

*Л. ГРИГОРЬЕВ,
кандидат экономических наук,
президент Фонда
«Институт энергетики и финансов»,
декан факультета менеджмента
Международного университета в Москве,*

*М. ОВЧИННИКОВ,
ведущий консультант
Федеральной антимонопольной службы*

КОРРУПЦИЯ КАК ПРЕПЯТСТВИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ* (институциональный подход)

К определению коррупции

Все исследователи и политики согласны в том, что коррупция аморальна и вредит экономическому и демократическому развитию любой страны. В то же время в социально-экономических науках она обычно рассматривается вне системы институтов общества и экономики как некое «внешнее моральное зло», и представления о ее природе, функциях и издержках для общества остаются довольно ограниченными. Важно приблизить анализ коррупции к нормальному процессу исследования экономических институтов и показать, что она тормозит не только экономический рост, но и модернизацию страны в целом. Коррупция рассматривается нами как «нормальная» (в научном смысле слова) форма экономического поведения, выбор которой осуществляется из совокупности имеющихся альтернатив. Именно поэтому ключевым является вопрос о формировании общественных институтов, так как они определяют издержки и выгоды, ассоциируемые с конкурирующими моделями поведения.

Коррупционная деятельность возникает и воспроизводится в конкретных условиях в конкретной институциональной среде. Став интегральной частью экономических и социальных институтов, она воздействует как на сложившиеся институты, так и на возможные

* Авторы выражают искреннюю благодарность А. Е. Шаститко, В. Л. Тамбовцеву, С. М. Плаксину за полезные замечания.

направления и скорость их изменения. Значение институтов проявляется прежде всего в формировании спроса на права, позволяющие группе индивидов получать перераспределительные преимущества, а также предложения таких прав¹. Институциональные характеристики определяют, с одной стороны, величину взяток, так как формируют спрос на права и уровень конкуренции среди возможных обладателей данных прав, а с другой — возможности чиновника по координации коррупционной трансакции² (отсутствие такой координации означает «размывание» предоставляемых им прав, что также влияет на потенциальный размер и интенсивность взяток). Характеристики предоставляемых прав, а также уровень их концентрации в обществе зависят от *расстановки сил среди существующих групп интересов* и их способности создавать издержки или выгоды для коррупционера. При этом его выбор обусловлен соотношением административных, политических и экономических выгод.

Как показывает исторический опыт, процесс изменения основополагающих институтов, определяющих высокий уровень коррупции в стране, может продолжаться десятилетиями и проходить в борьбе групп интересов за сохранение статус-кво. Очевидна также связь между коррупцией среди чиновничества и подпольной, или «серой», экономикой: без нелегальных трансакций и ухода от налогов значительная часть бизнеса (особенно малого) не смогла бы выплачивать взятки и «откаты».

В настоящей работе мы придерживаемся неинституционального подхода к определению коррупции, в соответствии с которым под коррупцией понимается *разновидность оппортунистического поведения чиновника, возникающая вследствие высокого уровня асимметрии информации между гражданами (принципалами) и чиновниками (агентами)*³. Так, граждане обладают ограниченными возможностями контролировать деятельность чиновников. Последние, в свою очередь, располагают более полной информацией, а также заинтересованы в усилении асимметрии информации между ними и принципалами⁴. Данный подход позволяет включить в анализ фактор институциональной среды, обуславливающий структуру трансакционных издержек принципала и агента, а значит, идентифицировать механизмы сдерживания коррупции, которая (с точки зрения ее неоднородности)

¹ *Tanzi V.* Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures // IMF Working Paper WP 98/63. 1998. P. 3.

² Под коррупционной трансакцией понимается действие индивида (взяткодателя) в форме отчуждения прав собственности на те или иные блага в пользу государственного служащего в обмен на перераспределительные, экономические преимущества, возникающие в результате изменения существующего институционального устройства (явные институциональные трансакции) или же выбора институциональной формы поведения, их обеспечивающей (неявные институциональные трансакции).

³ *Shah A.* Tailoring the Fight against Corruption to Country Circumstances / World Bank, 2007. P. 233–254.

⁴ В зависимости от акцента можно выделить два типа принципалов: потребители государственных услуг, не являющиеся взяткодателями; взяткодатели. Для первых коррупция — это зло, так как она снижает качество потребляемых услуг и затрудняет доступ к ним; для вторых акцент перемещается в сторону принуждения к исполнению взятых обязательств в рамках «контрактных» отношений с чиновником.

будет исследоваться в контексте соотношения политического и частного рынков институтов⁵, объемлющих коррупционные транзакции.

Классификация коррупции

Коррупция — неоднородное явление, которое охватывает различные аспекты политической, экономической и социальной жизни общества и характеризуется различными по своей природе механизмами возникновения и воспроизводства. В публикациях, посвященных данной тематике, ее типологизация осуществляется по следующим критериям:

- субъект, инициирующий коррупционную транзакцию (коррупция, инициируемая взяткодателем или взяткополучателем);
- степень избирательности коррупционного обмена (принудительная или добровольная коррупция);
- сфера возникновения и распространения коррупции (бюрократическая или политическая);
- степень централизации коррупции (централизованная или децентрализованная);
- степень предсказуемости коррупции (предсказуемая или случайная) для лиц или фирм в их контактах с чиновниками.

Взяв за основу наиболее общий критерий — сферу реализации коррупционных транзакций в контексте частного и политического рынков институтов, можно перейти к общей классификации коррупции, охватывающей ее типы, определенные в соответствии с вышеуказанными критериями. Реализация коррупционных транзакций в рамках частного рынка институтов обеспечивает выгоды и преимущества взяткодателю в условиях действующих правил игры, в то время как коррупционные транзакции, реализуемые на политическом рынке институтов, — посредством изменения существующего институционального устройства.

Данному критерию в наибольшей степени соответствует классификация Всемирного банка, в которой выделяются два общих типа коррупции: административная и коррупция с «захватом государства»⁶.

⁵ «Рынок институтов — это процесс, который позволяет индивидам выбирать правила игры в их сообществе. Посредством своих добровольных взаимодействий индивиды оценивают уже существующие правила, определяют и проверяют пригодность новых» (*Pejovich S. The Markets for Institutions Versus the Strong Hand of the State: The Case of Eastern Europe // Economic Institutions, Markets and Competition / B. Dallago, L. Mittone (eds.). Cheltenham: Edward Elgar, 1996. P. 117*). Выделяются два типа рынков институтов — политический и частный. На политическом рынке институтов действия сводятся к изменению существующего институционального устройства (явные институциональные сделки). В случае с частным рынком происходит выбор определенной институциональной формы поведения (неявные институциональные сделки). Более подробное описание рынков институтов представлено в книге: *Тамбовцев В. Л. Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС, 2005.*

⁶ *Hellman J., Kaufmann D. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Countries // Finance and Development. 2001. September; Hellman J., Jones J., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition Economies // World Bank Policy Research Working Paper 2444. September 2000.* Наш подход несколько отличается: 1) «захват государства» реализуется за счет разнообразных действий, включая и коррупционные явные транзакции, поэтому мы будем говорить о коррупции с «захватом государства» как элементе «захвата»; 2) административная коррупция не является однородной с точки зрения участвующих

Административная коррупция предполагает намеренное внесение искажений и усложнений в процесс предписанного исполнения законов, правил и характеристик регулирования с целью предоставить преимущества как государственным, так и негосударственным «действующим лицам» в результате незаконного и непрозрачного обеспечения выгод для государственных чиновников⁷. Коррупция с «захватом государства» предполагает воздействие со стороны групп интересов на формирование основополагающих правил игры посредством создания выгод для лиц, принимающих стратегические решения⁸.

Административная коррупция отражает феномен передачи взяток отдельными лицами, группами или компаниями частного сектора с целью оказания влияния на процесс исполнения законов и подзаконных актов, а коррупция с «захватом государства» — передачи взяток с целью оказания влияния на выработку и содержание институтов. «Захват государства» крупной компанией, отраслевыми или региональными группами, даже инсайдерами⁹ в реальной жизни граничит с лоббизмом — открытым, в отличие от «захвата», способом провести в жизнь групповые интересы в сфере регулирования (см. законы о лоббизме).

Механизмом распространения административной коррупции является частный рынок институтов, коррупции с «захватом государства» — политический рынок институтов. При этом коррупционная транзакция, реализуемая на уровне политического рынка, определяет характеристики частного рынка институтов в соответствующей сфере, а значит, степень распространения и характеристики административной коррупции. Подкуп лиц, принимающих стратегические решения, обеспечивает узким группам интересов следующие перераспределительные преимущества: перераспределение дохода; перераспределение экономических возможностей; перераспределение экономических преимуществ¹⁰. Перераспределение экономических возможностей и преимуществ, как правило, связано с ухудшением институциональной среды функционирования частных субъектов, не участвующих в «захвате государства», что, в свою очередь, создает благоприятные условия (возможность вымогать ренту) для развития административной коррупции.

Если «захват государства» подразумевает избирательность обмена, то административная коррупция — как вымогательство со стороны чиновника, так и инициирование коррупционной транзакции со стороны частного субъекта. Можно сказать, что коррупция с «захватом

групп, размеров взяток, масштабов, механизмов сдерживания, поэтому данный вид будет разбит на три подвида. Это даст возможность определить существенные характеристики административной коррупции на каждом ее уровне, эффективные механизмы борьбы и имеющиеся ограничения их реализации. Более того, такая разбивка в дальнейшем позволит точнее проводить эмпирические исследования и осуществлять межстрановые сравнения их результатов.

⁷ Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate / World Bank, 2000. P. 2.

⁸ Данное определение предполагает, что посторонний наблюдатель может идентифицировать истинную природу и причину формирования тех или иных правил. В прикладном же плане исследователи опираются на восприятие пострадавших от негативных последствий «захвата государства».

⁹ В данном случае под «захватом государства» инсайдерами понимается захват одного ведомства другим. Далее речь будет идти о «захвате» со стороны частных лиц.

¹⁰ Bromley D. W. Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy. N. Y., 1989. P. 130.

Типология коррупции

Типы коррупции	Субъекты		Сферы возникновения и распространения	Избирательность обмена	Степень централизации	Степень предсказуемости для взяткодателя
	взяткополучатель	взяткодатель				
Низовая административная 1	Чиновник	Население	Бюрократическая коррупция (частный рынок институтов)	Избирательный, неизбирательный	Менее централизованная	Случайная
Низовая административная 2	Чиновник	Бизнесмены				
Верховая административная	Чиновник	Бизнесмены, локальные власти				
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	Элементы политической элиты	Бизнесмены, локальные власти, представители иных интересов	Политическая коррупция (политический рынок институтов)	Избирательный	Более централизованная	Наиболее предсказуемая

государства» более централизована¹¹ и ассоциируется (при прочих равных условиях) с меньшим уровнем неопределенности по сравнению с административной коррупцией (см. табл. 1), однако при этом размеры взяток, воздействие на экономический рост намного масштабнее.

Указанные виды коррупции целесообразно подразделять на низовую и верховую. Последняя охватывает коррупцию с «захватом государства», а также наиболее масштабные коррупционные транзакции частного рынка институтов (верховая административная коррупция). Низовая коррупция представлена административной (низовой), обладает всеобщностью и охватывает в каждой стране отношения населения и фирм с мелкими чиновниками различных ведомств, которые, возможно, делятся с вышестоящими инстанциями (вплоть до продажи «доходных мест»).

Коррупция «высшего общества» — источник подвижек в правительственных кланах, а также повод для крупных антиправительственных движений под демократическими лозунгами, под влиянием которых иногда происходит смена клана у власти и системы распределения доходов, реже — реальное продвижение к демократии. Современная история демонстрирует слабость человеческой природы и постоянные корпоративные и чиновничьи скандалы в самых демократических обществах. Отличие состоит в том, что в демократических обществах гибель репутации означает крах карьеры чиновника, тогда как в клановых — репутационные аспекты просто игнорируются.

Верховая коррупция предполагает огромные выигрыши, систему перераспределения крупных доходов, возможность быстрого обогащения, высокие индивидуальные риски и тенденцию к превращению коррупционеров в международных рантье. Если низовая коррупция исторически вырастает преимущественно из социального неравенства, то «верховая» — из безнаказанности.

¹¹ В данном случае под централизацией понимается наличие у взяткополучателя возможности координировать коррупционную транзакцию по отношению к остальным коррупционерам.

Влияние коррупции на экономический рост

Существующие исследования демонстрируют негативное влияние коррупции на экономический рост, накопление, эффективность помощи в целях развития, распределение доходов и борьбу с бедностью (а значит, и на возможности модернизации страны)¹². Однако каналы и уровень данного влияния столь же разнообразны, сколь разнообразны и сферы жизни общества, в которых развивается коррупция.

Прямое проявление *административной коррупции* — это экономический эффект от взяток (объем коррупции как их денежный эквивалент)¹³. Но как изменяются функциональные характеристики ресурсов при их перемещении от взяткодателя к коррупционеру? Трансферт ресурсов в виде взяток может выступать обычным перераспределением из потребления одного экономического агента в потребление или сбережения другого («низовая административная 1»)¹⁴, а также трансформацией ресурсов из потенциального накопления фирм в потребление и сбережения («низовая административная 2», «верховая административная»).

По данным исследования «Характеристика деловой и предпринимательской среды» (Business Environment and Enterprise Performance Survey), охватывающего более 3000 менеджеров предприятий в 17 странах с переходной экономикой, средний ежегодный рост продаж в 1997–2000 гг. составил 17% для фирм, оценивающих уровень коррупции как умеренный, и 10% — для оценивающих его как высокий. Разница в динамике инвестиций была практически идентичной: соответственно 17 против 9%.

При любом уровне коррупции взятка представляет собой преимущественно вычет из сбережений как источника накопления (кроме сферы недвижимости) данной страны в пользу личного потребления (внутри и вне страны), возможного реинвестирования за рубежом, в меньшей степени — инвестирования дома, в частности расширения вторичных сбережений.

В рамках административной коррупции наиболее существенное влияние на экономический рост оказывает коррупция «высшего общества», охватывающая деятельность среднего и крупного бизнеса, а также сферу государственных инвестиций. При государственных вложениях побочным продуктом коррупции обычно становится завышение стоимости проекта, с тем чтобы коррупционная цепочка могла получить часть доходов (налогов) даже в том случае, когда проект был реализован успешно.

¹² Sanjeev G., Davoodi H., Alonso-Terme R. Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? // IMF Working Paper 76. 1998; Sanjeev G., Davoodi H., Tiongson E. Corruption and the Provision of Health Care and Education Services // IMF Working Paper 116. 2000; Tanzi V., Davoodi H. Corruption, Public Investment, and Growth // IMF Working Paper 139. 1997.

¹³ С 2000 г. отечественными и зарубежными исследователями активно осуществляется измерение объемов взяток. К таким исследованиям можно отнести работы Фонда ИНДЕМ (см., например: Corruption Process in Russia: Level, Structure, Trends: Preliminary Report. М., 2005; Сатаров Г. Как измерять и контролировать коррупцию // Вопросы экономики. 2007. № 1), а также Всемирного банка.

¹⁴ В данном случае не учитывается косвенный эффект снижения эффективности механизма, направленного на сдерживание нарушений формальных правил, что способно породить непроизводительные издержки.

На низовом уровне административной коррупции масса мелких взяток образует значительный поток платежей, напрямую перераспределяющий доходы бедных и средних групп населения в рамках сложившейся системы отношений. При закреплении прав сбора «дани» за отдельными кланами возникает угроза для устойчивости общества. Если же сбор доходов приобретает «национальный оттенок», то можно ожидать роста социальной напряженности и усиления борьбы за ренту между национальными кланами.

Особо отметим воздействие верховой административной коррупции на структуру и эффективность государственных инвестиций, которые, в свою очередь, определяют потенциал экономического роста. В процессе существенных институциональных изменений при отсутствии естественных ограничений коррупции, а также интеграции в одном лице собственника и чиновника государственные инвестиции могут оказаться заложниками коррупции. В условиях мягких бюджетных ограничений¹⁵ выбор осуществляется в пользу высокозатратных инвестиционных проектов, в которых заинтересован коррумпированный чиновник, что ограничивает ресурсы, необходимые для поддержания и модернизации существующей инфраструктуры. Результатом снижения эффективности государственных инвестиций и искажения структуры расходов в пользу дорогих проектов в ущерб инвестициям в области, обладающие положительными экстерналиями с точки зрения социально-экономического развития (образование, здравоохранение)¹⁶, становится замедление темпов роста экономики.

Для административной коррупции в целом характерны негативные последствия, выражающиеся в ослаблении роли закона, снижении качества инфраструктуры и государственных услуг, значительном росте неопределенности в условиях осуществления нелегальных (а зачастую и легальных) трансакций. Она влияет на принятие решений относительно метода проведения реформ, а также приводит к консервации неэффективных институтов, отвечающих требованиям узких групп интересов.

