идет не о настроениях рядовых граждан (которые еще верят в стабильность 2000х), а о самоощущении тех агентов, которые принимают решения об инвестициях и развитии бизнеса. При этом опыт многих стран показывает, что никакие резервы не могут переломить такие негативные ожидания.

По моему мнению, главный источник неопределенности и негативных ожиданий – это утраченное «видение будущего». И здесь возможна аналогия с концом советского периода, когда никто (включая американских «кремленологов») не ожидал масштабного кризиса и распада СССР. В стране не было никакой организованной

оппозиции, и режим фактически рухнул благодаря действиям самой власти. Тем не менее, очень большую роль в этом сыграл тот факт, что уже к 1970-м годам советский проект исчерпал себя – но лидеры КПСС не смогли предложить обществу и элитам никакого иного связного «видения будущего». В сочетании с некомпетентностью советского руководства в экономических вопросах (усугубившей развитие кризиса) это стало одной из причин краха СССР и последующего хаоса 1990х.

В 2000е путинская элита на фоне восстановления государства и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры сформулировала и начала реализовывать свой собственный «проект» - с построением в России госкапитализма (по сути – по образцу Южной Кореи 1960-70х годов). Кризис 2008-2009 годов показал, что в изменившихся за полвека реалиях глобального рынка и в стране таких масштабов и такой неоднородности, как Россия, эта модель не работает. После кризиса правящая элита попыталась начать поиски новой модели (одним из проявлений этих поисков стала разработка Стратегии-2020). Но события «арабской весны» и политические протесты 2011 года остановили этот процесс, заставив правящую элиту встать в «круговую оборону» от внешних и внутренних врагов с одновременным идеологическим «разворотом в прошлое». Однако, такая «оборонительная» политика, опирающаяся скорее на эмоции, чем на трезвый и прагматический анализ происходящего, не способна дать ответы на вопросы экономических агентов о перспективах развития страны и объективно толкает их к выводу активов из страны и к уходу в тень.

Иными словами, доминирующие сегодня негативные ожидания невозможно переломить без выработки убедительной для общества и для элит *новой «модели будущего»*. Для новейшей российской истории данный вызов не является уникальным. После кризиса 1998 года на выработку и согласование нового «видения будущего» у российской элиты ушло примерно 1,5 года. Сегодня на фоне деградации институтов политического и общественного диалога этот процесс может оказаться дольше. Но если тогда практическая реализация новой модели совпала с периодом глобального экономического подъема, то в ближайшие годы мировая экономика явно будет переживать период нестабильности. Поэтому для России очень важно не проесть все резервы и не скатиться в хаос к моменту, когда элиты, наконец, смогут договориться о новой модели экономического и социального развития.

То, что обсуждается далее в данной статье, - это преимущественно технократический взгляд на то, как удержать страну от сползания в хаос при сохранении существующей модели управления экономикой и обществом. При этом я исхожу из того, что вопреки страхам людей в Кремле угрозой для стабильности являются совсем не «происки американского империализма», инспирирующего «цветные революции», а собственные действия (или бездействие) властей, которые объективно расшатывают не слишком эффективную систему управления, сложившуюся в России в 2000е.

Почему госкапитализм работает в Китае и не работает у нас?

Сравнение России и Китая во многом очевидно: речь идет о двух крупнейших переходных экономиках, практически в одно время переживших процессы трансформации. При этом если исходно траектории реформ в России и в Китае

существенно различались, то в 2000е годы началось явное сближение моделей управления экономикой и обществом.

В результате к концу 2000х экономика обеих стран могла быть описана в терминах «государственного капитализма», а политическая система характеризовалась господством или доминированием одной партии при высоком уровне коррупции. Тем не менее, в КНР даже во время кризиса 2008-2009 годов сохранились высокие темпы роста с развитием инноваций. Напротив, в РФ в пост-кризисный период стали очевидны тенденции к стагнации – несмотря на попытки стимулирования инноваций, активизацию борьбы с коррупцией и т.д. Почему в России не получается сделать то, что уже 35 лет удается Китаю?

