

## **ЗАДАЧА РОССИИ — СТРОИТЕЛЬСТВО НОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Доклад, подготовленный для международной конференции в Стэнфордском университете США (март 1993 года). Конференция не состоялась из-за напряженной ситуации в России. Опубликован в газете «Сегодня» (20 апреля 1993 г.) и в Информационном бюллетене Рабочего центра экономических реформ при правительстве Российской Федерации.

Нигде, кроме как в России, разрушение институтов рыночной экономики в период господства коммунистической идеологии не было настолько полным и всеобъемлющим. Нигде, кроме как в России, распад государственности и общественных связей в посткоммунистический период не был столь обвальным.

Соответственно и степень актуальности задач государственного строительства в России по сравнению с другими странами оказалась значительно большей. Даже в Восточной Европе речь шла прежде всего о восстановлении государственности, утраченной в результате внешнего вторжения. Что же касается Латинской Америки, то, несмотря на глубокое реформирование государственных институтов в таких странах, как Чили, Аргентина, Перу, эти реформы опирались на традицию, а преемственность государственных институтов в той или иной степени сохранялась.

Соответственно этому и задача перед Россией стоит двуединая: не только создание с нуля рыночных институтов, но и строительство новой государственности.

### **РОССИЙСКИЙ КРИЗИС И РАСПАД ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

В процессе трансформации Россия пока что избежала революционных изменений и коренной ломки государственных структур. Причем даже в кадровом отношении эти государственные структуры изменились незначительно. Поэтому стороннему наблюдателю представляется удивительной картина полного безвластия, которую он обнаруживает, попав в Россию.

Секрет же весьма прост и давно известен. Дело в том, что официальные, сохранившиеся до сего дня государственные структуры представляли собой лишь нижний этаж системы государственного управления, на верхнем же этаже располагались партийные структуры, которые и принимали решения.

Отстранение от власти коммунистов и лишение органов безопасности карательных функций привели к полной потере управляемости в государстве. Начальник сейчас может уволить своего подчиненного. Но это, скорее всего, не повлияет на дальнейшую карьеру проштрафившегося чиновника — учета заслуг и провинностей нет, поэтому он либо устроится в другую государственную структуру, либо уйдет в коммерцию. Тем более что сейчас неугодного нельзя даже упрятать в «психушку». Тот страх, который пропитывал все слои общества. — и чиновную элиту в том числе, — в течение 70 лет, исчез. Гражданское же самосознание, которое во многих странах является цементирующей основой государственной службы, в России практически отсутствует.

Причина здесь кроется в весьма специфических отношениях общества и государства, исторически сложившихся в России. С одной стороны, государство в России никогда не доверяло своим гражданам, максимально стремилось подавить любые горизонтальные связи, возникающие в обществе, или по крайней мере, их опосредовать. С другой стороны, в обществе при формальных выражениях горячей любви и преданности государству, всегда считалось естественным обмануть государство, или расхищая его собственность, или покупая его чиновников.

Другой крайне важный аспект проблемы связан с разложением тоталитарной государственности в годы так называемого застоя. Ослабление репрессивных функций органов госбезопасности в особенности по отношению к чиновничеству, привело к постепенной модификации отношений в управленческой вертикали — частичной замене отношений подчинения отношениями бюрократического торга. Разумеется, такие процессы присущи в той или иной степени любой экономике, но в Советском Союзе они приобрели особенно широкие масштабы в связи с полным огосударствлением экономики.

Внезапное устранение верхнего уровня управления — партийных органов — привело к быстрой автономизации иерархических субструктур государственного управления, которые сохранив за собой определенные права государственных органов, сбросили с себя всю ответственность. Причем, эти права никак не поддерживались системой принуждения и, следовательно, не могли быть реализованы на практике. Произошла стихийная коммерциализация государственных структур народнохозяйственного управления, использующих в качестве ресурсов свой кадровый потенциал, связи, информацию и — не в последнюю очередь — закрепленные за ними основные фонды. Те же структуры, которые сохранили право распоряжения общественными ресурсами и не имеют возможности зафиксировать права соб-

ственности на них, используют ресурсы для извлечения ренты за счет сохранения механизмов административных торгов или прямой координации.