Продуктом *коррупции с «захватом государства»* являются экономические последствия изменений правил игры, создающих перераспределительные преимущества определенным группам интересов. Действия, направленные на ограничение конкуренции и обеспечение доминирующего положения на конкретном рынке за счет «захвата государства», снижают темпы и качество экономического роста, так как сокращаются инвестиции агентов, которым коррупционный рынок «захвата» не доступен. Коррупция с «захватом государства», как правило, ассоциируется с ухудшением защиты прав собственности и контрактов, а также характеристик регулирования, что создает спрос на административную коррупцию.

Как показали специальные исследования, сложившиеся барьеры в некоторых азиатских странах настолько высоки, что лишь неформальные платежи обеспечивают возможности более или менее гладкого

¹⁵ Корнаи Я., Маскин Э., Ролан Ж. Осмысливая феномен мягких бюджетных ограничений // Вопросы экономики. 2004. № 11–12.

¹⁶ Tanzi V., Davoodi H. Op. cit.

функционирования системы. В этом случае коррупция как альтернатива законным формам поведения может выступать механизмом смягчения жестких формальных правил, что позволяет экономическим агентам ослаблять негативное воздействие неэффективных институтов¹⁷. «В контексте экономического роста только одно может быть хуже общества с закостенелой, сверхцентрализованной, нечестной бюрократией — это общество с закостенелой, сверхцентрализованной и честной бюрократией»¹⁸. Другими словами, высокие (чрезмерные) ограничения на развитие бизнеса, которые наблюдались исторически в ряде стран, вероятно, преодолевались с помощью коррупции¹⁹. С учетом того что в нашей стране «захват государства» (по данным Всемирного банка) прогрессирует, высока вероятность распространения административной коррупции как массовой, альтернативной формальным правилам формы поведения экономических агентов.

В долгосрочном периоде наибольший вред наносит все же смена «захватчиков». Если она происходит в результате демократического выбора, то остается возможность защищать устоявшиеся интересы. При «захвате» той или иной группой какого-либо ведомства перемены проводятся на уровне административных решений, а не публичных стратегий, внезапно ставя действующих экономических агентов перед фактом существенного изменения условий налогообложения, системы приоритетов и льгот и т. п.

Разумеется, «захват государства» улучшает перспективы роста инвестиций фирм-«захватчиков», так как им предоставляется наиболее преференциальный режим. Однако в долгосрочном плане их инвестиции могут снижаться, поскольку рентоориентированное поведение приносит более высокие доходы по сравнению с производительным, что ослабляет стимулы к инвестированию в реальный сектор²⁰. Более того, «захват государства» предполагает значительные непроизводительные издержки «захватчиков», что, по сути, трансформирует потенциальные инвестиции в потребление.

Исследование, проведенное сотрудниками ЦЭФИР²¹, демонстрирует отрицательную зависимость между уровнем «захвата государства» и социальными расходами. Это объясняется процессом их вытеснения расходами на «преференциальный режим». Таким образом, побочным продуктом коррупции с «захватом государства» является возрастающая диспропорциональность государственных расходов, возникающая в рамках административной коррупции. В этих условиях формируется неблагоприятная для прямых инвестиций среда, а с надеждами на долгосрочный устойчивый экономический рост приходится распрощаться.

¹⁷ Nathaniel L. Economic Development through Bureaucratic Corruption // The American Behavioral Scientist. 1964. Vol. 8, No 2. P. 8–14.

¹⁸ Huntington S. P. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968. P. 386.

¹⁹ Высокие стандарты борьбы с коррупцией и финансового контроля в развитых демократиях в последние полвека возникли после двух столетий довольно активного «захвата», колоссальных финансовых махинаций на стыке бизнес—государство и т. п.

²⁰ Slinko I., Yakovlev Y., Zhuravskaya E. State Capture in the Russian Regions / CEFIR, 2002. 14 Nov.

²¹ Ibid.

Оценивая влияние всех уровней коррупции на экономический рост, можно видеть, что происходит значительное перераспределение ресурсов в пользу потребления между слоями общества за счет накопления как государства, так и бизнеса. Снижается эффективность принятия управленческих решений и государственной политики в целом. Коррупционная составляющая предполагает смещение границы нормативной прибыльности проекта вверх с целью выплаты скрытых рент²². В этом случае ее внешнее проявление — пренебрежение менее рентабельными и долгосрочными проектами в пользу более краткосрочных проектов с быстрой отдачей ренты. В целом суммарное воздействие коррупции выражается в занижении нормы накопления, что вряд ли совместимо с задачами повышения темпов экономического роста и модернизации страны. В таблице 2 представлена взаимосвязь типов коррупции, предмета коррупционных транзакций и экономического эффекта.

Т а б л и ц а 2

Предмет коррупционной транзакции, релевантные и общие эффекты

Типы коррупции	Основание	Релевантный эффект	Общий эффект
Низовая административная 1	Услуга	Перераспределение личных доходов, вытеснение индивидов с низкими доходами из сферы потребления государственных услуг, снижение их качества, социальные конфликты	Ухудшение состояния среды функционирования бизнеса как в институциональном плане, так и с точки зрения создания и воспроизводства инфраструктурных ограничений.
Низовая административная 2	Барьер	Перераспределение прибылей в личный доход (вычет из инвестиций), повышение уровня неопределенности. Воспроизводство ошибок первого и второго рода, снижение качества регулирования. Создание спроса на «захват государства»	Рост неопределенности, связанный с непредсказуемым изменением правил игры (смена «захвата»), а также отсутствием механизма координации и защиты коррупционных транзакций.
Верховая административная	Распределение государственных расходов	Переход бюджета в руки фирм, искажение структуры государственных расходов в пользу высокозатратных проектов в ущерб существующей инфраструктуре (вытеснение расходов на образование, здравоохранение), снижение качества реформы государственного сектора	Ухудшение качества управления.
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	Перераспределительные преимущества	Перераспределение власти, расходных полномочий, смещение целей управления в пользу интересов узкой группы, создание благоприятных условий для развития административной коррупции (ухудшение качества защиты прав собственности и контрактов, рост административных барьеров)	Снижение доверия общества по отношению к государству

²² Уже имеются примеры того, что важные государственные проекты не реализуются, поскольку участники опасаются репрессий по причине «нецелевого» использования средств и превышения сметной стоимости проекта. Но работать без коррупционных перераспределений они просто не умеют, так как целый ряд звеньев в низовых цепочках ждет своей доли.

Борьба с коррупцией: общественные коалиции, стратегии развития

На базе проведенного анализа рассмотрим динамику коррупции в зависимости от стратегии развития страны. При этом необходимо учитывать сравнительные преимущества и недостатки альтернативных стратегий, проявляющиеся в области борьбы с коррупцией, так как характеристики отношений общества, бизнеса и государства, а также институциональных реформ зависят от выбранной стратегии; следовательно, возможны и разные варианты формирования коалиций. Здесь ключевую роль приобретают механизмы компенсаций, призванные ослабить противодействие институциональным изменениям со стороны проигравших групп, а также возникновение достоверных обязательств/угроз сторон относительно действий *ex post*.

В рамках мер по ограничению коррупции с «захватом государства» вероятность формирования широкой коалиции намного выше, чем при борьбе с административной коррупцией, поскольку последняя по своему составу не является однородной, а интересы релевантных групп могут характеризоваться высокой степенью гетерогенности. Исходя из этого, характер взаимоотношений и процесс компенсаций будут различаться в зависимости от рассматриваемого типа коррупции.

Как показывает опыт азиатских стран, эффективность антикоррупционных мер определяется как минимум двумя факторами: адекватностью мер по борьбе с коррупцией и стимулами политической элиты²³. Так, антикоррупционные меры должны быть направлены на ликвидацию причин коррупции, а не только на ее пресечение. В большинстве развивающихся стран с высоким уровнем коррупции это: низкая заработная плата чиновников; широкие возможности по осуществлению коррупционной деятельности; недостаточная тяжесть возможного наказания.

Влияние заработной платы. Несомненно, в условиях кризиса переходного периода заработная плата чиновников (особенно в регионах) была на уровне выживания, что создало благоприятную почву для развития коррупционной деятельности (это относится прежде всего к низовой административной коррупции и чиновникам на нижних ступенях бюрократической иерархии²⁴). С каждым годом коррупционная модель поведения из-за небольшой вероятности наказания и отсутствия легальных путей поддержания достойного уровня жизни становилась все более привычной не только для чиновников, служащих социальной сферы, но и для остальных граждан, которые в большинстве своем продолжают ее использовать для решения своих проблем. Здесь необходимо не только повышать альтернативные издержки для государственных служащих, но и воздействовать на стимулы индивидов.

В настоящее время уровень заработной платы чиновников сравнительно приемлем (в бедных регионах он относительно высок, как

²³ Quah J. Corruption in Asian Countries: Can It Be Minimized? // Public Administration Review. 1999. Vol. 59, No 6. P. 483–494.

²⁴ Для верховой административной коррупции и коррупции с «захватом государства» наибольшее значение имеет репутация, потеря которой ассоциируется с потерей должности.

в странах Азии), но еще не является конкурентоспособным по сравнению с оплатой труда в частном секторе в развитых регионах или в крупных компаниях. Таким образом, дифференциация заработных плат в различных секторах варьирует в зависимости от региона (при бюджетном выравнивании у госслужащих и пенсионеров), и чем она сильнее, тем больше потенциал коррупции.

Во-первых, большие различия в оплате труда порождают чувство несправедливости у чиновника, который пытается самостоятельно решить эту проблему. Во-вторых, чем выше дифференциация в заработной плате, тем острее проблема негативного отбора в государственном секторе. Исследования, проведенные в различных странах, демонстрируют наличие отрицательной связи между уровнем образования и уровнем преступности (включая и коррупцию)²⁵. Казалось бы, Россия является исключением, поскольку высокий уровень коррупции в нашей стране сочетается с относительно высоким уровнем образованности населения, однако различия между уровнем образования элит и бизнесменов, с одной стороны, и чиновников — с другой, довольно велики. В-третьих, стимулы к борьбе с коррупцией руководителя, стремящегося удержать конкурентоспособных исполнителей, в условиях низкой заработной платы явно недостаточны. Обеспечивая малую вероятность наказания за коррупционную деятельность, он получает возможность применять политику «кнута и пряника» (поддерживая лояльность подчиненных). В этом и проявляется опасность перекоса в сторону силовых методов борьбы с коррупцией, не предусматривающих соответствующих институциональных изменений. Такая стратегия может привести к сохранению или даже увеличению масштабов коррупции.

Дискреционные зоны. При ограниченных возможностях и рисках силовых методов борьбы с коррупцией приоритетным направлением является изменение правил, институциональных форм регулирования (или его полное устранение). Сокращение дифференциации в заработной плате — недостаточное условие преодоления всеобъемлющей коррупции, поскольку важно учитывать *ожидаемые потери* индивида (в том числе упущенные выгоды в виде будущего дохода), *навязывание коррупционных форм поведения на частном рынке институтов, воспроизводство неформальных правил поведения*, противоречащих формальным. Следовательно, важнейшее значение имеет формирование эффективных институтов (то есть институтов, которые делают более предпочтительной для *обеих сторон* конкурирующую легальную модель поведения) и соответствующих им механизмов принуждения. Однако это не означает мгновенного подавления коррупционной деятельности в силу воспроизводства неформальных образцов поведения индивидов, привыкших решать свои проблемы с помощью взяток, в то время как обеспечение достаточно высокой вероятности наказания чиновника для повышения «издержек влияния» ассоциируется с запретительно-высокими расходами государства.

²⁵ Usher D. Education as a Deterrent to Crime // The Canadian Journal of Economics. 1997. Vol. 30, No 2. P. 367–384; Lochner L., Moretti E. The Effect of Education on Crime: Evidence on Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports // The American Economic Review. 2004. Vol. 94, No 1. P. 155–189.

С точки зрения институциональных реформ ключевым является внедрение механизмов, регулирующих процесс институционального проектирования («правил для производства правил»). В качестве таких механизмов могут выступать оценки регулирующего воздействия, в рамках которых происходит отбор наиболее эффективных решений на основе анализа сравнительных преимуществ и недостатков той или иной опции институциональных изменений (или регулирования). Эти механизмы позволят также смягчить остроту проблемы создания неэффективных институтов. В свою очередь, оценки регулирующего воздействия предполагают опору на «принцип соучастия», то есть учет мнения адресатов соответствующей нормы и экспертного сообщества. Использование данного принципа в рамках институционального проектирования на всех уровнях власти способствует ограничению коррупции с «захватом государства», а также препятствует созданию институтов, предоставляющих чиновнику широкие возможности для оппортунистического поведения. Здесь важную роль играют структуры гражданского общества и различные бизнес-ассоциации, их переговорная сила.

В случае коррупции с «захватом государства» можно контролировать не только процесс, но и его конечный продукт, анализируя работу спроектированного института. При административной коррупции явный результат отсутствует и остается лишь выявление (достаточно дорогостоящее) коррупционной сделки, в сокрытии которой могут быть заинтересованы обе стороны. Единственная возможность обнаружить латентные случаи коррупционной деятельности — создать условия для передачи сигнала одной из сторон коррупционной сделки (как правило, взяткодателю). Это предполагает наличие контролирующего и пресекающего коррупционную деятельность органа с широкими полномочиями в осуществлении «насилия». Практика учреждения контролирующего органа при *de facto* недостаточной мощности²⁶ или высокой вероятности «захвата» со стороны подконтрольных ему ведомств в условиях неподотчетности гражданскому обществу приводила к дополнительному витку коррупции. Создание эффективного контролирующего органа облегчает процесс формирования достоверных обязательств/угроз применения санкций и предоставления компенсаций.

В то же время страны, использовавшие адекватные меры по борьбе с коррупцией, достигали успехов лишь тогда, когда получали поддержку со стороны политических лидеров (Сингапур и Гонконг)²⁷. Аналогично успешная реализация стратегии развития страны зависит от соответствующих стимулов политических лидеров, а также от их возможностей определять структуру стимулов релевантных общественных групп. Политический режим, поставивший своей задачей борьбу с коррупцией, должен быть устойчивым в течение достаточно долгого времени, чтобы коррупционная карьера перестала быть приемлемой, нормальной, «планируемой». Без движения сверху навстречу потребностям общественных групп и экономики коррупцию искоренить

²⁶ В азиатских странах данная проблема называется «проблема бумажного тигра» (Quah J. Op. cit.).

²⁷ Ibid.

сложно; к тому же нельзя быть полностью уверенным в твердости намерений политической элиты предпринять такие действия.

В целях дальнейшего анализа (в том числе и в ходе полевых исследований) и расширения возможностей борьбы с коррупцией мы предлагаем более четко разделять ее по видам в зависимости от типа «пары»: субъект—объект коррупционной сделки или принуждения к уплате взятки (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Субъекты и объекты коррупции — «аналитические» группы

Типы коррупции	Взяткополучатель (бенефициар — приобретатель преимуществ)	Взяткодатель (плательщик или те, кто предоставляет преимущества)
Низовая административная 1	Региональные власти	Средние и бедные слои общества
Низовая административная 2	Региональные и федеральные (низовые) органы	Средний и малый бизнес
Верховая административная	Элементы федеральной и региональной бюрократии	Бизнес, в том числе часть крупного
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	Федеральные и региональные власти, политический класс	Крупный бизнес

Повышение образованности населения, зрелости бизнеса и благосостояния не только его представителей, но и более широких слоев среднего класса, включая чиновничество, способствует снижению уровня коррупции, признанию гражданами ее неприемлемости и формированию консенсуса в кругах крупного бизнеса относительно необходимости изменения правил игры²⁸. Вместе с тем очень важен вопрос о том, какие общественные группы реально готовы к борьбе с коррупцией²⁹. На наш взгляд, очевидна естественная антикоррупционная позиция интеллектуальной элиты, бедных и средних слоев населения, малого и среднего (регионального) бизнеса, причем это относится и к низовой, и к верховой коррупции.

Сложнее положение региональных властей, вынужденных (при нынешней системе распределения доходов) постоянно лоббировать свои интересы. Безусловно, они заинтересованы в уменьшении «федеральных проблем», но локальную борьбу с низовой и «региональной» административной коррупцией им вести непросто.

Еще сложнее положение крупного бизнеса, который в меньшей степени страдает от административной коррупции, но вряд ли может отказаться от воздействия на государственные органы в собственных интересах. Крупный бизнес (как и наиболее состоятельные 20% населения) объективно заинтересован в хорошем государственном аппарате, высоких рейтингах страны, но бороться сразу против всех видов коррупции

²⁸ В конце 1920-х годов несколько крупных бизнесменов Чикаго образовали секретный орган для борьбы с Аль Капоне и мафией. Они сумели добиться смены мэра и предпринять другие шаги по ограничению преступности, что, правда, не получило должной общественной оценки на фоне действий «федералов».