В литературе давалось много объяснений этих различий – включая концепцию «фискального федерализма в условиях политической централизации» (Blanchard and Shleifer, 2001), а также противопоставление «унитарной» и «мультидивизионной» организационных форм управления экономикой (Maskin, Qian & Xu, 2000). Эти объяснения были вполне релевантны для начала переходного периода, когда и в Китае и в России большую роль играли экономические структуры, унаследованные от плановой экономики, и при этом радикально различались выбранные траектории реформ. Однако спустя почти 25 лет после начала реформ в России и на фоне заметной конвергенции моделей управления экономикой и обществом в РФ и КНР эти объяснения представляются уже недостаточными. Традиционный для российской аудитории тезис о дешевизне рабочей силе в Китае тоже перестает работать – различия в уровне жизни в пользу РФ еще сохраняются, но они радикально сократились на фоне бурного роста экономики КНР.

Отсутствие желаемых результатов, на мой взгляд, можно объяснить спецификой сложившихся стимулов в системе госуправления в РФ. Связь между экономическим ростом и стимулами для чиновников многим может показаться неочевидной. В либеральном представлении для успешного развития нужна минимизация вмешательства государства в экономические процессы. При этом предполагается, что выработка экономической политики происходит в условиях, когда политическая конкуренция с угрозой проиграть очередные выборы, а также наличие независимого суда, свободных СМИ и развитого сектора НКО заставляют политиков искать оптимальные решения и обеспечивать адекватный контроль за действиями чиновников. Но что делать, если эти предпосылки не выполняются?

В подобных условиях государство и его политика объективно играют гораздо более важную роль в развитии общества. Однако государство не является единым субъектом – оно представлено различными ведомствами, в которых служит множество чиновников с разными стимулами. В следующем разделе мы покажем, как эти стимулы могут влиять на экономическое развитие.

Логика бюрократии, избыточное регулирование и борьба с коррупцией

Любая рационально действующая бюрократическая структура, стремится, с одной стороны, расширить свои полномочия и штаты и получить дополнительные ресурсы, а с другой – уменьшить прямую ответственность за результаты своей деятельности, переложив ее на иных субъектов. Обе цели достигаются с помощью

расширения регулирования. Подобная стратегия может ограничиваться конкуренцией со стороны других ведомств и противодействием «объектов регулирования» (бизнеса и граждан) путем давления на политиков через СМИ, бизнес-ассоциации, независимые НКО.

Особенность российской ситуации 2000х после «дела ЮКОСа» и перехода к назначениям губернаторов заключалась в существенном ограничении политической конкуренции. В результате высшая федеральная бюрократия получила всю полноту власти, и основным «драйвером развития» стала бюрократическая конкуренция. Одним из следствий этих политических изменений стал бурный рост регулирования. По данным Минэкономразвития в 2003-2012 гг. только на федеральном уровне было принято свыше 180 тыс. новых нормативно-правовых актов. Новое регулирование отличалось не только избыточностью, но и противоречивостью: в действие вводились нормы и требования, которые нельзя было выполнить одновременно.

Эта разрастание регулирования стало одним из факторов усиления коррупции на нижних уровнях «вертикали власти» – когда чиновники за неформальные платежи закрывали глаза на несоблюдение разнообразных и часто невыполнимых требований. При этом до кризиса 2008-2009 годов коррупция не воспринималась высшими представителями власти как значимая проблема. Ситуация стала меняться в момент кризиса (когда за год была потрачена практически половина резервов) и в особенности – после политических протестов декабря 2011 года. Хотя их непосредственным поводом были манипуляции на выборах в Госдуму, было очевидно, что более фундаментальной причиной являлась неэффективность разросшегося госаппарата в предоставлении базовых общественных благ и социальных услуг (безопасность, здравоохранение, образование).

Осознание этого факта привело к включению борьбы с коррупцией в число приоритетов для федеральных властей. Одно из недавних подтверждений – выступление В.Путина на коллегии ФСБ в апреле 2014, где борьба с коррупцией была выделена в числе трех главных приоритетов данного ведомства наравне с противодействием терроризму и подрывной деятельности. При этом явный акцент был сделан на «административные методы» подавления коррупции – включая расширение полномочий контрольных органов (Счетная палата, Генпрокуратура, ФСБ) и рост числа проверок. Следствием такой политики можно считать возросшее число уголовных дел (в т.ч. против высших чиновников – вице-губернаторов, региональных министров, заместителей федеральных министров, отдельных губернаторов). Однако как это возросшее административное давление повлияло на поведение чиновников?

Для описания логики поведения и стимулов в любом госаппарате можно выделить три типа чиновников:

- 1) активные добросовестные (пришедшие на госслужбу для «служения обществу» и ориентированные на карьерное продвижение),
- 2) активные коррумпированные (пришедшие на госслужбу для достижения личных частных интересов),
- 3) пассивные (для которых на госслужбе важны социальные гарантии и стабильность и которые предпочитают следовать всем действующим правилам и инструкциям, не проявляя собственной инициативы).