На уровне административных структур таким конвертируемым ресурсом является возможность применения насилия для реализации своих целей либо непосредственно (милиция, прокуратура), либо опосредованно (местные администрации, Советы). По этой причине уголовное преследование по отношению к конкурентам в бизнесе и политике используется не менее широко, чем оно применялось ранее к инакомыслящим гражданам или нелояльным чиновникам.

### ДИНАМИКА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В РАЗЛИЧНЫХ СФЕРАХ

Наиболее быстро экономические возможности государства были разрушены в сфере прямого регулирования экономических процессов. Государственный заказ прекратил свое существование явочным порядком, а январская 1992 года либерализация цен лишь санкционировала бурно протекавшие стихийные процессы дерегулирования.

Несколько иначе складывалась ситуация в сфере денежного обращения и финансов. Сохраняющаяся монополия государства на эмиссию и организацию платежно-расчетных отношений позволила сохранить контроль за поступлением доходов в бюджет. Однако сохранение и подтверждение новым российским режимом ряда унаследованных от СССР государственных обязательств при отсутствии традиционных способов реализации этих обязательств обусловили необходимость компенсирующего бюджетного дефицита и избыточной эмиссии. Поэтому инфляционный кризис в России является в некотором смысле продолжением кризиса государственности, а именно — признаком неспособности государства отказаться от невыполнимых обязательств.

Чрезвычайное ослабление государства произошло и в тех сферах, откуда оно, собственно говоря, уходит и не должно: судебной, охраны порядка, обороны. В органах охраны порядка классическая коррупция является весьма незначительным злом в сравнении с почти легальной их коммерциализацией. Во-первых, органы охраны порядка внедрили систему платных услуг для тех, кто способен за это платить. Во-вторых, активно идет процесс создания частных структур обеспечения безопасности, и этот процесс фактически легализован. Результатом такого развития событий стал резкий рост преступности, как общегражданской, так и экономической (рэкет, криминальная конкуренция).

Хотя в обществе угроза преступности вполне осознана, любые попытки исправить положение заканчиваются провалом. Все дополнительные средства, направляемые на улучшение положения органов внутренних дел, уходят в песок, а попытки организационных новаций приводят к ухудшению ситуации.

Примерно такая же картина наблюдается в таможенной службе, в то время как армия занимается (не без выгоды для себя) распродажей армейского имущества (как с разрешения начальства, так и без разрешения).

Процесс нормотворчества в России подвержен сильнейшему лоббизму заинтересованных групп на уровне парламента и ведомственному давлению на уровне правительства. В результате у России — страны, имеющей богатейшие экспортные возможности и огромный внешний долг, — оказывается чрезвычайно запутанная система регулирования экспорта и импорта, внешний долг растет, а легальный экспорт падает, несмотря на благоприятный валютный курс. В то же время нелегальный экспорт капитала оказывается равным приросту внутренних валютных резервов.

В такой ситуации государство, с точки зрения развития рыночной экономики, является фактором не созидающим, а разрушающим. Сохраняющаяся неопределенность прав собственности, неустойчивость законодательства, агрессивность криминального и бюрократического рэкета по отношению к новым предпринимателям вытесняют рыночную активность из производственной сферы в сферу торгового и финансового посредничества.

## АЛЬТЕРНАТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Представляется, что существуют два возможных варианта развития России по капиталистическому пути. В одном случае под давлением нарождающегося и формирующегося предпринимательского класса постепенно закрепляются права собственности, отменяются регуляторы, ограничивающие экономическую активность, «новая государственность» страны возникает как бы снизу.

Этот процесс может быть прослежен на примере системы обеспечения безопасности. Сейчас предпринимательские группы обзаводятся собственными службами безопасности. Логично предположить, что рост общеуголовной преступности может привести к созданию сил самообороны по месту жительства, причем скорее всего вооруженных. Но довольно быстро выяснится, что безопасность и порядок — это «общественное благо» и, окажется более выгодным платить налоги на содержание эффективной муниципальной полиции, чем содержать частные или местные

службы безопасности. После этого граждане (в том числе — и предприниматели) наводят порядок в муниципалитете и создают эффективную полицию. Но это всего лишь одна возможность.

Другая возможность реализуется, когда энергия предпринимательских групп будет направлена на «пробивание» себе отдельных законодательных льгот, получение от правительства субсидий, на создание собственных «карманных» судов, служб безопасности и т.д.