²⁹ См.: Григорьев Л. М. Конфликты интересов и коалиции // Pro et Contra. 2007. № 9. С. 114. Табл. 4.

ему нелегко. Проблема усложняется тем, что отдельные ФПГ обладают традиционными преимуществами в решении своих проблем и вряд ли откажутся от них в пользу конкурирующих групп и лоббистов.

Федеральная бюрократия и политический класс всегда будут выступать (по крайней мере, на словах) против коррупции, но эффективность их борьбы с ней ограничена вследствие постоянного давления групп интересов, использования сложившихся методов для карьерного роста, постепенного привыкания к коррупционной деятельности. При создании любых схем борьбы с коррупцией необходимо видеть возможные конфликты интересов. Естественной стратегией может быть постепенное «отсечение» тех или иных сфер от административной коррупции с одновременным ограничением возможностей «захвата государства». Принципиально важно, чтобы в кругах политической, деловой, бюрократической элиты страны сформировалось стойкое убеждение в том, что коррупция является негативным фактором глобальной конкуренции, объективным тормозом экономического роста, модернизации и интеграции страны в мировое сообщество как одной из ведущих демократических держав.

Обратимся к анализу динамики составляющих коррупции в зависимости от реализуемой стратегии развития.

Стратегия «Инерция». Данная стратегия представляет собой различное комбинирование элементов рассматриваемых ниже стратегий, но не на основе системного подхода, поскольку отсутствуют механизмы выявления и продвижения приоритетов. В этих условиях продолжает функционировать старый государственный аппарат, использующий привычные механизмы принятия решений, что ставит под сомнение перспективы проведения эффективных институциональных реформ. С точки зрения верховой административной коррупции направления расходования бюджетных средств можно лоббировать, исходя из соображений частной выгоды для лиц, принимающих решения.

Стратегия «Рантье» подразумевает наращивание государственных расходов в социальном секторе, в сфере государственного управления и ориентирована на поддержку наименее обеспеченных слоев населения. Другими словами, происходит своего рода «размен» институциональных реформ на повышение благосостояния населения, формирующего широкую коалицию в расчете на устойчивость роста, связанного с сырьевой составляющей.

Выбор мер по борьбе с коррупцией будет скорее осуществляться в пользу силовых шагов, побочный продукт которых — создание условий для применения двойных стандартов гарантом соответствующего правила³⁰. Это может трансформировать борьбу с коррупцией в механизм обеспечения лояльности, реализуемый посредством политики «кнута и пряника». Недостаточное внимание к институтам, регулирующим процесс принятия решений и взаимоотношения государства и общества, не позволит сдерживать коррупцию. Стимулы политических элит к борьбе с коррупционной деятельностью и со-

³⁰ Под гарантом в данном случае понимается как контролирующий орган, так и любой индивид, обладающий относительными преимуществами в осуществлении действий, выражающихся в ограничении коррупционной деятельности индивидов, ему подотчетных.

зданию механизмов, ограничивающих процесс внедрения и воспроизводства неэффективных институтов, достаточно слабы. Поэтому мала вероятность использования структур гражданского общества в рамках реализации «принципа соучастия» и контроля над процессом расходования бюджетных средств.

Отсутствие общественного контроля над результативностью и экономичностью расходов в сфере реформы государственного управления приводит как минимум к двум отрицательным последствиям. Во-первых, выбор направления расходов может осуществляться с учетом возможностей извлекать выгоду от коррупционной деятельности. При этом он зависит от переговорной силы существующих коалиций внутри государства и подвержен воздействию со стороны аутсайдеров, пытающихся оказывать влияние³¹, что значительно увеличивает непроизводительные издержки функционирования государственного аппарата. Во-вторых, процесс внедрения эффективных решений в ходе реформы государственного сектора существенно замедляется, так как для инсайдеров они справедливо могут ассоциироваться со снижением нелегальных выгод. Тогда сам процесс превращается в имитацию реформ, сопровождающуюся дележкой ресурсов между инсайдерами и аутсайдерами, а коррупция ограничивает возможности модернизации государства.

В таких условиях будет распространяться административная коррупция, в меньшей степени — коррупция с «захватом государства». В случае с реформированием государственного сектора речь идет о влиянии коррупции на процесс принятия стратегических решений, а также локальных решений выбора контрагента в рамках дележа государственных ресурсов. Другими словами, могут происходить *постепенная институционализация коррупции* (то есть сращивание административной коррупции и коррупции с «захватом государства») *и ее укоренение в сознании экономических индивидов как стандартной модели поведения.*

Стратегия «Мобилизация». Как и в предыдущем случае, эта стратегия предусматривает увеличение доли государственных расходов в ВВП. Однако в отличие от стратегии «Рантье» она ориентирована на иные социальные группы как по их характеристике (узкие группы интересов), так и по структуре интересов (гетерогенные интересы).

Наращивание расходов происходит в отдельных приоритетных секторах экономики, которые, с одной стороны, позволят поддерживать устойчивые потоки государственных доходов, а с другой — способны оказывать воздействие на мировые процессы. При этом значительные инвестиции в высокотехнологичные отрасли, ВПК и сферу НИОКР могут спровоцировать рост коррупции, а также ограничить возможности институциональных реформ (по крайней мере, за рамками выбранных секторов) и повышения уровня заработной платы бюджетников.

С точки зрения влияния коррупции на экономический рост опасность реализации данной стратегии заключается в том, что сложно обеспечить стратегическую эффективность при выборе направлений

³¹ *Milgrom P.* Employment Contracts, Influence Activities and Efficient Organizational Design // *Journal of Political Economy.* 1988. Vol. 96. P. 46–60.

расходования бюджетных средств. На первоначальном этапе этот выбор может осуществляться под воздействием влиятельных групп интересов (узких), а «работа над ошибками» будет ассоциироваться с запретительно-высокими издержками, что обостряет «проблему колеи» *ex post*. Поэтому велика вероятность заметного роста коррупции с «захватом государства». Под прикрытием лозунгов о необходимости модернизации страны возможен значительный перекос в структуре расходов в ущерб развитию инфраструктуры, человеческого капитала, что негативно скажется на долгосрочных перспективах роста.

Другую опасность представляет политика усиления влияния государства на выбранные сектора экономики, которая может постепенно распространиться и на все остальные. Это приведет к чрезмерному регулированию экономики и новому скачку «низовой административной 2» и «верховой административной» коррупции.

Данная стратегия в большей степени подвержена значительному распространению «верховой административной» коррупции и коррупции с «захватом государства», ее институционализации в «базовых» секторах. В результате *повысятся непроизводительные издержки, снизится уровень конкуренции во многих отраслях.*

Стратегия «Модернизация». Здесь на первый план выходят масштабные институциональные реформы, направленные на формирование механизмов создания и поддержания эффективных институтов, обеспечивающих благоприятную среду для экономического роста. Рассматриваемая стратегия входит в противоречие с коррупционной деятельностью, так как расчистка институциональных «завалов» и проведение эффективной конкурентной политики ухудшают условия для коррупции. Поэтому проблема определения состава коалиции и компенсаций приобретает ключевую роль.

Некоторые общественные группы, заинтересованные в сохранении рентных отношений и имеющие возможность блокировать принятие эффективных решений, будут препятствовать борьбе с релевантной для них коррупцией. Однако те же самые группы могут быть заинтересованы в снижении коррупции за пределами сферы их деятельности (в первую очередь связанной с рентоориентированным поведением). Поэтому масштабы коррупции с «захватом государства» и административной коррупции будут определяться эффективностью механизмов, смягчающих остроту указанных проблем: *формирования достоверных обязательств и угроз; оценок регулирующего воздействия, ex ante* снижающих вероятность ошибок и оппортунистического поведения; *взаимодействия государства и гражданского общества*, что предусматривает реализацию «принципа соучастия» в рамках институционального проектирования, а также контроль результативности и эффективности бюджетных расходов.

При отсутствии или имитации данных механизмов коррупция может стать именно той причиной, которая похоронит перспективы успешной реализации стратегии «Модернизация». Ее осуществление возможно только при последовательном проведении институциональной реформы, направленной на сокращение зон дискреционных действий чиновников, развитие общественного контроля за деятельностью государства, ориен-

тированной на создание благоприятной среды для развития малого и среднего бизнеса, производственной и деловой инфраструктуры.

* * *

Перспективы коррупции в России зависят от выбора стратегических направлений развития страны. Если будут наблюдаться колебания от стратегии «Рантье» к «Модернизации» в зависимости от текущих политических обстоятельств, при отсутствии четких критериев осуществления политики государства, быстрого роста коррупции может и не последовать. Однако возможно ее постепенное укоренение как наиболее «эффективной» модели поведения. При создании оптимального механизма, направленного на сдерживание нарушений формальных правил, с точки зрения соотношения издержек и выгод акцент должен быть сделан на борьбе прежде всего с «верховой административной», «низовой административной 2» и коррупцией с «захватом государства». В современном мире большинство торговых и финансовых партнеров прошли исторические стадии высокой коррупции, поэтому имидж коррумпированной страны увеличивает транзакционные издержки глобальной конкуренции для бизнеса, граждан и государства. Формирование эффективного конкурентоспособного государства предполагает уменьшение коррупции, которая не только тормозит экономический рост и ухудшает его качество, но и в целом затрудняет модернизацию страны.

*Е. ГОНТМАХЕР,
доктор экономических наук,
профессор, заведующий Центром
социальной политики ИЭ РАН,*

*Т. МАЛЕВА,
кандидат экономических наук,
директор Независимого института
социальной политики*

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

В 1990-е годы в России возникли беспрецедентные по сравнению с советской эпохой различия как в текущих доходах и потреблении населения, так и в его обеспеченности недвижимостью, предметами длительного пользования. Как следствие, в стране усилилось социальное расслоение, которое выражается не только в количественных параметрах. Образовавшиеся новые группы населения (богатые, средние классы, средне- и малообеспеченные) сформировали собственные уклады жизни. При этом в годы подъема, несмотря на благоприятные усредненные экономические показатели, различия между данными укладами продолжали углубляться. Видимо, происходит их «капсулирование» (закрепление) из-за фактического прекращения процесса диффузии социальных групп. После начального бурного социального перемешивания общественных слоев в 1990-е годы произошло резкое (полагаем, даже слишком резкое) уменьшение вертикальной мобильности и сформировалась ориентация на извлечение ренты из достигнутого положения.

Можно утверждать, что в результате экономических, социальных и политических процессов последних 15—20 лет российское общество еще не смогло консолидироваться вокруг общих целей и ценностей. В настоящее время оно представляет собой постепенно усложняющуюся совокупность микросообществ, возникших по множеству оснований.

На этом фоне проведение любых реформ сталкивается с практически неизбежным сопротивлением со стороны групп специальных интересов, поскольку рациональные действия «сверху» могут их непосредственно затрагивать. Власть вынуждена прибегать к авторитарным и манипулятивным методам управления обществом, что еще больше усугубляет ситуацию. Нынешнее его состояние характеризуют как стабильное прежде всего потому, что благодаря экономическому росту появилась возможность направить существенные средства на социальные цели, например на «монетизацию льгот», которая обошлась федеральному бюджету в сумму, в несколько раз превосходящую первоначально запланированную.

Любое значительное снижение цен на российские энергоносители, несмотря на наличие Стабилизационного фонда, приведет к серьезным проблемам с финансированием накопленных социаль-

ных мандатов, если, конечно, экономика уже в ближайшие годы не переориентируется на новые приоритеты. Но, абстрагируясь от цен на нефть, важно понимать, что раздробленное общество не отвечает потребностям высокотехнологичной, интеллектуальной и наукоемкой экономики, поскольку требуемое качество человеческого капитала не сводится только к физическому здоровью населения и современному образованию. Нужны принципиально иная социальная однородность общества, интенсивная мобильность его слоев и жизненных укладов, что, конечно, не должно приводить к потере этнической и культурной идентификации.

Основными принципами, способными объединить решающее большинство общества, могут стать:

- обеспечение равных стартовых возможностей на индивидуальном уровне;
- ясность положительных социальных перспектив для всех общественных слоев;
- формирование на этой базе *образа жизни*, приемлемого для максимального числа ее укладов.

Образ жизни

Какие черты желаемого (будущего) российского образа жизни можно назвать? При этом речь не идет о «выращивании в пробирке» некоего «нового, идеального» человеческого материала. На самом деле уже сейчас имеются *общие ценности*, которые методами социальной политики нужно вывести на авансцену общероссийской жизни.

Справедливость

Экономический подъем позволил «разогнуться» тем, кто пережил кризисное десятилетие, но он не решил проблемы соответствия характера и уровня жизни представлениям о трудовых или даже предпринимательских заслугах. Распространенное ныне в российском обществе ощущение социальной несправедливости крайне опасно, поскольку оно легко канализируется в поиск виновного: внутри страны — по этническому («инородцы») или социальному («олигархи», просто обеспеченные люди) признаку, а вне страны — в ненависть ко всему «американскому», «западному». Как показывают социологические опросы, это уже начинает происходить, хотя пока в основном в рамках традиционно подверженных ксенофобии слоев общества.

Простая раздача бюджетных денег на социальные цели, внеочередные индексации пенсий и зарплат врачей, учителей, работников культуры и военнослужащих не смогут обратить вспять эти негативные тенденции. С точки зрения большей части нашего общества, «справедливость» — это прежде всего *моральная норма*. Люди готовы согласиться с тем, что доктора наук должны жить лучше простых рабочих, потому что они много лет учились и их вклад в общественное благосостояние очевиден; к тому же в России интеллектуальный труд

всегда был престижным. Но поверить в то, что долларовым миллионером можно стать честно и быстро, бóльшая часть наших сограждан не может, тем более что для этого нередко имеются веские основания. В сфере бизнеса в качестве нормы выступает мелкий предприниматель, который на глазах местного сообщества тяжелым трудом формирует свое скромное благосостояние.

Конечно, ощущение справедливости в России не обязательно станет преобладать только тогда, когда самые богатые будут раскулачены. Имеются и более цивилизованные варианты.

Во-первых, обладателям крупных состояний нужно поменять свой образ жизни. Было бы разумным уделять меньше внимания демонстративной, откровенно вызывающей стороне «светской жизни», освещение которой занимает видное место в СМИ. Хотя в мире активно обсуждаются светские новости из жизни миллиардеров и киноактеров, но такой эпатаж остается развлечением и не вызывает социального раздражения у бедных, а также образованных слоев населения.

Во-вторых, для крупного и среднего бизнеса пришло время *действительно серьезной системной благотворительности*, направленной на решение конкретных и самых болезненных общественных проблем, например на финансовую помощь патронатным и приемным семьям или на создание рабочих мест и обучение инвалидов.

В-третьих, *пора отказаться от аморальной сегрегации* по признаку толщины кошелька в здравоохранении и школьном образовании. Государство должно приблизить максимальное число социальных учреждений к уровню, который сейчас характерен для немногих.

В-четвертых, государство *должно перейти от слов к делу в борьбе с коррупцией*. Надо, наконец, четко выделить те немногочисленные (по сравнению с нынешним положением) сферы, где оно действительно выступает более эффективным менеджером, чем саморегулируемые и общественные организации, а также бизнес.

Опека над социально незащищенными

Ощущение социального неблагополучия, распространенное в стране, обостряется массовой безнадзорностью детей, нищетой инвалидов, заброшенностью и полной незащищенностью стариков, особенно одиноких. В дореволюционной России государство практически не занималось этими проблемами, оставляя их решение на усмотрение частных и местных благотворителей. Но за годы советской власти ситуация в данной области кардинально изменилась, и до сих пор в общественном мнении доминирует представление о том, что именно государство должно нести основную ответственность за судьбы социально уязвимых граждан. В 1990-е годы оно резко ослабило свои усилия в сфере социальной защиты и фактически оставило без поддержки миллионы беспомощных людей, что лишь обострило в обществе чувство свершающейся несправедливости. Это тем более относится к настоящему времени, когда в бюджетной системе наблюдается изобилие средств, успешно стерилизуемых государственными финансовыми институтами.

Конечно, было бы ошибкой требовать срочной раздачи денег всем бедным и социально незащищенным. Общество поймет и поддержит меры, направленные в первую очередь на *социальную реабилитацию* безнадзорных детей, инвалидов и одиноких стариков.

Многое уже было сказано о необходимости ликвидации детских домов (за исключением тех, в которых находятся тяжело больные дети, требующие специализированного ухода). Но еще важнее из-за масштабов проблемы (речь идет о миллионах детей) *позаботиться о детях из социально неблагополучных семей*. Здесь возможны и ужесточение законодательства о лишении родительских прав, и временное изъятие детей в благополучные семьи (подкрепленное соответствующим материальным поощрением), и установление ежедневной опеки со стороны общественности и местных властей над семьями, где ребенок чувствует себя неуютно и создана реальная угроза его здоровью и нормальному развитию. Подключение общественности к решению этих проблем способно положительно повлиять на настроения жителей на поселенческом и муниципальном уровнях.