Состав этих групп не является постоянным и скорее они характеризуют

определенные стратегии поведения.

Очевидно, что эффективность госаппарата будет сильно зависеть от доли чиновников первого типа на верхних и средних этажах управленческой иерархии. И в странах типа России или Китая с высокой ролью государства и слабостью иных институтов качество бюрократии будет существенно влиять на экономическое развитие. Качество бюрократии, в свою очередь, будет определяться системой стимулов для активных и добросовестных чиновников, а также возможностями и ограничениями для оппортунистического поведения.

В условиях избыточного и противоречивого регулирования реализация любой инициативы (добросовестной или коррупционной) сопряжена с нарушением тех или иных правил. На этом фоне борьба с коррупцией традиционными «административными методами» означает прежде всего усиление контроля за соблюдением формальных правил – с фокусом на выявление «нецелевого использования бюджетных средств». Однако тем самым возрастает **риск санкций для всех активных чиновников** – как честных, так и коррумпированных. Их поведение в этих условиях будет зависеть от возможных компенсаций за риск нарушения формальных правил.

Можно предположить, что для добросовестных чиновников такой компенсацией является одобрение результатов их деятельности вышестоящими начальством и (как следствие) карьерное продвижение с повышением статуса и социальных гарантий. При этом начальники могут «закрывать глаза» на мелкие нарушения отдельных регламентов, если достигается нужный конечный результат. Но если при усилении административного контроля не возникает дополнительных «позитивных» стимулов для добросовестных активных чиновников, существенная их часть (не склонная к чрезмерному риску) предпочтет соблюдать действующие регламенты и инструкции и тем самым переместится в третью категорию – «пассивных исполнителей».

Для коррумпированных чиновников компенсацией может служить большой размер взятки. Если предположить, что общий спрос в экономике и сумма потенциальных взяток ограничены, то большой риск проверок и соответствующее «повышение ставок» на коррупционном рынке должны привести к уменьшению числа взяток. Это означает, что часть коррумпированных чиновников либо покинет госслужбу, либо (если текущий уровень их зарплат и социальных гарантий является приемлемым) переместится в категорию «пассивных исполнителей», соблюдающих регламенты и инструкции. Следует отметить, что «коррупционный налог» при этом, скорее всего, не снизится.

Иллюстрацией к сказанному могут быть оценки масштабов коррупции в госзакупках по данным обследования ВЕЕPS, раз в три года проводимого ЕБРР и Всемирным Банком в странах с переходной экономикой. Если в 2008 году о необходимости неформальных платежей и подарков при работе по госконтрактам в России сообщали больше 40% фирм-респондентов, то в 2011 году их доля была меньше 30%. Но при этом оценки среднего размера «отката» выросли с 11% до 15% от суммы контракта. Иными словами, число фирм, вовлеченных в неформальные платежи заказчикам, сократилось примерно на 30%, зато величина таких платежей возросла на треть.

Для деловой активности критичнее даже не размер «коррупционного налога», а

ужесточение регуляторного давления. В условиях избыточного и противоречивого регулирования коррупция объективно выступает инструментом «неформальной смазки» бюрократического механизма, когда в обмен на взятки экономические агенты получают возможность не соблюдать часть избыточных требований, прописанных в законодательстве. Если же под влиянием усилившегося «административного контроля» чиновники отказываются брать взятки и начинают требовать полного соблюдения всех требований законодательства в своей сфере компетенции, бизнес может столкнуться с неразрешимыми проблемами.

Здесь возможна аналогия с известным эффектом «итальянской забастовки»: когда служащие железных дорог в Италии в начале XX века, не прекращая работу, но начав строго соблюдать все действующие правила и инструкции, полностью остановили движение поездов. Изменение стимулов в бюрократическом аппарате (с акцентом на соблюдение всех действующих регламентов) производит такой же эффект, причем возросшее «регуляторное давление», прежде всего, будет создавать проблемы для новых и растущих компаний – так как выход за традиционные масштабы своей деятельности потребует от них получения новых разрешений и лицензий. Именно этот эффект, по моему мнению, может объяснять снижение темпов экономического роста в России до 1,3% в 2013 году. Стоит напомнить, что в начале 2013 года практически все ведущие аналитики (включая экспертов МВФ и Всемирного банка) прогнозировали рост ВВП на 3-3,5%. И в течение года не было каких-либо существенных изменений в макроэкономической политике, которые могли бы объяснить столь сильное замедление роста.