В этом случае неизбежно глубокое расслоение общества, усиление различий между процветающим, ориентированным на экспорт сектором и угасающим традиционным, выделение из среды городской застройки изолированных, хорошо охраняемых селтльментов для новых богатых и появление кварталов трущоб с высоким уровнем преступности. Признаки такой системы на государственном уровне — расцвет бюрократии и коррупции, опутывание свободной предпринимательской инициативы лицензированием и регламентацией хозяйственной деятельности.

В историческом плане эта альтернатива напоминает соответственно Соединенные Штаты и Латинскую Америку — развитие капитализма в условиях слабого государства. Северная Америка практически избежала соблазна широкого вмешательства государства в экономическую жизнь, и здесь доктрина «laissez-passez, laissez-faire» дала блестящие плоды. Увлечение идеями социализма в Латинской Америке привело к вмешательству слабого государства в экономические процессы, вмешательству неэффективному, дезориентирующему. Следствием этого стал глубокий кризис государственности и экономики, выход из которого намечается только в наше время.

Как пойдут дела в России, не может предвидеть никто. С одной стороны, в России отсутствует базовый элемент американской государственности — гражданин-собственник. С другой стороны, в России еще не успела сформироваться иерархическая система общественных групп, паразитирующих на государственных льготах и субсидиях.

## ОБЪЕКТИВНЫЕ И СУБЪЕКТИВНЫЕ ФАКТОРЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Реальное развитие российской государственности будет зависеть от ряда факторов, как объективных, так и субъективных. С точки зрения объективных факторов, ключевым моментом является, с одной стороны — осознание индивидами своих общих интересов на разных уровнях этой общности: на предприятии, в мик-

порайоне, городе, стране. И здесь речь идет не о подчинении индивидуального интереса коллективному, а о выражении частного интереса через коллективный. Важно также, что интерес общенациональный при таком развитии не навязывается народу сверху чуждым ему государством, а вырастает снизу как объединение различных локальных коллективных интересов. В этом смысле основой североамериканской государственности является не только свободный гражданин-собственник, но и community — общность, обеспечивающая этому гражданину удовлетворение базовых совместных потребностей.

С другой стороны, очень важно отношение группы к государству. В поведении группы могут присутствовать два мотива. Это либо объединение усилий для решения общей задачи, причем деятельность государства воспринимается как фон. Либо это объединение усилий для получения от государства льгот и субсидий. В последнем случае отдельные группы пытаются оттеснить друг друга от правительственной кормушки, и вместо возникновения консенсуса на национальном уровне возникает постоянно воспроизводящийся раскол общества, а государство становится исполнительным органом наиболее влиятельных общественных групп.

Если же говорить о субъективных факторах, то их следует искать с другой стороны — со стороны государства. А именно: судьба российской государственности будет определяться возможностями государства обеспечивать равные условия хозяйственной деятельности, степенью недискриминационности его политики, что, в свою очередь, зависит от того, насколько государство не вовлечено в хозяйственную деятельность.

В этом смысле крайне необоснованными выглядят попытки ряда российских экономистов пропагандировать идеи социального контракта под патронажем государства (Е. Сабуров) или создание опять же под контролем государства крупных финансово-промышленных групп (С. Глазьев), «способных сконцентрировать ресурсы в точках роста».

Действительно, социальный контракт между рабочими и работодателями может быть важным средством обеспечения национального согласия, а формирование финансово-промышленных групп, несомненно, увеличивает потенциал экономического роста. Но все это справедливо только в том случае, когда государство не участвует в этих процессах. Как только государство вмешивается в естественные процессы достижения общественного согласия, формирования взаимоприемлемых (взаимовыгодных?) отношений и интеграции, эффект оказывается прямо противоположным.

Еще более прозрачна ситуация с финансово-промышленными группами. Стимулируя их создание, правительство неизбежно берет на себя определенные обязательства по обеспечению их деятельности, тем самым оно вынуждено будет покрывать их возможную неэффективность, бесхозяйственность. А эта возможная неэффективность почти наверняка будет неизбежной, поскольку финансово-промышленные группы, тесно связанные с государством, обязательно станут ориентироваться не на рыночный результат, а на получение помощи от государства, причем чем больше будут эти группы, тем большее лоббистское влияние они получат.