Интеграция инвалидов в общество может стать классическим примером *государственно-частного партнерства*. Государство определяет идеологию и механизмы действий, выделяет стартовые бюджетные деньги (например, на медицинскую реабилитацию и предоставление соответствующих технических средств), а бизнес, используя собственные ресурсы, обучает инвалидов и создает для них рабочие места. Это будет иметь и большую экономическую отдачу, так как, во-первых, в условиях дефицита рабочей силы инвалиды, как правило, оказываются востребованными именно как работники (в своей массе добросовестные и дисциплинированные) и, во-вторых, снижаются совокупные затраты общества на их содержание благодаря дополнительно производимому ими ВВП. Однако большинство инвалидов не могут работать по объективным причинам, поэтому требуется такая форма общественной солидарности, как обеспечение их жизни за счет налогоплательщиков. При этом нужны точные и эффективные механизмы распределения бюджетных средств и доведения их до адресатов, прежде всего в форме реабилитационных и поддерживающих натуральных услуг, и реорганизация системы денежных выплат инвалидам.

Аналогичные программы необходимы и применительно к одиноким пенсионерам (одиноким супружеским парам пенсионеров), нуждающимся в постороннем уходе. Однако здесь роль государства сводится к *публичному размещению бюджетного госзаказа* между муниципальными, частными и общественными организациями, специализирующимися на работе в этой сфере.

Крайне важно *децентрализовать политику в отношении социально уязвимых групп населения*, максимально приблизив ее к адресатам помощи. Для этого надо передать соответствующие функции по крайней мере на уровень муниципальных округов, закрепив за ними стабильные источники бюджетных доходов. Подобный маневр благотворно скажется на мнении населения о проводимой борьбе с социальным неблагополучием, позволит вовлечь в данный процесс представителей общественности.

Достойная оплата достойного труда

Богатые могут позаботиться о своем благополучии сами. Социально незащищенных должно взять под опеку государство вместе с бизнесом и общественностью. Но большинство населения — это люди, работающие по найму, мелкие предприниматели, военнослужащие, отчисления с доходов которых во многом и позволяют функционировать государству. Несмотря на снижение уровня безработицы в российской экономике и рост доходов населения, ситуация продолжает оставаться тревожной.

Во-первых, крупнейший работодатель — государство — выплачивает врачам, учителям, работникам культуры, военнослужащим в подавляющем большинстве случаев мизерную зарплату. Именно поэтому российские бедные — не столько пенсионеры и инвалиды (хотя среди них бедных тоже немало), сколько бюджетники с женами-бюджетницами и одним-двумя несовершеннолетними детьми и молодые семейные офицеры.

Во-вторых, миллионы людей все еще заняты на убыточных предприятиях, конкурентоспособность которых восстановить невозможно. Прямое социальное следствие этого — низкие зарплаты в сельском хозяйстве, текстильной и кожевенно-обувной промышленности, большинстве подотраслей машиностроения.

В качестве социального норматива, соответствующего желаемому российскому образу жизни, можно предложить не просто «достойную» заработную плату, а занятость на эффективных рабочих местах, связанных с производством конкурентоспособных товаров и услуг, что, в свою очередь, и позволит обеспечить достойную зарплату.

Требует расшифровки и понятие «достойная». По нашему мнению, оно определяется сочетанием двух факторов: минимальная оплата труда должна обеспечивать по крайней мере «минимальный потребительский бюджет» (примерно вдвое больше «прожиточного минимума трудоспособного человека») одинокого работника, а средняя оплата труда по стране — быть не ниже совокупного минимального потребительского бюджета работника и двух членов его семьи, то есть на свою зарплату работник сможет скромно, но достойно содержать семью с неработающей женой и ребенком¹.

Семья

Несмотря на многочисленные новации в организации семьи, в России по-прежнему доминируют традиционные семейные ценности. Но реализовать их на практике удастся далеко не каждому: мешают неуверенность в завтрашнем дне, низкая материальная обеспеченность молодежи, широкое распространение алкоголизма и наркомании.

¹ По итогам II квартала 2007 г. прожиточный минимум в целом по России для трудоспособного человека, пенсионера и ребенка составлял соответственно 4116, 3033 и 3647 руб. в месяц (http://www.gks.ru/scripts/db_inet/dbinet.cgi?pl=2340007). Таким образом, минимальная оплата должна быть не ниже 8232 руб., а средняя зарплата — не ниже 23758 руб. Сравним: в конце 2007 г. «минималка» составляла 2300 руб., а средняя зарплата достигла 13–14 тыс. руб.

Эффективная семейная политика невозможна без создания благоприятных внешних условий, например достойной оплаты достойного труда, оздоровления всей атмосферы в обществе и долгосрочных усилий властей и элиты, направленных на рост образованного здорового населения. Уже сейчас можно предложить отдельные меры, которые, не подменяя настоящую семейную политику, способны поднять престиж института семьи. Так, целесообразно предоставлять дополнительные вычеты по подоходному налогу работника, если у него на иждивении находятся другие члены его семьи, или ощутимую скидку по оплате путевок на курорты и санатории, если отдыхать едут все члены семьи. Нужно поощрять (в частности, налоговыми каникулами) именно семейный малый бизнес, когда муж и жена (или совместно с другими членами семьи) открывают кафе, мини-гостиницу, магазинчик, мастерскую по оказанию бытовых услуг. Государство могло бы материально поддерживать семейные клубы, где люди встречаются и проводят свой досуг, в виде, например, бесплатного предоставления помещения, телефонов и т. п. (разумеется, занятие бизнесом на этой площади должно быть запрещено).

Желаемые характеристики российского общества

Какое общество может возникнуть в России, если перечисленные выше базовые ценности станут основой образа жизни и материализуются в конкретных действиях?

Прежде всего *будет достигнуто устойчивое равновесие* между всеми частями, слоями, группами и элементами общества, что крайне важно для обеспечения долгосрочной социальной и политической стабильности в стране. При этом заработают механизмы общественного саморегулирования, а не ручного управления, осуществляемого узкой группой бюрократов.

Удастся *сохранить разнообразие* (этническое, культурное и пр.) укладов жизни, создав при этом возможности для их взаимной диффузии и *формирования общей политической, управленческой и интеллектуальной элиты*.

Основная часть российского общества по уровню своего материального положения станет концентрироваться вокруг найденной «золотой середины». К числу бедных будут относиться только *безнадежные маргиналы* — не более 5% населения. В случае превышения этого уровня общество мобилизует дополнительные средства для нормализации положения.

Обладатели огромного богатства начнут рассматривать его не как признак собственного превосходства и победы над себе подобными, а как *приобретенную ответственность* за то, чтобы эти деньги направлялись в том числе и на общественные цели (создание новых рабочих мест, благотворительность и пр.). Это вполне соответствует исконной русской (и не только русской) духовной традиции.

Государство, как неотъемлемая часть общества, расстанется со многими из нынешних функций и *прежде всего откажется от прямого вмешательства в экономику* в качестве крупнейшего владельца или

совладельца наиболее ценных активов. Функции надзора и контроля, как правило, будут переданы саморегулируемым организациям и профессиональным сообществам. Тем самым кардинально сократится база коррупции и неэффективного администрирования.

Стратегии возможного развития

Сопоставим сформулированные выше основные черты желаемого образа жизни с возможными стратегиями развития России².

Стратегия «Инерция»

Эта стратегия складывается стихийно, базируясь на традиционном русском «авось», или «кривая вывезет». России повезло с ценами на нефть, так, может быть, везение продолжится и дальше? Пока же будем копить деньги в Стабилизационном фонде (или в новых фондах, создаваемых на его базе), распределяя лишь небольшую часть из них на цели решения только самых неотложных социальных проблем.

Различия в материальном положении россиян будут углубляться. Официально учитываемая заработная плата и сейчас различается в десятки раз, но дифференциация усиливается из-за сопоставимых по объему «серых» выплат. Однако в рыночной сфере такое положение во многом объективно обусловлено разделением на успешный (крупные госмонополии, экспортеры сырья и обслуживающие их отрасли) и неконкурентоспособный сектор (легкая промышленность, сельское хозяйство, значительная часть машиностроения и оборонки, малый бизнес). В то же время сохраняются административные и коррупционные препятствия для развития малого бизнеса, доля которого и в ВВП, и в занятости недопустимо мала и не соответствует требованиям современной высокоинтеллектуальной экономики. Наиболее острая ситуация в области заработной платы сложилась в бюджетной сфере (образование, здравоохранение, культура), а также в отношении военнослужащих, где работодатели — государство и органы местного самоуправления — пока не нашли оптимального соотношения между уровнем оплаты труда и его результатами.

Развитие по инерционному сценарию приведет к маргинализации многих работников (в неконкурентоспособных секторах и бюджетной сфере), когда их значительная часть (не менее 20–25 млн человек) потеряют реальные шансы на эффективную занятость и соответствующую оплату труда. Опасаясь социального взрыва, государство будет вынуждено фактически дотировать мизерную зарплату в этих секторах, принимая на себя дополнительные финансовые обязательства, источником покрытия которых (через налогообложение) станет конкурентная сфера нашей экономики, что, в свою очередь, еще больше ее обременит, уменьшая возможности для дальнейшего развития.

² Подробнее о возможных сценариях развития России см. статьи под этой рубрикой в январском номере журнала.

Массированное социальное обременение грозит конкурентному сектору экономики и в связи с нынешними тенденциями в пенсионном страховании и обеспечении. Рост дефицита Пенсионного фонда во все большей степени покрывается за счет федерального бюджета. Старение населения и необходимость поддерживать достигнутый уровень пенсий рано или поздно сделают неизбежным либо повышение ЕСН, либо «раскупорку» Стабилизационного фонда. Оба варианта прямо противоречат долгосрочным экономическим интересам страны.

Финансовое положение Пенсионного фонда не позволяет в обозримой перспективе существенно повысить пенсии. Максимум, на который можно рассчитывать, — сохранение нынешнего коэффициента замещения (25%), а также современного реального содержания пенсий. Это означает, что отдельно проживающие пенсионеры, как правило, будут в массе своей по-прежнему относиться к малообеспеченным слоям.

К этим же слоям будет относиться и значительная часть семей с несовершеннолетними детьми. Несмотря на постоянно повышающиеся размеры единовременного пособия при рождении ребенка и пособия по уходу за ним до достижения возраста 1,5 лет, основным каналом поддержки семей с детьми остается ежемесячное пособие, выплачиваемое малообеспеченным семьям до достижения ребенком возраста 16 лет (а при продолжении очного обучения — 18 лет). Оно передано в ведение регионов, и его размер колеблется, как правило, от 70 до 200 руб., что явно недостаточно. Ситуацию усугубляет и выплата ежемесячного пособия в денежной форме, не позволяющая региональным властям оказывать помощь «в натуре», что зачастую более предпочтительно в отношении детей из неблагополучных семей.

Как показывают обследования, «монетизация льгот» практически не повлияла на снижение уровня бедности в России из-за сохранения категориального подхода к социальной помощи, никак не связанного с уровнем дохода семьи льготника. Если и в дальнейшем в этой сфере не произойдет принципиальных изменений, то увеличение размера ежемесячных денежных выплат, введенных для «федеральных» и части «региональных» бюджетников, в лучшем случае не будет превышать показатель инфляции.

Сложившиеся тенденции не способствуют снижению в перспективе социального неравенства как в плане доступа к социальным услугам, так и с точки зрения денежных доходов. Структура российского общества останется неизменной:

- 1–2% населения — богатые;
- 15–20% — средние классы (доходы позволяют делать сбережения, широко пользоваться кредитными механизмами, обладать собственной квартирой, автомобилем и дачей, образ жизни предполагает заботу о собственном здоровье, вложение денег в свое образование и образование детей, участие в программах дополнительного медицинского и пенсионного страхования, отдых за пределами места жительства, активное участие в местном самоуправлении и т. п.);
- 60–65% — промежуточный слой между средними классами и бедностью (жизнь от зарплаты до зарплаты, стесненность в расходах на высококачественные продукты питания и товары длительного

пользования, практически случайный доступ к качественным услугам образования и здравоохранения, высокая вероятность потери доходов и соответственно сползания в бедность);

— 15–20% — бедность (борьба за выживание, невозможность доступа к качественным социальным услугам);

— 5–7% — социальное «дно» (беспросветная нищета, окончательная люмпенизация).

Такая социальная структура не гарантирует общественной стабильности, не может обеспечить и перелом к лучшему с точки зрения поддержания *доверия* в треугольнике «общество — государство — бизнес».

Стратегия «Рантье»

В рамках данной стратегии социальная политика предполагает существенное усиление перераспределительных функций государства без проведения модернизационных реформ. В результате такой политики (если она будет проводиться достаточно профессионально) возможно некоторое сокращение имущественных различий за счет форсированного повышения доходов (в том числе в рыночном секторе — через давление на бизнес) наименее обеспеченных слоев населения.

Продолжится наращивание финансирования через национальные проекты. При этом объемы выделенных средств могут возрасти в несколько раз, что позволит осуществлять дальнейшее обновление материально-технической базы образования, здравоохранения и, возможно, культуры (в качестве нового национального проекта), а также повышение заработной платы бюджетников.

Пенсионный фонд окончательно превратится в часть федерального бюджета. При этом индексации пенсий будут проводиться очень часто, исходя из необходимости поддержания стабильности в обществе.

Реализация всех названных мер будет сопровождаться мощной пропагандистской кампанией прежде всего через электронные СМИ, суть которой — показать, как социально ориентированное государство (наконец-то появившееся в стране, пережившей «непростой советский период и хаос 1990-х годов») решает назревшие проблемы. Временная трудовая миграция в страну может принять своеобразный характер. Обласканные государством «коренные жители» будут замещать только «чистые» рабочие места, перекладывая на гастарбайтеров уборку улиц и строительство дорог, бэби-ситерство и даже работу станочником на заводе.

Большая сырьевая рента позволит состоятельным российским гражданам проводить отпуск за границей. При сохранении социального неравенства это означает двух-трехкратный выезд в год вместо расширения круга выезжающих. Рентополучатели из состоятельных слоев быстро освоят мир, посетят те столицы, острова и курорты, куда раньше было невозможно попасть, может быть, купят там дома и виллы. Следующее поколение уже не будет знать своей страны и переключится на жизнь за рубежом. В принципе в глобализации молодежи нет ничего удивительного — масса молодых людей и сейчас уезжает на хорошо оплачиваемые рабочие места за границей. Но

расширятся ли при этом возможности самореализации для среднего класса как в сфере культуры, так и в плане отдыха?

Если раздавать средства понемногу всем группам недовольных или активно лоббирующих, трудно ожидать серьезной политики в области культуры, отдыха и развития человека. Намного проще вывозить людей за границу, создавать элитные клубы, покупать игроков и привозить «звезд», подрабатывать за рубежом, чем систематически помогать российской культуре, неординарным людям, особенно молодым. Меценаты способны повысить качество обслуживания самых богатых и поддерживать вместе с государством наиболее знаменитые учреждения культуры. Чем равномернее распределены по целям средства небогатой страны, тем менее вероятны масштабное возрождение культуры и формирование желаемого образа жизни.

В принципе подобная стратегия может быть успешной, и продолжительность ее реализации зависит в первую очередь от таких факторов, как цены на нефть и другое экспортируемое сырье, торговый и платежный балансы страны. Если, как прогнозирует нынешнее правительство, уже через два-три года в России стоимость импорта сравняется со стоимостью экспорта, то это будет первым признаком близкого исчерпания финансовых возможностей проведения масштабной государственной перераспределительной политики. А в случае падения цен на нефть государство может столкнуться с необходимостью отказа от стратегии «Рантье». Возникающая тогда развилка очень проста: либо переход к мобилизационному сценарию, либо формирование и реализация модернизационной стратегии.

Стратегия «Мобилизация»

В условиях экономического подъема мобилизация в социальной сфере представляется маловероятной. Однако в случае ограничения доходов государства, усиления тенденций к управлению социальными процессами «сверху» может проявиться ряд ее элементов. При наличии больших групп состоятельных людей мобилизация означает определенное давление в области налогов, ужесточение контроля над потреблением, привлечение частных компаний к полупринудительному решению социальных проблем, согласно усмотрению чиновников различных уровней.