Все сказанное выше не означает, что не надо бороться с коррупцией – вопрос в том, как это делать. Далее мы покажем, почему Китаю удается ограничивать коррупцию, не подавляя при этом стимулы для инициативы.

Стимулы для чиновников в отсутствие демократии и экономический рост

20 лет назад Андрей Шлейфер и Роберт Вишны показали, что наилучшие результаты в борьбе с коррупцией достигаются за счет политической конкуренции в рамках демократии. В этих условиях политики, игнорирующие проблемы избирателей, рискуют проиграть на очередных выборах и потерять власть. Поэтому у них появляются стимулы к мониторингу деятельности чиновников и увольнению тех из них, кто не проявляет инициативы или оказывается вовлечен в коррупцию. В отсутствие демократии Шлейфер и Вишны считают коррупцию неизбежной, но при этом разграничивают «децентрализованную» и «централизованную» коррупцию, показывая, что второй вариант наносит меньший ущерб для общества.

В понимании Шлейфера и Вишны децентрализованная коррупция была характерна для «несостоявшихся государств» (failed states) в Африке, а также России 1990х годов. К странам с централизованной коррупцией они относили Филиппины времен диктатора Маркоса, а также СССР. К данной категории также могут быть отнесены КНР и современная Россия.

Режимы второго типа для подавления низовой коррупции всегда опираются на механизмы административного контроля. Но расширение такого контроля в целях

борьбы с коррупцией может подавлять любую инициативу и вести к стагнации. За счет каких факторов в таком случае может сохраняться экономическая и социальная динамика в подобных режимах?

Во многих эмпирических исследованиях по Китаю было показано, что карьерное продвижение региональных чиновников значимо зависит от поддержания высоких темпов экономического роста и привлечения в регион частных и иностранных инвестиций. Другим существенным элементом китайской модели является введенная Дэн Сяопином практика регулярной смены «поколений руководителей». На высшем уровне это обновление кадров происходит каждые 10 лет. На низших уровнях оно происходит интенсивнее, но в любом случае каждый функционер знает, что по истечении 2 пятилетних сроков он должен будет покинуть свой пост. При этом в случае демонстрации успехов в экономическом развитии он может быть повышен, а в отсутствие ожидаемых результатов его ждет понижение или снятие с должности. Для достижения необходимых результатов он должен проявлять инициативу, что скорее всего будет связано с нарушением определенных регламентов и инструкций. Однако такие нарушения одновременно могут быть источником коррупции (достаточно распространенной в КНР).

Поддерживать необходимый баланс между нарушениями правил «в интересах дела» и ради личной выгоды позволяет *система «двух ключей»* при принятии решений. Каждой территорией (провинция, префектура, уезд) управляют не один, а два функционера – секретарь соответствующего комитета КПК и губернатор (или мэр). Каждый из них встроен в свою «вертикаль власти» - партийную в первом случае и государственную во втором. При этом партийный секретарь обладает контрольными полномочиями по отношению к губернатору (мэру), но наравне с ним несет ответственность за результаты развития управляемой территории. Такая ситуация заставляет «контролера» находить нужный баланс между пресечением злоупотреблений и проявлением гибкости в осуществлении контроля и применении санкций.

Благодаря этой системе китайские чиновники готовы проявлять инициативу, идти на эксперименты и брать на себя ответственность за отступления от формальных правил ради достижения поставленных целей. При этом наличие «контролера из соседней вертикали» снижает риски коррупции. А ответственность «контролера» за конечный результат уменьшает издержки «проверок ради проверок».

«Система двух ключей» с механизмами партийного контроля и продвижения кадров - не китайское, а советское изобретение. Вместе с тем следует подчеркнуть и различия. Во-первых, для советской экономики целевая функция заключалась не в экономическом росте как таковом, а в выполнении государственного плана. И поскольку советская модель строилась на принципиальной отрицании рынка, в ней отсутствовали механизмы верификации реального выполнения плановых заданий и возникало гораздо больше возможностей для манипулирования отчетными показателями.