Мобилизации — и прежде всего государственных расходов на культуру — присущи хорошо известные проблемы. Во-первых, она характеризуется архаичными подходами к формированию культурной среды, которые не приемлет интеллигенция и которые невозможно реализовать в открытой стране. «Свой» образ жизни не может просто отличаться от «чужого», он должен быть современным, модным, отвечать нынешнему уровню развития средств массовой информации, легко распространяющих сведения о жизни в разных странах, то есть быть конкурентоспособным. Во-вторых, бюрократические методы проведения такой политики определяют неэффективность распределения ресурсов. При этом подходе еще можно построить необходимые для осуществления соответствующей деятельности помещения, но очень

трудно сделать саму деятельность в сфере массовой культуры и формирования образа жизни эффективной.

Мобилизационный сценарий возникает или как попытка быстро и просто решить сложные проблемы страны, или как прямое следствие предыдущей стратегии («Рантье») в случае наступления «тощих годов» (падение цен на нефть и другие экспортные товары в сочетании с неудачей структурной перестройки экономики), даже до исчерпания средств Стабилизационного фонда (или других финансовых резервов). Тогда вряд ли возможно говорить о какой-либо цивилизованной социальной политике. Мобилизационная социальная политика предполагает:

- ограничение денежных доходов (зарплат, пенсий);
- более широкое использование методов прямого распределения некоторых благ и услуг (карточки, нормы) в зависимости от иерархического положения в общественном устройстве;
- «сжатие» всех видов неконтролируемой государством общественной активности.

Как показывает история, такой поворот событий длится недолго, но может привести к большим социальным и экономическим потерям.

Стратегия «Модернизация»

Для России наиболее желательна модернизационная стратегия. Только ее успешная реализация поможет избежать крупных потрясений, чреватых исчезновением нашей страны как суверенного государства. Именно модернизационная стратегия подразумевает переход российского общества к желаемому образу жизни, в котором можно выделить две сферы: моральную и материальную.

Моральная сфера предполагает (в качестве идеала, к которому следует стремиться):

- исчезновение столь распространенной сейчас социальной розни (это относится к контрастным парам: общество — государство; бедные — богатые; молодые — пожилые);
- создание и функционирование многообразных саморегулируемых механизмов для решения всех типов потенциальных конфликтов.

При этом важно понимать, что такой итог — не результат массовой промывки мозгов или настойчивой рекламы, а прямое следствие новой социальной политики, охватывающей все общественные группы, и нового типа государства, не пытающегося узурпировать функции гражданского общества.

Материальная сфера предполагает:

- неантагонистическое распределение богатства между членами общества — от нынешнего показателя 15,3 : 1 (соотношение между средними доходами 10% наиболее и наименее обеспеченных людей) нужно перейти к 8—10 : 1; аналогичная по масштабам задача стоит и в региональном разрезе (очевидно, здесь надо учитывать различия в укладах жизни);

- превращение образования, здравоохранения и культуры в важнейшие производственные отрасли с точки зрения как инвестиций, так и инновационного вклада в рост ВВП;

— изменение в динамике карьерного роста, с тем чтобы после полного курса обучения (11–12 лет школы + бакалавриат или специалитет) в начале трудовой деятельности обеспечивалась заработная плата, достаточная для быстрого приобретения недвижимости и другого имущества (прежде всего с использованием кредитных схем); реализацию пенсионных программ, предусматривающих коэффициент замещения на уровне не менее 50%;

— широкое распространение такой формы собственности, как ценные бумаги и акции, которые приносят не решающий, но ощутимый доход;

— массовый переход к обеспеченности населения комфортабельным жильем с количеством комнат по формуле $N + 1$, где N — число членов семьи; при этом все более распространенной станет тенденция выезда на постоянное место жительства из крупных городов в пригороды, из многоквартирных домов — в малоэтажное жилье с собственным земельным участком;

— получение возможности отдыха в России и за рубежом в соответствии с собственными интересами.

Исходя из желаемого образа жизни, который оказывается достижимым только при выборе модернизационной стратегии, можно сформулировать конкретные планы действий в каждом сегменте социальной политики. При этом отметим, что модернизация осуществима на основе нескольких сценариев, лежащих внутри «спектра возможностей», которые могут сменять и дополнять друг друга. *Крайними* его границами мы условно принимаем «индивидуалистский» и «общественный» сценарии.

Основные принципы «индивидуалистского» сценария:

— форсированный перенос ответственности за формирование семейного благосостояния на трудоспособного человека;

— оказание государственной социальной помощи (в том числе предоставление значимого пакета бесплатных услуг образования, здравоохранения и культуры) только тем одиноким людям и семьям, доходы которых находятся ниже признанной обществом черты бедности по объективным причинам (прежде всего нетрудоспособность и наличие большого числа несовершеннолетних детей), а также — на незначительный период времени — официально зарегистрированным безработным.

Основные принципы «общественного» сценария:

— интенсификация участия государства в перераспределении денежных доходов от богатых к бедным;

— стремление обеспечить бесплатные минимальные социальные стандарты в области образования, здравоохранения и культуры для всех граждан России независимо от уровня семейных доходов;

— рост бюджетных расходов на социальные цели как в абсолютном, так и в относительном выражении (при сохранении благоприятной экспортной конъюнктуры);

— стимулирование участия в социальной политике профсоюзов и других неполитических общественных организаций.

*С. ПЛАКСИН,
кандидат экономических наук,
эксперт Института проблем государственного
и муниципального управления ГУ—ВШЭ,
исследователь Фонда «Бюро экономического анализа»*

*А. ЖУЛИН,
научный сотрудник
Института проблем государственного
и муниципального управления ГУ—ВШЭ*

ПУТИ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА: АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Действующая система организации органов государственной власти не обеспечивает исполнения принятых решений (либо обеспечивает с существенными издержками) при недостаточном уровне их качества. Поспешность же многочисленных попыток ее реформирования вряд ли оправданна, поскольку получаемые результаты отличаются от ожидавшихся в худшую сторону.

Формальные границы разных видов реформ государственного аппарата (административной, бюджетной, государственной службы) довольно размыты. Любые попытки оптимизации в данной области всегда подвергаются критике из-за отсутствия целевой функции государственного управления, признанных интегральных индикаторов оценки его качества и корректных методик их измерения. В результате позиция реформаторов государства изначально намного слабее, чем консультантов в частном секторе, где конечные индикаторы успешности более понятны (прибыль, капитализация компании и т. д.) и легко измеримы. Благодаря развитию организационного менеджмента в частном секторе можно связать стратегический уровень управления компанией (миссия, цели) с операционным (процессы, структуры). Аналогичный подход к реформированию государственного аппарата практически не реализуем: возникает разрыв между уровнем стратегических (по сути, политических) решений и их операционным выражением (структура органов власти, административно-управленческие процессы, информатизация).

Таким образом, проблема оптимизации государственного управления существует на двух уровнях: во-первых, повышения качества принимаемых решений (прежде всего стратегических), что тесно связано с набором и объемом полномочий (функциями, границами) государства; во-вторых, совершенствования административно-управленческих процессов исполнения государственных функций. При этом в обоих случаях сконструировать операциональные критерии оптимальности государственного управления очень сложно. Гораздо проще выявить критерии неоптимальности управленческих решений или процессов

их исполнения либо использовать подход, когда требования к результатам государственного управления задаются «извне» по отношению к государственному аппарату — гражданским обществом.

Другими словами, невозможно утверждать, что государственное управление в какой-то сфере или при исполнении той или иной функции эффективно или оптимально. В свою очередь, отсутствие объективных критериев эффективности, с одной стороны, позволяет государственным служащим рапортовать об успешном завершении очередного этапа реформ, а с другой — вызывает разочарование у граждан и бизнеса, взаимодействующих с государством.

В этой ситуации лица, принимающие решения о преобразованиях государственного аппарата, вынуждены действовать в режиме реагирования на очевидные провалы, примерами которых могут служить «монетизация льгот» или введение ЕГАИС, сигнализирующие о наличии неоптимальности в системе принятия и реализации государственных управленческих решений. Однако выбор конкретного направления реформирования, варианта или инструмента (набора мер) повышения эффективности государственного управления осложняется еще и лоббизмом групп интересов, борьбой за распределение властных полномочий и контроль над денежными потоками.

Административная реформа

Процессы реформирования в сфере государственного управления (в совокупности обозначаемые сейчас как «административная реформа») могут рассматриваться как применение некой комбинации базовых инструментов, которые условно можно назвать «технологическими», «институциональными» и «кадровыми».

1. *«Технологический» инструментарий* представляет собой набор управленческих технологий, рационализирующих внутренние процедуры деятельности органов власти, но не затрагивающих уровень и качество политических (стратегических) решений, способ исполнения поручения «сверху» наиболее экономичным образом. Эти инструменты связаны прежде всего с переносом устоявшихся управленческих технологий бизнеса, таких как управление кадрами, бизнес-процессами, планированием, внедрение механизмов аутсорсинга, результативных контрактов (для подведомственных учреждений и организаций), в практику государственного управления. Сами технологии заимствуются из «модного ассортимента» современного менеджмента. При этом акцент делается на формализации процедур и внутреннем контроле их исполнения. Таким образом, «технологический» подход влияет на реальную операционную деятельность, существенно уменьшая издержки взаимодействия агентов с государством, но не подвергая серьезному анализу саму необходимость подобного взаимодействия.

Стремление к совершенствованию «технологического» инструментария в России привело к разработке административных регламентов, внедрению формализованных механизмов управления по результатам, планирования, бюджетирования. В странах с развитым государствен-

ным управлением данный инструментарий использовался, пока не был достигнут некий уровень эффективности, предел которого определялся высокими издержками внутреннего контроля, после чего произошел переход к следующему типу инструментов.

Представляется, что для России возможности использования этого инструментария еще довольно значительны. Во-первых, внедрение управленческих новаций «технологического» характера идет медленно. Во-вторых, «технологические» инструменты применяются в основном на уровне отдельных органов исполнительной власти (что предопределено самой сутью этих инструментов), но редко используются на уровне межведомственного взаимодействия, в то время как существенное число процессов (особенно в части «сложных» государственных услуг) в отдельном органе власти — часть более общих межведомственных процедур.

2. «Институциональный» инструментарий предполагает создание устойчивых институтов общественного участия в процессах подготовки и принятия государственных управленческих решений, корректировки самих решений и процедур их реализации органами власти, а также формирование принятых и поддержанных обществом механизмов обратной связи. Развитие таких институтов приводит к частичному замещению внутреннего контроля устойчивыми формами взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества (СРО, НКО, коллегиальные органы и т. д.), становлению процедур вне- и досудебного обжалования. Применение «институциональных» инструментов способствует восприятию государственных чиновников как «наемных менеджеров», усилению влияния организованных групп гражданского общества на любые политические решения законодательной и исполнительной ветвей власти.

Данное направление, традиционное для стран с развитой системой государственного управления, постепенно вытесняет первый, «технологический» инструментарий. С точки зрения результативности административной реформы как способа повышения качества государственных и бюджетных услуг, снижения издержек взаимодействия с государством и уменьшения бремени регулирования в целом, этот подход, основанный на общественном контроле, несмотря на относительно высокие издержки его внедрения, оптимален в долгосрочной перспективе.

Сегодня в России существуют элементы такого подхода — это требования публичного обсуждения при разработке административных регламентов, создание общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, попытки включения Общественной палаты РФ в процедуры принятия решений органов власти и экспертизу проектов законодательных актов, повышение открытости органов исполнительной власти, участие независимых представителей общества в аттестационных комиссиях при назначениях гражданских служащих и др. В дальнейшем желательно расширение участия представителей организованного гражданского общества во всех процедурах принятия решений (в том числе и на уровне законодательной власти) и контроля за их исполнением.

Вместе с тем серьезные возражения вызывает сам тезис о возможности использования «институционального» инструментария

государством. Применение таких инструментов свидетельствует о достижении гражданским обществом определенного уровня развития, но сам процесс слабо контролируется государством. Однако, в отличие от формирования гражданского общества как системы устоявшихся взглядов широкого круга граждан, создание механизмов общественного влияния в виде формальных институтов представляется более простой задачей, требующей не столько вмешательства и государственной поддержки абстрактных гражданских инициатив, сколько отсутствия государственной опеки создаваемых совещательных, наблюдательных органов, иных форм формального общественного участия. Включение в состав ряда правительственных комиссий и их рабочих групп представителей общественных объединений, отраслевых ассоциаций, объединений бизнеса уже позволило учесть реальные интересы негосударственных групп влияния.

Широкое использование «институциональных» инструментов способствует существенному повышению качества принимаемых решений, большей удовлетворенности граждан и организаций их результатами. Так, например, Хартии граждан в Великобритании оказались для них более эффективными с точки зрения получаемых выгод, чем все проводившиеся оптимизации бизнес-процессов.

3. *«Кадровый» инструментарий* является традиционным для административной системы России и заключается в поддержке стабильности системы управления путем назначения руководителей, ориентированных на работу с текущей управленческой командой и имеющих четко поставленные задачи развития (регулирования) находящейся в их ведении сферы. Это означает перераспределение должностей и полномочий между органами власти, включая создание новых без изменения сущности их деятельности в рамках имеющихся функций (полномочий).

Процедуры организации внутренней деятельности органов власти изменяются исключительно в зависимости от инициативы руководителя, различаясь лишь уровнем дисциплины, при этом технологии оптимизации практически не используются. Решение отдельных проблем управления происходит на основе новых кадровых назначений с минимальным перераспределением полномочий между органами, определяемым главным образом аппаратным весом руководителя или оценкой руководством страны степени важности той или иной проблемы. Причем в целом объем полномочий государства не изменяется, но происходит инерционное, не ограниченное обществом расширение полномочий отдельных его органов. Например, традиционная попытка сдерживать рост расходов на сложившемся уровне приводит к возникновению новых форм финансирования (федеральные целевые программы, национальные проекты, иные программные и проектные формы), что, по сути, выступает дополнительным источником средств применительно к текущему функционалу органов власти.

Использование этого инструментария поддерживается корпоративной высшей бюрократией, ориентированной на ротацию как внутри государственного аппарата и государственного сектора экономики, так и в рамках топ-менеджмента частных структур, тесно взаимодействующих с государством.

На протяжении длительного времени изменения в системе организации государственного управления сводились к использованию третьего, «кадрового» инструментария при практически полном игнорировании двух остальных. За последние пятнадцать лет изменились состав и типы органов власти, но набор государственных функций в основном сохранился. Относительно небольшой период существования трех типов федеральных органов исполнительной власти (2004—2007 гг. — министерства, службы, агентства) завершился возвратом к их более разнообразной структуре — уже возникли государственные комитеты, назревает тенденция слияния министерств с агентствами. Распределение функций между различными органами власти в нашей стране в течение последних 300 лет представляет собой лишь некие вариации на тему их разделения по отраслям, типам, уровням власти.

Доминирование в российской практике «кадровых» инструментов приводит к: увеличению числа государственных служащих; регулярной ротации кадров (как на федеральном уровне, так и в связке «государство — государственный бизнес»); незначительным изменениям нагрузки, связанной с соблюдением установленных процедур подготовки и принятия решений (на уровне функций и полномочий федеральных органов); минимальным вложениям средств и усилий в повышение качества исполнения государственных функций и оказания государственных услуг.

Из-за недостатка управленческих технологий резко сокращается возможный эффект от расходования средств, в том числе в рамках направлений, имеющих приоритетное финансирование (национальных проектов). Существенные расходы не могут обеспечить результаты, адекватные затраченным средствам, во многом в силу отсутствия продуманной системы управления проектами, основанной на оценке конечных результатов, а также управленческих новаций «технологического» характера, позволяющих решать проблемы в комплексе.

Например, доступность жилья, несмотря на значительные объемы выделяемых средств, не увеличивается прежде всего из-за высоких издержек преодоления административных барьеров при решении инфраструктурных проблем; для получения материнского капитала потребуется обратиться в десятки органов власти; подтвердить права на социальные услуги, по которым происходит увеличение выплат, придется много месяцев и по десяткам адресов. Крупные бюджетные вливания будут неэффективными без расширения существующих каналов доведения средств до потребителей, проведения административной реформы, по крайней мере в рамках ее «технологической» составляющей, которая позволяет сократить издержки, связанные с достижением социально значимых результатов при расходовании бюджетных средств.

Показательно, что страны, служащие примерами лучшей практики государственного управления, изначально всемерно использовали «технологический» подход, затем практически полностью переориентировались на развитие «институтов», создавая и усиливая обратную связь с обществом. Текущий этап административной реформы в России, условным началом которого можно считать одобрение Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг. (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1785-р), нацелен на «технологический» подход,

что, безусловно, является шагом вперед. К сожалению, на практике по-прежнему часто используются «кадровые» решения.

Отметим, что выбор «технологического», а не «институционального» подхода был осознанным с точки зрения издержек, поскольку обеспечивал максимальную просчитанность затрат и понятные, а главное, достаточно быстро получаемые результаты. Действительно, эффект от применения «институциональных» инструментов в краткосрочном периоде не очевиден, а в долгосрочной перспективе на этапе проектирования реформы нельзя было определить даже примерный уровень развития гражданского общества, на которое опираются создаваемые институты. Использование относительно более прозрачных с точки зрения финансирования «технологических» инструментов позволяет частично объяснить рост расходов федерального бюджета на функционирование государственного аппарата.

*Варианты решения проблемы
в рамках четырех стратегий¹*

Стратегия «Инерция». Она будет проявляться в дальнейшем развитии нынешних методов реформирования государственного управления с акцентом на «технологические» инструменты. При этом вряд ли удастся существенно сократить применение «кадровых», а прогресс в области «институциональных» будет незначительным. Основной риск данного варианта: реальное развитие «технологических» инструментов может подменяться имитацией и блокироваться на уровне политических решений.

Стратегия «Рантье». В этом случае ключевым элементом возможного реформирования системы государственного аппарата будет «кадровый» инструментарий, направленный на контроль над ключевыми распределительными денежными потоками. Могут ограниченно применяться и «технологические» инструменты, ориентированные на повышение качества государственных и бюджетных услуг, связанных с перераспределением ресурсов, которое обуславливает общественную поддержку руководства страны. Как показывает опыт реализации национальных проектов, распределение средств возможно и без использования новых «технологических» инструментов, но при этом существенно снижается эффективность расходования денежных ресурсов. Вместе с тем масштабы применения таких инструментов будут целиком определяться «просвещенностью» и «либеральностью» руководства страны.

Отметим, что при падении мировых цен на экспортируемые энергоносители и иную продукцию добывающих отраслей результативность двух первых стратегий в сфере государственного управления будет снижаться. Это приведет либо к деградации системы госуправления, либо к более активному использованию не только «технологического», но и «институционального» инструментария.

Стратегия «Мобилизация». Данная стратегия предусматривает применение в чистом виде «кадрового» ресурса и доминирование

¹ Подробнее о возможных сценариях развития России см. статьи под этой рубрикой в январском номере журнала.

политической воли в принятии и реализации тех или иных решений. Необходимость в «технологических» инструментах отпадает, поскольку мобилизация средств и их использование будут находиться под непосредственным контролем первых лиц государства, а все инвестиции, не приносящие очевидного результата в краткосрочной перспективе, переориентируются на направления, объявленные «приоритетными».

Стратегия «Модернизация». Модернизационный вариант предполагает максимально широкое применение «институционального» инструментария. В этом случае «кадровый» подход будет играть подчиненную роль, а акцент с «технологических» инструментов постепенно станет переноситься на «институциональные». Как показывает практика, кардинальное повышение эффективности государственного управления возможно лишь при максимально широком применении «институциональных» инструментов на уровне выработки и контроля за реализацией государственных управленческих решений с использованием «технологических» инструментов при их осуществлении (исполнении государственных функций). Таким образом, реализация стратегии модернизации — наиболее предпочтительный вариант развития системы государственного управления. Однако парадокс состоит в том, что активное гражданское общество, являющееся необходимым условием его воплощения в жизнь, не может быть создано государством в директивном порядке, а значит, на современном этапе реформирования первостепенное значение (кроме мер по развитию НКО) приобретает система стимулов и компенсаций государственному аппарату, способствующая внедрению «институциональных» инструментов.

Ключевая проблема реализации любого сценария административной реформы состоит в том, что государственный аппарат должен заниматься самореформированием, что возможно только при наличии политической воли и давлении со стороны гражданского общества. При этом основные потенциальные группы противодействия изменениям сосредоточены преимущественно именно внутри государственного аппарата. Таким образом, построение адекватной системы стимулов требует создания механизмов компенсации непосредственно в системе государственной службы.

Реформа государственной службы и компенсации в рамках административной реформы

Для успеха административной реформы, реализуемой силами самого государственного аппарата, необходима адекватная система компенсаций для потенциальных групп противодействия и преимуществ — для потенциальных групп поддержки.

В стратегии «Инерция» основной элемент административной реформы — применение «технологических» инструментов, что предполагает более активное вмешательство в деятельность государственных служащих. В результате для них возникают следующие последствия:

— усиливается регламентация их деятельности благодаря отражению в должностных регламентах административных процедур;

— используются конкурсные принципы замещения должностей государственной гражданской службы на основе ориентации на измеряемые результаты;

— сокращаются возможности возложения дополнительных издержек (включая неденежные) на заявителя при реализации решений в результате оптимизации административно-управленческих процедур в процессе административного моделирования;

— расширяются возможности внутреннего контроля, в том числе за счет внедрения ИКТ.

Это приведет к уменьшению «низовой коррупции», но процесс принятия управленческих решений и полномочия руководителей федеральных органов исполнительной власти (приблизительно до уровня директоров департаментов), руководителей субъектов РФ затронуты не будут. «Ядром» группы противодействия окажутся рядовые государственные служащие. Следовательно, в качестве механизма компенсаций на этом уровне должны использоваться такие инструменты, как повышение базового уровня оплаты труда, ее привязка к достигнутым результатам (так называемый эффективный контракт с государственным служащим), повышение статуса, расширение социальных гарантий, распространение гибких методов работы (проектное управление, ротация, делегирование полномочий и т. п.).

Ситуация с руководящим составом органов исполнительной власти не столь однозначна. Применение «технологических» инструментов повышает управляемость, что поддерживается руководителями. Негативными (для них) последствиями здесь оказываются сокращение численности подчиненных или уменьшение объема исполняемых функций. Отметим также вероятное сокращение коррупционных поступлений с нижних уровней. В качестве механизмов компенсаций в данном случае могут рассматриваться повышение социального статуса и предоставление в распоряжение руководителей определенных объемов бюджетных средств с изначально сложно специфицируемыми результатами, например расширение бюджета НИОКР, материальное стимулирование проведения реформ. Кроме того, в ходе постепенного внедрения «технологических» инструментов руководители, использующие старые наработанные «коррупционные» схемы, могут уйти, и появится возможность проводить реформы при новом руководстве, в них не вовлеченном.

Другой потенциальной группой противодействия являются представители бизнес-сообщества, «аффилированные» с государством, то есть связанные с конкретными чиновниками. Первым шагом на пути преодоления их возможного сопротивления должно стать обеспечение максимальной публичности процесса реформирования и прозрачности его результатов. Кроме того, необходимо поддержать усилия представителей остального бизнес-сообщества, направленные на реформирование государственного аппарата, а также разработать систему компенсационных мер, индивидуальную для каждой отрасли или рынка.

Группы поддержки у данных преобразований достаточно широки, но не концентрированы: общество и представители бизнеса — в основном среднего с ответственной гражданской позицией (вероятна поддержка прежде всего со стороны малого и среднего бизнеса, не имеющего

возможностей заключать индивидуальные договоренности по поводу изменения системы правил и действующего по правилам, предлагаемым органами власти), частично крупного, иностранного, а также руководство страны и субъектов РФ, для которых повышается управляемость подчиненными. Эффективная реализация данного сценария возможна только при введении компенсационных механизмов и способна повысить исполняемость (сокращение стоимости реализации) принятых решений при незначительном улучшении их качества.

Применение или тотальное доминирование «кадровых» инструментов в сочетании с использованием «технологических» по остаточному принципу (стратегии «Рантье» и «Мобилизация») приведут к формированию сильной группы поддержки со стороны государственных служащих, включенных в «кадровый резерв» руководства страны, особенно курирующих значимые (с точки зрения объема проходящих средств) каналы мобилизации и распределения ресурсов. Дополнительными группами поддержки в данном случае будут представители крупного бизнеса, граждан и регионов, включенные в распределительные потоки. Подобные коалиции будут существенно шире при сценарии «Рантье», когда аккумулированные средства направляются на перераспределение внутри страны, а не на обеспечение внешней экспансии.

Естественно, противодействие возникнет со стороны субъектов, не включенных в распределительные потоки. Единственным средством его нейтрализации служит их вовлечение в такие процессы. При активной позиции этих групп и относительном сокращении объема распределяемых ресурсов возможно «управляемое» применение «технологических» инструментов.

Таким образом, реализация сценариев «Рантье» и «Мобилизация» не требует крупных преобразований системы государственной гражданской службы (то есть создания системы компенсаций) и консервирует существующий низкий (затратный) уровень исполнения принятых решений при недостаточном их качестве.

Основным отличием стратегии «Модернизация» является доминирование «институциональной» составляющей реформирования наряду с применением «технологических» инструментов. Повышение роли институтов гражданского общества в контроле за принятием и реализацией управленческих решений приведет к:

- сокращению полномочий по принятию нерегламентированных решений уполномоченным лицом на его усмотрение;
- возникновению ограничений на принятие решений и улучшение их качества;
- укреплению исполнительской дисциплины за счет развития процедур обжалования и действенного гражданского контроля.

При этом на рядовых государственных служащих (исполнителей) большее влияние будут оказывать «технологические» инструменты, поэтому необходимо использовать соответствующие компенсационные меры. Дополнительные усилия потребуются в основном на уровнях руководителей органов исполнительной власти.

Для нейтрализации этой самой серьезной группы противодействия нужно, во-первых, развивать систему компенсаций и, во-вторых, изме-

нить стратегию их внедрения. В существующих условиях последовательное расширение использования «институциональных» инструментов (по сферам применения и объемам полномочий) является наиболее эффективной стратегией и позволит постепенно добиться желаемых результатов. Развитие системы компенсаций может осуществляться также за счет создания комфортных возможностей по уходу с высших должностей государственной службы («золотые парашюты»), например, в бизнес, партийные или исследовательские структуры и т. п.

По аналогии с инерционным сценарием группы противодействия сформируются и в среде бизнес-сообщества, «аффилированного» с государством. Отличие состоит в том, что возможности гражданского общества по установлению и продвижению цивилизованных правил игры, базирующихся на добросовестной конкуренции, здесь существенно больше.

Важнейшими группами поддержки данного сценария выступают интеллектуальная элита, представители гражданского общества и бизнес-сообщества (за исключением ранее «аффилированных» с государством), чья роль заметно возрастает. Следовательно, успешность его внедрения зависит от развитости гражданского общества и возможностей вовлечения структур последнего в процесс гражданского контроля.

* * *

Текущий вариант реформирования государственного аппарата можно оценить как сценарий «Инерция», однако реализация и данного, не самого эффективного варианта отнюдь не гарантирована и имеется серьезный риск «сползания» в сценарии «Рантье» или «Мобилизация», при которых внедрение даже «технологических» инструментов государственного управления будет ограниченным. Дело в том, что различные виды логически связанных преобразований осуществляются обособленно и соответствующие решения принимаются и реализуются без учета интересов групп поддержки и противодействия. В условиях, когда государственный аппарат фактически занимается самореформированием, такая практика ведет к дискредитации идеи административной реформы, нарастанию недовольства ею в среде как госслужащих, так и граждан, бизнеса, что может оказаться фатальным для судьбы преобразований. При отсутствии критериев сравнения эффективности различных инструментов и затратности реформирования возникает сильный стимул вернуться к старым, проверенным «кадровым» инструментам и решать периодически возникающие проблемы путем «кадровой рокировки», создания нового ответственного органа.

Объективные потребности в повышении эффективности расходования бюджетных средств, а также риски сокращения их объемов в случае внешнего шока предопределяют необходимость реформирования государственной службы. Представляется, что подход, учитывающий интересы всех заинтересованных (выигрывающих, а главное, влиятельных проигрывающих) сторон и опирающийся на применение «институционального» инструментария, позволит модернизировать систему государственного управления.

Л. ГРИГОРЬЕВ,
кандидат экономических наук,
президент Фонда «Институт энергетики и финансов»,
декан факультета менеджмента
Международного университета в Москве,

Н. ЗУБАРЕВИЧ,
доктор географических наук,
профессор географического факультета
МГУ имени М. В. Ломоносова,

Ю. УРОЖАЕВА,
эксперт Института энергетики и финансов

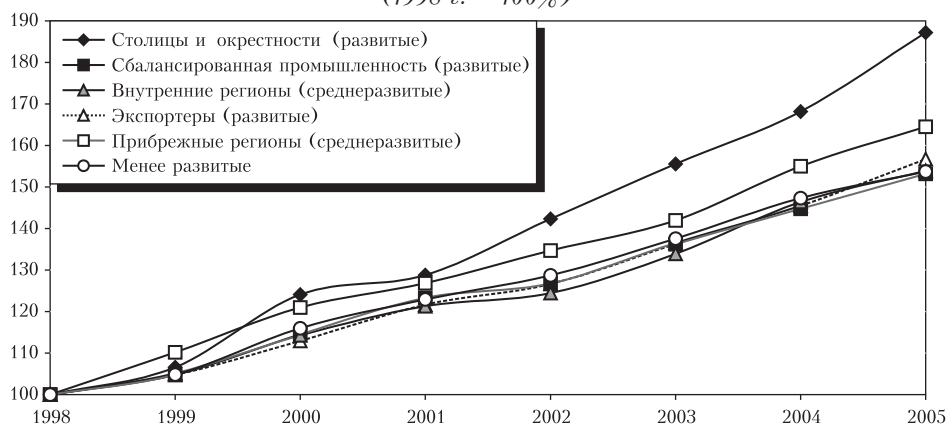
СЦИЛЛА И ХАРИБДА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Перспективы страны во многом определяются возможностями роста и модернизации наиболее развитых регионов, а также постепенного приближения к их уровню территорий, обладающих конкурентными преимуществами: природными ресурсами, человеческим капиталом или удачным географическим расположением. С учетом сложной конфигурации и неоднородности России не менее важным аспектом развития является положение депрессивных территорий. Большой разрыв между регионами будет провоцировать рост социального напряжения, что станет тормозом развития. В то же время интенсивное перераспределение ресурсов в пользу остальных регионов может сдерживать экономический рост в передовых городах и областях. *Сцилла выравнивания и Харибда неравенства и развития* — ключевая альтернатива региональной политики страны. В России эта традиционная дилемма должна решаться в условиях нестабильного баланса федеральных и региональных институтов, отсутствия институтов регионального развития и острой необходимости модернизации институциональной инфраструктуры в целом.

В период экономического подъема 1999–2007 гг. региональное неравенство в России продолжало нарастать (см. рис.). Почти полное отсутствие как промышленной, так и региональной политики привело к тому, что переходный кризис и последующий подъем оказались испытанием по проверке конкурентоспособности отраслей и регионов в условиях практически открытой экономики. Конкуренция активизировала естественные факторы развития (при непротравлении государства) — использование накопленного физического и человеческого капитала, географических преимуществ¹. Вместе с тем их действие искажалось слабостью (и часто отсутствием) основных институтов рынка, нестабильностью институциональной среды и «нетрадиционными» методами внутренней конкуренции.

¹ См.: Григорьев Л. М., Урожаева Ю. В. Влияние экономического подъема на региональное развитие // 1000 лучших предприятий. Промышленность России: рынки, отрасли, регионы. М., 2003; Россия в поиске региональной политики: от Самарской области к проблемам развитых регионов // Аспекты регионального развития: взгляд из Самарской области — региона-лидера. М.: МОНФ, 2005; Зубаревич Н. В. Стратегии пространственного развития в период экономического роста // Вестник МГУ. 2008. № 1.

Динамика ВРП по группам регионов, 1998—2005 гг.
(1998 г. = 100%)



Источники: Росстат; расчеты ИЭФ.

Рис.

При региональном анализе и выработке стратегий регионального развития зачастую недооценивается роль экономических институтов, поскольку предполагается, что основные правила и механизмы их исполнения устанавливаются на уровне страны в целом. Но на уровне регионов значительную роль играют такие факторы, как: качество экономических институтов субъекта; развитость местного гражданского общества; инициативы (инструмент конкуренции с соседями) и специфика сложившегося в регионе бизнеса; традиции местных элит, их прогрессивность и готовность к инновациям. Это объясняется тем, что в условиях медленной адаптации институциональных механизмов именно неформальные нормы, основным проводником которых часто выступает гражданское общество, определяют качество региональных институтов. Неформальные социальные сети создают институциональную инфраструктуру данного региона, которая играет важнейшую роль в экономическом развитии территории.

Новая развилка региональной политики

Потребность в модернизации экономики страны (перехода к «инновационному» развитию, на языке правительственных документов) поставила на первый план проблему регионального развития и направлений региональной политики. До 2005 г. не предпринимались попытки создать осмысленную парадигму региональной политики, хотя региональных (областных) программ (часто очень похожих друг на друга) было подготовлено немало. Отношения между центром и регионами менялись в диапазоне от «берите столько суверенитета, сколько сможете» до проявления сильных подозрений в сепаратизме и неспособности управлять своей территорией.