Во-вторых, в СССР не было формально закрепленной практики регулярного «обновления кадров». По факту при Сталине такое обновление происходило в результате «партийных чисток» и массовых репрессий. Затем при Хрущеве отправка на пенсию сталинских функционеров высвобождала вакансии для тех, кто успешно

выполнял планы. В 1961 году Хрущев внес в Устав КПСС пункт о том, что каждый партийный секретарь может находиться на своем посту не более двух пятилетних сроков (правда, это требование не распространялось на Первого секретаря ЦК КПСС). Однако после снятия Хрущева и прихода к власти Брежнева в 1964 году эта практика не получила развития, и отсутствие обновления управленческих кадров стало одним из факторов застоя.

Возвращаясь к современной российской ситуации, можно отметить, что ключевые контрольные функции у нас сосредоточены не в партийном аппарате, а в администрации президента (где также принимаются основные кадровые решения). А основные экономические решения принимаются на уровне правительства, губернаторов и их администраций. В регионах также есть главные федеральные инспектора и руководители территориальных органов федеральных ведомств (включая «силовиков»). На первый взгляд, есть две параллельные вертикали, сходящиеся наверху – где сочетается ответственность за экономическое развитие, обеспечение безопасности, поддержание социальной и политической стабильности.

Однако в контрольной вертикали есть дополнительное существенное звено – в лице полномочных представителей президента в федеральных округах. Последние были созданы в 2000 году фактически в режиме «спецоперации» в условиях, когда в регионах правили «независимые губернаторы», а президентская администрация была заполнена людьми, делегированными от олигархов. В итоге полпреды президента и их аппарат сыграли существенную роль в восстановлении контроля над системой госуправления (прежде всего в ее «силовой» части).

Одновременно создание округов породило асимметрию в распределении контрольных и исполнительных полномочий, а также ответственности за результат на разных уровнях власти. По факту полпреды и их аппарат несут ответственность за общую социально-политическую стабильность и безопасность в регионах округа, а также играют существенную роль в назначении «региональных силовиков» и могут контролировать их деятельность (включая неформальные рентные потоки). Однако они не несут реальной ответственности за экономические результаты регионов округа.

При этом в рамках своих ведомственных «вертикалей» все федеральные структуры, обладающие контрольно-надзорными полномочиями, имеют свою «палочную отчетность» – когда их деятельность оценивается по числу проведенных проверок, суммам взысканных штрафов, числу уголовных дел и т.д. И в ходе текущего усиления борьбы с коррупцией от них ожидалось «повышение результативности» в виде большего числа выявленных коррупционных преступлений и возбужденных уголовных дел – вне зависимости от того, какое воздействие такое усиление административного контроля оказывало на деятельность проверяемых ведомств или региональных администраций. В итоге в системе госуправления еще больше вырос дисбаланс между контрольными полномочиями в рамках одной «вертикали» и ответственностью за экономические результаты в рамках другой, что ведет к подавлению стимулов к проявлению инициативы.

Оценивая перспективы экономического и политического развития, следует признать, что на сегодняшний день для демократизации сложившейся модели управления экономикой и обществом не видно предпосылок. Но это означает, что искать ресурсы для развития придется в рамках этой модели – опираясь на активных

добросовестных чиновников, способных обеспечивать экономический рост, привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест.

Составная часть этой задачи – ограничение давления на добросовестную часть бюрократии со стороны контрольно-надзорных органов (включая «силовые» ведомства). Возможный способ решения этой задачи – обеспечение взаимодействия между региональными властями и территориальными органами федеральных ведомств в регионах и «привязка» оценки деятельности последних к результатам экономического и социального развития региона. Такая координация может происходить через полпредов президента в федеральных округах и может обеспечить большую гибкость в действиях чиновников на местах, а также будет способствовать поиску адекватных форм реализации экономической и социальной политики. В свою очередь, для экономических агентов (включая не только частные фирмы, но также госпредприятия и организации общественного сектора) это приведет к снижению рисков и издержек регулирования и повысит стимулы к инвестициям, без которых невозможно поддержание экономического роста.

Такие меры по достижению баланса между контрольными полномочиями и ответственностью могут исправить искажения в стимулах и снизить риски дестабилизации системы управления в условиях ужесточения бюджетных ограничений. Но это технократическое решение не снимает вопрос о «видении будущего», лежащего в основе новой модели развития. Без появления такого *согласованного видения будущего, принимаемого обществом и элитами*, невозможно преодоление накопившихся негативных ожиданий и выход из экономической стагнации. Но выработка нового видения будущего возможна только через диалог между основными группами в элите.