Определенный толчок к поиску путей решения региональных проблем дали приоритетные национальные проекты, реализация ко-

торых показала необходимость учета региональной специфики. Наконец, потребность в выработке промышленной (структурной) политики также вынуждала аналитиков обращаться к региональным аспектам развития (новые промышленные производства и объекты инфраструктуры должны где-то размещаться).

Различие российских территорий по уровню экономического развития, разнообразию ресурсов и институтов (включая характер элит и традиции управления), социальным характеристикам и укладам жизни сопоставимо с разнообразием стран — членов ООН, за исключением крайних случаев беднейших стран Африки и Азии (ВВП на душу населения меньше 300 долл. в год) и наиболее развитых стран (ВВП на душу населения больше 25 тыс. долл. в год). Внутри одной страны сосуществуют столичные мегаполисы, слаборазвитые республики и «советские» промышленные регионы.

Неотложная задача выработки новой парадигмы региональной политики диктуется несколькими причинами:

- усиливается неравенство между регионами, что может привести к возникновению очагов социальной напряженности и угроз территориальной целостности страны;

- развитие и модернизация страны в целом обусловлены ростом в ключевых регионах;

- почти все составляющие структурной политики имеют важнейший пространственный аспект, определяющий успешность планируемых проектов;

- политика бюджетного выравнивания продемонстрировала низкую эффективность с точки зрения долгосрочного воздействия на экономический рост;

- повышается вероятность трактовки региональной политики «по-госплановски» — как установление специализации регионов из федерального центра.

Недостаточность простого бюджетного выравнивания с точки зрения решения проблемы регионального неравенства давно стала очевидной. Приходит осознание неизбежности региональной дифференциации как следствия быстрого экономического развития. Предпринимаются попытки классифицировать регионы по уровню развития, выделить регионы — «локомотивы» роста и отстающие территории.

К сожалению, под влиянием общих тенденций государственной экономической политики последних лет поддержка роста стала нередко пониматься как необходимость создания генеральных схем развития *a la soviétique*: на федеральном уровне надо определить преимущества и потенциал региона с точки зрения общих интересов страны и инвестировать бюджетные деньги в соответствующие территориально-промышленные комплексы и предприятия. Но даже в рамках этого — так называемого *вертикального* — подхода ясно, что требуется сформулировать различные цели развития для разного типа регионов и использовать разный инструментарий для их достижения. Вертикальный подход дополняется *горизонтальным* (укрупнительным) — попытками объединения регионов, что должно магическим образом решить проблему экономического роста и выравнивания. Оба названных подхода

могут привести к осуществлению неэффективных проектов, которые будут иметь серьезные негативные последствия для развития отдельных регионов и их конкурентоспособности в России и на международной арене. Кроме того, создается система оценки деятельности губернаторов, которая, по сути, делает их ответственными за всю историю страны.

Эффективность региональной политики во многом зависит от того, по какому пути будет идти дальнейшее развитие страны в целом². В первом приближении можно назвать складывающиеся здесь коалиции и конфликты интересов. Все регионы заинтересованы в доступе к федеральным финансовым ресурсам, но менее развитые оказываются в коалиции с теми федеральными органами, которые хотели бы сохранить и расширить свои перераспределительные полномочия. Крупный бизнес заинтересован в четких перспективах федеральных инвестиционных программ, но способен сам определять направление собственных инвестиций вместе с региональными игроками.

Теоретические разработки и эмпирические исследования развития регионов: мировой опыт

В настоящее время экономисты, географы и политики, которые занимаются проблемами экономического роста и развития, приходят к согласию относительно роли отдельных регионов. А. Скотт и М. Сторпер отмечают, что «города и регионы... выступают важнейшими основами процесса развития в целом³». Экономисты считают, что в новых условиях глобализации регион становится ключевой единицей, так как именно в локализованных территориях создается значительная доля добавленной стоимости всех стран, и региональные условия во многом определяют конкурентоспособность производимых товаров⁴. В развитых странах это находит отражение в многочисленных программах и исследованиях, посвященных анализу конкурентоспособности отдельных территорий.

Признание роли территорий в экономическом развитии — сравнительно недавний феномен в экономической науке. В течение длительного времени изучение роли регионов в неоклассической теории было сведено к поиску связи между развитием страны и уровнем урбанизации и концентрации экономической деятельности⁵. Считалось, что по мере экономического развития он возрастает, затем доля населения, живущего в городах, начинает сокращаться, при этом в целом урбанизация продолжает расти. В качестве примеров «идеальной» пространственной структуры — много средних по размеру городов — приводили Западную Европу и США.

² Подробнее о сценариях развития см. статьи под этой рубрикой в январском номере журнала.

³ Scott A., Storper M. Regions, Globalization, Development // Regional Studies. 2003. Vol. 37, No 6 & 7.

⁴ Porter M. E. Regions and the New Economics of Competition // Global City-Regions: Trends, Theory, Policy. Oxford: Oxford University Press, 2001.

⁵ Wheaton W., Shishido H. Urban Concentration, Agglomeration Economies, and the Level of Economic Development // Economic Development and Cultural Change. 1981. Vol. 30. P. 17–30.

Феномены пространственной концентрации экономической деятельности, а также механизмы, способствующие эффективному взаимодействию экономических агентов на ограниченной территории, изучались в рамках альтернативных направлений, особенно в институциональной экономике и экономической теории развития⁶. Механизмы, которые создают значительные преимущества для концентрации экономической деятельности в одном месте, исследовались в работах А. Хиршмана, Г. Мюрдаля; эмпирический анализ роли агломераций содержится в работах А. Скотта, М. Сторпера, П. Кругмана, Дж. Стиглица и др.

Выводы о характере механизмов, способных превратить регион в важнейшую единицу развития, формализованы в рамках моделей и эмпирических исследований новой экономической географии (основы которой были заложены П. Кругманом⁷) и институциональной экономики⁸. Наиболее актуальными для России как среднеразвитой страны являются направления региональной политики, связанные с использованием возможностей *физической инфраструктуры* и ролью *социальных сетей и активных групп*, действующих на территории региона, и, следовательно, с институциональной структурой экономического развития.

Физическая инфраструктура — основа регионального развития. Значительные положительные экстерналии⁹ возникают в агломерациях и регионах в результате совместного пользования дорогой капиталоемкой инфраструктурой, в частности транспортной, телекоммуникационной, энергетической и остальными ее видами, которые носят сетевой характер¹⁰. В ЕС транснациональная и трансграничная кооперация выделена в отдельную программу; все новые члены прежде всего получают гранты на строительство скоростных дорог, сетей и т. д. Несмотря на то что с развитием новых технологий потребность в физических перемещениях рабочей силы и товаров несколько снижается, фактор внутренней связности территории продолжает играть ключевую роль.

Крупные инвестиции в базовую физическую инфраструктуру требуют четкого определения целей стратегической политики на федеральном уровне, так как региональный лоббизм и влияние групп интересов могут привести к принятию неэффективных решений. Однако это не означает, что регионы нужно исключать из процесса обсуждения и выработки планов по развитию стратегической федеральной инфраструктуры. Наоборот, региональная экспертиза может

⁶ Например, еще А. Маршалл подробно описывал положительные внешние эффекты, возникающие при концентрации производства в одном месте (*Marshall A. Principles of Economics*. London: Macmillan, 1890).

⁷ *Krugman P. Increasing Returns and Economic Geography // The Journal of Political Economy*. 1991. Vol. 99, No 3. P. 483–499.

⁸ См.: *Scott A. Regional Push: Towards a Geography of Development and Growth in Low-and Middle-Income Countries // Third World Quarterly*. 2002. Vol. 23, No 1; *Scott A., Storper M.* Op. cit.

⁹ Экстерналии (внешние эффекты) — выгоды / издержки, не учтенные в системе цен. Под положительными экстерналиями обычно понимают выгоды.

¹⁰ Наличие удобной и современной инфраструктуры часто играет решающую роль для принятия решения о размещении производства на территории региона с последующими эффектами «круговой причинности» Г. Мюрдаля: размещение производства создает спрос на труд и тем самым привлекает работников; наличие гибкого рынка труда привлекает другие компании; концентрация людей в одном месте делает выгодным производство неторгуемых товаров — и далее все идет по кругу.

дать неоценимые знания, которые будут способствовать успешной реализации проектов.

Социальные сети на территории региона — неформальные правила и механизмы. Регионы представляют собой сложную социальную систему, в которой тесно переплетены отношения и связи между компаниями, людьми и группами в обществе, основанные на общей культуре и истории, воспитании, особых региональных ценностях. В целом эти связи и отношения можно описать как *систему неформальных институтов* — правил взаимодействия между экономическими агентами, а также механизмов принуждения к исполнению данных правил. Социальные сети могут создавать благоприятную среду для ведения бизнеса и экономического роста. Например, длительные личные контакты с конкурентами и поставщиками на определенной территории позволяют компаниям точнее оценивать потенциальную надежность партнеров.

В странах с переходной экономикой процесс установления неформальных взаимоотношений еще более актуален, так как включает в себя третью, очень важную сторону — государственные органы законодательной и исполнительной ветвей власти. Кроме того, указанный процесс позволяет снижать взаимные риски и создавать взаимовыгодные партнерства, что необходимо в условиях непрозрачности правил игры и отсутствия эффективных механизмов разрешения споров, а также ясной системы сдержек и противовесов. Подчеркнем, что под неформальными отношениями мы имеем в виду не коррупцию и подкуп чиновников в региональной администрации, а широко распространенные во всех странах механизмы согласования проектов, их обсуждения с возможными сторонниками и блокирующими группами. В развитых странах эти механизмы иногда формализованы и, как правило, функционируют при помощи структур гражданского общества; в России же они пока носят в основном неформальный характер.

Региональные группы специальных интересов. Наличие тесных социальных связей в регионе способствует созданию активных групп специальных интересов, которые могут играть существенную роль в поддержке или блокировании проводимой экономической политики. В статьях наших коллег¹¹ подробно рассмотрены процессы формирования групп специальных интересов и возможности образования коалиций между ними на уровне страны в целом, однако почти в каждом регионе существует собственный набор стратегических игроков, который включает: крупный бизнес (российский и иностранный); средний региональный бизнес (работающий только в некотором ареале регионов, на территории всей страны или на международном рынке); мелкий локальный бизнес; интеллектуальные элиты (разные по составу в зависимости от специализации и истории развития региона); национальные и религиозные меньшинства; чиновников исполнительной и законодательной ветвей власти; проактивные группы, образованные по комплексному региональному признаку — северяне, сибиряки и т. д.

¹¹ См. подробнее: Тамбовцев В., Верведа А. Субъекты модернизации: воздействие групп интересов на стратегии развития; Аузан А., Золотов А. Коалиции за модернизацию: анализ возможности возникновения // Вопросы экономики. 2008. № 1.

Отметим важность использования указанного механизма для проведения региональной политики: эти активные группы будут поддерживать разные цели и инструменты (или выступать против них). Данный подход позволяет каждому типу регионов формулировать задачи развития, адекватные местным ресурсам и приоритетам (это, безусловно, предполагает высокое качество федерального законодательства, предсказуемость правил игры), и исключает попытки омертвления или искусственной (сверху) фиксации той или иной пространственной структуры вне активности самих граждан, бизнеса, местных властей и локального гражданского общества.

Инструменты политики регионального развития

Как показывает опыт ЕС и других стран, политика развития должна включать в качестве обязательного элемента поддержку территорий — основы роста экономики в целом. Однако проведение эффективной региональной политики невозможно без отлаженной системы институтов центральной и региональной власти, взаимодействия регионов на разных уровнях (причем как по вертикали, так и по горизонтали). Такая система вместе с остальными институтами обеспечивает баланс групповых интересов и дает возможность выработать эффективные решения.

Институциональные меры и директивное финансирование. Исходя из практики многих стран, наиболее эффективными являются так называемые «мягкие» меры политики регионального развития: формирование и поддержка региональных институтов, межрегионального партнерства, государственно-частных ассоциаций и партнерств. Это обусловлено тем, что такие формы поддержки позволяют в большей степени задействовать неформальные институты и опираться на них. Более того, они создают условия для того, чтобы региональные группы специальных интересов оказались вовлечены в процесс принятия и исполнения решений.

В своей структурной политике ЕС отказался от прямого финансирования предприятий (и неинфраструктурных проектов в целом). Это связано с неразрешимыми проблемами дизайна институтов (правил и механизмов) такой политики: отсутствием эффективного механизма отбора проектов, трудностями оценки и контроля за их выполнением и качеством, неэффективностью проектов с точки зрения территорий. Директивная поддержка приводит к непродуктивной конкуренции регионов за средства федерального центра и за крупные проекты, что в долгосрочном плане может иметь негативные эффекты.

Поддержка эволюции. Важный элемент структурной политики ЕС — подробный анализ тенденций развития региона, консультации с местными группами специальных интересов и настройка тонких механизмов поддержки тех элементов развития, которые уже существуют на данной территории. Как правило, финансовая поддержка — лишь небольшая часть таких проектов, и средства направляются на образование, переобучение и развитие инфраструктуры. Поддержку

оказывают прежде всего проектам, которые были выбраны частным бизнесом, делающим это более эффективно, чем государство. Более того, в условиях жесткой конкуренции невозможно «обмануть рынок»: если проект реализуется по политическим причинам, то вероятность его провала в долгосрочном плане весьма велика.

Опора на основных стейкхолдеров и учет интересов групп специальных интересов. Региональная политика должна учитывать интересы сильных региональных игроков и опираться на существующие активные группы специальных интересов. Согласование и обсуждение основных позиций с главными стейкхолдерами на местах, анализ институциональных альтернатив и стимулов для вовлеченных субъектов, формирование систем компенсаций проигрывающим сторонам — неотъемлемые элементы разработки региональной политики в развитых и в некоторых среднеразвитых странах. Часто эти процедуры формализованы в рамках некоммерческих организаций и негосударственных ассоциаций, а также других структур гражданского общества. Наличие этих механизмов объясняется неполнотой информации, которой владеет центр, неосуществимостью эффективного контроля над всеми действиями различных групп и игроков на местах, возможностями блокирования мер экономической политики группами специальных интересов.

Социальная политика — необходимый элемент региональной политики развития. Сильное социальное неравенство может сдерживать рост и развитие регионов, поэтому поддержка бедных территорий также является важным элементом региональной политики. Однако ее дизайн должен создавать стимулы к собственному развитию, иметь долгосрочные эффекты на стороне предложения (например, программы переобучения или изменения специализации регионов), а не краткосрочные эффекты на стороне спроса. Для проведения такой политики необходимы отлаженные механизмы взаимодействия центра и регионов, четко обозначенные приоритеты политики и ясные критерии отбора.

Ограничения политики регионального развития в России

Сложившаяся структура регионов. В переходный период развитие регионов определялось двумя группами факторов: *естественными* (наличием природных ресурсов, географическим положением, унаследованной инфраструктурой и промышленностью, структурой человеческого и социального капитала) и *институциональными* (структурой и концентрацией собственности на территории региона, сложившимися взаимоотношениями с федеральным центром, отношениями между региональными и местными администрациями и бизнесом, функционированием региональной судебной системы, наличием активных групп населения).

В таблице 1 представлена картина развития российских регионов в 1995—2006 гг. Столичные регионы характеризовались быстрым ростом во многом благодаря огромным государственным инвестициям прежних периодов в развитие транспортной инфраструктуры и про-

Поляризация развития российских регионов, 1995—2006 гг.
(ВРП на душу населения, в % к среднероссийскому уровню)

	1995	1998	2002	2006
Развитые	120	132	136	140
столицы и окрестности	122	163	192	183
экспортеры	144	175	179	225
сбалансированная промышленность	109	98	88	82
Среднеразвитые	80	76	72	65
прибрежные регионы	81	81	77	69
внутренние регионы	79	70	65	61
Менее развитые	57	52	45	43

Источники: Росстат; расчеты ИЭФ.

мышленного производства. В агломерациях федеральных городов бурно развивались финансовый сектор, сферы образования и государственных услуг, транспорт и связь. В последние годы здесь наблюдается потребительский и строительный бум. Регионы, которые мы условно называем «сбалансированная промышленность», располагают не только сырьевыми экспортными отраслями, но и развитой обрабатывающей промышленностью (хотя «советской» и сильно пострадавшей в 1990-е годы). Они уступают по темпам роста столицам, экспортерам и прибрежным регионам, но все же характеризуются огромным отрывом в уровне развития и — главное — сохраняют накопленный человеческий капитал, который плохо использовался в прошедшие два десятилетия переходного периода.

На динамике развития регионов-экспортеров сказалась очень благоприятная внешняя конъюнктура. Эти регионы являются основными донорами федерального бюджета. Однако в них не удается решать проблемы модернизации и альтернативного развития: неясна их судьба после исчерпания основного ресурса.

Бедные/проблемные регионы во многом существуют благодаря дотациям из федерального бюджета. Более того, поскольку перераспределение носит в основном уравнивающий характер, регионы не получили стимула к привлечению бизнеса на свои территории и разработке других мер по ускорению экономического развития.

Основные макроэкономические показатели российских регионов приведены в таблице 2. Вследствие неодинаковой динамики развития групп регионов даже в условиях выравнивающей бюджетной политики их поляризация резко возросла: разрыв между регионами по уровню инвестиций, величине создаваемой добавленной стоимости достигает 20—30 раз. В то же время различия в уровне потребления и доходов в бюджетном секторе существенно сглажены благодаря проводимой политике перераспределения.

В результате выравнивания регионы — промышленные «средняки», а также прибрежные территории теряют стимулы к самостоятельному развитию. Бедные регионы также ориентированы только на получение трансфертов из центра. При этом политика последнего не затрагивает экспортеров и столицы: при существую-

Основные макроэкономические показатели российских регионов
(в % к общероссийским)

	Население		ВРП		Промышлен- ное произ- водство*		Инвестиции		Бюджетные расходы на 1 жителя, % от средне- российского уровня	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Столицы и окрестности	14,7	15,1	27,6	24,9	11,9	16,2	20,8	21,2	163,6	179,9
Экспортеры	9,9	9,9	19,6	23,5	26,5	26,6	25,5	23,4	226,0	173,8
Сбалансированная промышленность	28,6	28,2	25,6	24,9	34,3	32,7	24,1	23,5	96,0	86,5
Прибрежные регионы	14,1	13,9	10,7	10,3	10,9	8,8	13,9	12,5	68,4	76,5
Внутренние регионы	11,6	11,3	6,8	7,0	7,2	7,9	7,0	6,9	53,1	69,5
Менее развитые	21,1	20,9	9,7	9,3	9,2	7,7	8,6	8,8	49,0	60,9

* Данные по промышленному производству за 2000 г. приведены в структуре ОКОНХ, за 2005 г. — в структуре ОКВЭД.

Источники: Росстат; оценки ИЭФ.

щей конъюнктуре эти регионы будут по-прежнему развиваться очень высокими темпами.

Диспаритет качества населения и демографических ресурсов. В долгосрочной перспективе более опасной формой неравенства, чем растущий экономический диспаритет, может оказаться усиление региональных различий в *качестве населения*. Демографические ресурсы станут важнейшим фактором, ограничивающим развитие, но в неодинаковой степени для разных регионов. Наиболее острой эта проблема будет для Европейского Центра и Северо-Запада (за исключением столичных областей). В среднесрочной перспективе только в 6—7% регионов России сохранится естественный прирост населения. Стимулирование рождаемости не способно решить проблему его естественной убыли в большинстве российских регионов, в которых она уже превысила 0,5% численности населения в год. Демографические процессы инерционны, поэтому естественная убыль будет «сжимать» обжитое пространство, причем особенно быстро — в Европейской России.

Возможности использования миграционных ресурсов ограничены, так как чистый миграционный приток населения в Россию сократился в пять раз по сравнению с показателями 1990-х годов. Изменились и векторы миграций из-за смены стрессовых факторов на экономические. В 2000-е годы исчезла обширная зона притока мигрантов в центре и на юге Европейской России. Интенсивность миграционного оттока из северных и северо-восточных регионов страны снизилась и стабилизировалась. Миграция в регионах нового освоения все в большей степени определяется балансом спроса и предложения на локальных рынках труда.

Города как центры роста и модернизации. По данным исследований Института географии РАН и Независимого института социальной политики, из более чем тысячи городов страны быстрее адаптировались к новым условиям только четыре группы: агломерации федеральных городов; крупнейшие города (с населением около 1 млн человек и более); центры регионов (с населением свыше 200—250 тыс. человек); монопрофильные города экспортных отраслей промышленности. В длительной перспективе именно они останутся основными точками роста в России. Суммарная их доля в общей численности населения страны невелика — 14%, но в них проживает более половины городских жителей. В среднесрочной перспективе к ним может добавиться только группа приморских портовых городов. Однако бюджетная и институциональная политика федеральных властей не стимулирует развития таких городов, их экономические ресурсы перераспределяются, а права местного самоуправления ограничиваются. В результате замедляется естественная диффузия экономического роста: от крупнейших центров к менее крупным, а затем и к периферийным территориям.

Механизмы межрегионального взаимодействия на основе выделения макрорегионов

В настоящее время региональное сотрудничество сдерживается конкуренцией за имеющиеся экономические, в том числе инвестиционные, ресурсы, взаимной подозрительностью и недоверием участвующих сторон. Вместе с тем ширится понимание того, что существующая форма межрегиональной конкуренции является проигрышной как для ее субъектов, так и для общества в целом. Необходимо находить новые формы кооперации и сотрудничества регионов для взаимовыгодного экономического развития.

В данном контексте целесообразен укрупненный подход с выделением макрорегионов. Глобальная конкуренция фактически ложится на плечи развитых территорий, которые могут обеспечить конкурентоспособность продукции не только сырьевого сектора, но и обрабатывающих отраслей и сферы услуг. Соседние, но столь различающиеся регионы по-разному и не одновременно проходят стадии своего развития: углубление местной и международной специализации и формирование внутренних рынков. Но кто выступает субъектом стратегического планирования регионального развития? Опыт ЕС (кантонизация и пр.) показывает, что здесь полезна горизонтальная координация на уровне региональных правительств и бизнеса, хотя правительственные процедуры одобрения стратегий потребуют адаптации и координации применительно к макрорегионам, а не к набору областей.

Как свидетельствуют данные таблицы 3, выделенные макрорегионы внутренне очень неоднородны. Перспективы развития каждого из них во многом определяются его местоположением и композицией составляющих его субъектов РФ. Улучшить эти перспективы можно

Композиция российских регионов по типам и макрорайонам

	Столицы и окрестности	Экспортеры	Сбалансированная промышленность	Прибрежные регионы (среднеразвитые)	Внутренние регионы (среднеразвитые)	Менее развитые	Население, млн человек	ВРП, тыс. руб./человека
Европейский Север		2		3			5,1	151
Северо-Запад	1		1		1	1	7,6	146
Центр	2		1		7	3	30,0	211
Центрально-Черноземный		2			2	1	7,3	94
Южный				2		8	18,9	67
Поволжье			4	1		8	23,9	103
Урал			6			1	19,4	116
Западно-Сибирский		4	2		1	2	14,6	320
Восточно-Сибирский		1	1		1	3	8,4	129
Дальневосточный		2		4	1	2	6,5	144
Население, млн человек	21,6	15,4	38,9	18,8	15,9	30,9		
ВРП, тыс. руб./человека	278	342	124	104	93	65		

лишь постепенно за счет вложений в инфраструктуру, что предполагает не столько фиксацию нынешней специализации, сколько создание общих условий для естественного развития.

В отношениях между соседями внутри макрорегионов не может быть единообразия, поскольку различные типы регионов характеризуются собственной спецификой развития. Поэтому важно выявить объективные факторы конкуренции и кооперации и найти формы взаимодействия соседних регионов. На наш взгляд, понятие «макрорегион» целесообразно использовать для анализа межрегионального взаимодействия, так как именно в пределах одного макрорегиона субъекты устанавливают основные кооперативные связи между собой.

Можно выделить следующие отличительные свойства макрорегиона:

- он включает соседние с географической точки зрения регионы, причем наблюдается нарастающая связность их основных рынков (труда, капитала, производимых на месте потребительских товаров и т. п.);

- входящие в него регионы характеризуются неодинаковым уровнем, различными горизонтами планирования и целями и направлениями развития;

- на все составляющие его регионы оказывает примерно одинаковое влияние один или группа фундаментальных факторов — центр роста или географическое положение.

Утверждение в федеральных органах власти региональных планов и стратегий по отдельным регионам обедняет как процесс планирования в самих регионах, так и комплексный анализ в центре ситуации в макрорегионах. *Образуется разрыв между федеральными программами и местными усилиями.* Трудности выработки стратегий отдельных регионов определяются спецификой миграции

труда, перемещения финансовых средств в стране. Свободный перелив капитала затруднен из-за неразвитости финансовой системы. Формулирование долгосрочных целей федеральной политики в рамках макрорегионов будет способствовать концентрации ресурсов, повышению эффективности производства, формированию новой отраслевой структуры, развитию новых структурообразующих проектов, которые в дальнейшем повлияют на качество жизни и экономический рост всего макрорегиона.

Цель формирования макрорегиональных планов развития — обеспечение предсказуемости точек роста, определяемых федеральными программами, стратегиями трансрегиональных компаний, усилиями местных органов власти. В результате активизируются процессы государственно-частного партнерства, поскольку уменьшатся неопределенность и риски долгосрочного инвестирования.

Содержание стратегий развития макрорегионов многомерно. Во-первых, это поиск эффективного типа развития с опорой на собственные ресурсы. Во-вторых, повышение четкости федеральных инфраструктурных программ, их приоритетов и сроков. В-третьих, уменьшение избыточной конкуренции между регионами. В-четвертых, выявление основных препятствий для развития, оценка потребности в ресурсах и поиск компенсирующих шагов в финансовой или миграционной (тарифной) политике. В-пятых, учет особого пограничного фактора (речь идет о примерно шести парах регионов внутри страны и соседних за границей). В-шестых, реализация крупных межрегиональных проектов, способствующих развитию нескольких регионов.

Новые ресурсные проекты могут быть эффективными только при соблюдении ряда условий. Они должны формироваться по инициативе и в увязке со стратегиями российского бизнеса, а не под лоббистским давлением региональных властей. Инвестиции государства следует направлять лишь на развитие необходимой для бизнеса инфраструктуры. Участие государства в создании новых сырьевых зон роста должно носить выборочный и обоснованный характер, чтобы избежать неэффективного использования бюджетных ресурсов¹².

В данном контексте важно определить субъекта регионального стратегического планирования. В конечном счете развитие регионов зависит от долгосрочных решений местных компаний, крупных финансово-промышленных групп, региональных и федеральных властей. Ключевым вопросом оказывается координация стратегий компаний и органов власти всех уровней. Отсутствие достоверной информации о намерениях федерального центра и крупных компаний означает, что действия среднего бизнеса и региональных властей станут менее эффективными.

При разработке долгосрочной программы развития страны, направлений федеральной инвестиционной политики, регионального развития необходимо учитывать цели макрорегионов. Тогда у крупного бизнеса (в том числе иностранного) и региональных властей появятся ориентиры, в рамках которых они могли бы более эффективно участ-

¹² См.: *Зубаревич Н. В.* Указ. соч.

воват в государственно-частном партнерстве. Требуется координация деятельности ведущих министерств, регионов и компаний для согласования программ, дающих стимул к региональному развитию.

Финансирование крупных региональных программ во всем мире представляет собой сложный процесс. Наибольшие трудности возникают на этапах формирования концепции и объединения участников вокруг нее — требуются доверие к программе, а также финансирование стартовых инфраструктурных проектов. В первом случае необходимо объединение усилий региональных, федеральных властей и компаний, а во втором — выделение федеральных средств на некоммерческие элементы развития наряду с выпуском (облигационных) региональных займов на окупаемую часть проектов, встраивание в программы развития планов крупного бизнеса в увязке с его социальными и экологическими обязательствами.

Важнейшую роль здесь играют институциональные факторы: выполнение обязательств; низкие административные барьеры; устойчивость той коалиции интересов, которая поддерживает данную программу. Координация действий всех заинтересованных сторон призвана повысить эффективность использования ресурсов, конкурентоспособность российских макрорегионов относительно прилегающих зарубежных стран в сопоставимых сферах экономической активности.

Возможные сценарии развития региональной политики

Успешность той или иной парадигмы регионального развития будет в первую очередь определяться общим направлением институциональных преобразований в стране в целом, а также формированием адекватных стимулов и механизмов регионального развития.

Стратегия «Инерция — Мобилизация»

В этой стратегии перераспределительные механизмы проводимой региональной политики дополняются «точечными» мерами. Развитие регионов будет по-прежнему опираться на имеющиеся преимущества, роль федерального центра частично балансируется региональными игроками и крупным бизнесом. Однако сложившиеся на данный момент реальные центры роста в регионах могут игнорироваться в пользу приоритетных проектов государства. Более того, крупный бизнес нередко будет вынужден выступать проводником его решений. Возможен резкий разрыв в темпах роста средних промышленных регионов: приоритетные регионы будут развиваться ускоренно, а остальные — поставлять им кадры и ресурсы.

Уменьшится роль территорий в проведении осмысленных экономических преобразований. Благополучие бедных регионов будет целиком зависеть от трансфертов из федерального центра. Средние регионы продолжат расти умеренными темпами, но развитие слабых стагнирует. Экономический рост сдерживается нехваткой адекватной

инфраструктуры и противоречивостью мер государственной политики. Модернизация и инновационное развитие осуществляются медленно.

При этой стратегии вероятны следующие угрозы: волюнтаристское определение зоны приоритетного развития федеральными властями (неэффективное использование бюджетных ресурсов); ужесточение миграционной политики (острый дефицит трудовых ресурсов в зонах роста, кроме московской агломерации и ведущих нефтегазодобывающих регионов); расселение мигрантов на дальних и депрессивных периферийных территориях (волна повторных миграций в более привлекательные регионы); ограничение мобильности населения республик Северного Кавказа (волна миграций в новые точки роста на русском юге); проведение политики массированного освоения восточных регионов (неэффективное использование ресурсов и последующие проблемы содержания новых поселений); отсутствие четкой политики регулирования миграций из Китая и стран СНГ (возникновение этнических поселений-гетто и территорий вне контроля российских властей).

Стратегия «Модернизация»

При выборе этой стратегии региональная политика становится одним из ключевых элементов экономических преобразований. Федеральный центр учитывает региональную компоненту при разработке всех элементов экономической политики. С участием регионов принимаются проекты обновления инфраструктуры, необходимые для регионального развития.

Создаются механизмы обсуждения планируемых действий с основными региональными игроками. В целом их роль существенно возрастает: на смену прямым механизмам федерального вмешательства постепенно приходит создание стимулов для регионов. Это касается, в частности, перераспределения бюджетных средств, которое становится инструментом стимулирования развития. Происходят серьезные изменения в институтах отношений между центром и регионами; модернизируются механизмы, которыми располагает регион для содействия развитию на своей территории — центры полномочий и ответственности максимально сближаются.

В результате роль федерального центра сводится к инфраструктурной и институциональной модернизации, а у регионов возникают стимулы и инструменты для развития. Экономический рост опирается не на директивы федеральной власти, а на сложившиеся под влиянием трансформации сравнительные преимущества территорий. Регионы и местный бизнес максимально эффективно используют свои ресурсы, а не лоббируют их перераспределение из центра.

В итоге *столицы* приближаются по уровню развития к столицам ведущих стран и решают проблемы качества жизни и инфраструктуры. *Экспортеры сырья* пытаются максимизировать доходы от компаний-добытчиков, поддержать нормальные условия жизни в регионе, решить экологические и инфраструктурные проблемы и развивать несырьевые отрасли. *Развитые регионы* сохраняют человеческий капитал, обеспе-

чивают ему новое применение и переходят из состояния сверхиндустриализации — наследия советской системы — в постиндустриальное общество. *Прибрежные средние регионы* начинают догонять развитые, опираясь на свои преимущества. *Бедные регионы* постепенно возрождаются и пытаются использовать существующий потенциал.

Назовем ряд последствий реализации стратегии «Модернизация»: опора на естественные преимущества развития регионов повысит эффективность всей российской экономики; появление региональных и локальных зон экономического роста будет способствовать укреплению целостности страны; ускорится процесс экономического развития и модернизации институтов в относительно сильных регионах Приволжско-Уральского региона; поддержка естественно формирующейся зоны роста на юге России ослабит негативное воздействие этнополитической напряженности; приоритетная помощь развитию крупных городов и портовых зон на Дальнем Востоке позволит сохранить опорные точки расселения и экономического контроля над слабозаселенной территорией в условиях ограниченных финансовых ресурсов; поддержка городов — центров роста создаст опорный каркас расселения и экономической активности.

* * *

После периода экономического подъема в отсутствие региональной политики важно правильно ее сформулировать. Она должна быть тесно увязана с основными инфраструктурными проектами федерального правительства и крупных компаний и базироваться на выявлении сложившихся и объективных процессов перемещения труда и капитала в России. С точки зрения модернизации страны эффективная региональная политика имеет первостепенное значение. В данной связи целесообразна разработка стратегий развития макрорегионов, что обеспечит сохранение и укрепление целостности государства. Необходимо учитывать, что изменения спроса и цен в условиях мировой конкуренции, реализации федеральных проектов и проектов крупных компаний будут оказывать большое влияние на региональное развитие как на уровне макрорегионов, так и внутри них. С учетом этого надо повысить предсказуемость действий крупных игроков.