

1994 г.

## ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ РОССИЙСКИХ РЕФОРМ

Доклад для конференции в Стокгольмском институте России и Восточной Европы (*так?*). Представляет собой попытку систематизации российского лоббизма.

Восст-Евр.

Эконом

Статья опубликована на английском языке: The political economy of Russia's Reform // Stockholm Institute of East European Economics. Working Paper. 1994. № 100.

Наблюдая за перипетиями реформ в России (как и в любой другой посткоммунистической стране) невольно задаешь себе вопрос о закономерностях развития событий, о политических механизмах, определяющих экономические решения — и, соответственно, о возможности что-либо предвидеть заранее и корректировать в связи с этим политические усилия.

Это собственно и есть предмет политической экономии реформ — политическая кухня экономических решений.

Время реформ воспринимается современниками как время чрезвычайного динамизма социально-политической ситуации. И это неудивительно: ведь стабильность предреформенного общества поддерживается не эндогенными (и весьма устойчивыми) отношениями собственности, а внешними отношениями административного принуждения. Эти отношения при всей их изощренности и внешней эффективности оказываются весьма уязвимыми.

Стихийный распад аппарата принуждения оставляет систему без внешне заметных регуляторов — отсюда и возникает упомянутый социально-политический динамизм.

С другой стороны, посттоталитарное общество нельзя уподобить неструктурированной первобытной протоплазме, в которой есть лишь элементарные клетки, а именно социально-однородные посткоммунистические индивиды.

Вообще говоря, такая задача тоталитарным режимом в неявной форме ставилась: уничтожить любое структурирование общества, не совпадающее с тем, которое предписывалось данным режимом.

Но эта задача была невыполнимой с самого начала, поскольку тоталитарное общество вынуждено было создавать довольно-таки сложные струк-

туры, которые неизбежно приобретали системные качества, не заданные конструкторами.

В дальнейшем в период "застоя" эти сложные системы, представляющие собой элементы общей иерархической структуры (назовем их локальными иерархиями), в еще большей степени от нее эмансипировались, и, что самое главное, начали вступать между собой в горизонтальные отношения, не санкционированные административно-командной системой.

Самое примечательное заключается в том, что сами локальные иерархии и их горизонтальные отношения между собой сохранились впоследствии в тем большей степени, чем в меньшей степени они были ранее санкционированы.

Эти локальные иерархии, их отношения с собственно государственными структурами, с населением и между собой и представляют предмет рассмотрения в настоящей статье.

### НАЧАЛЬНЫЙ ПЕРИОД РЕФОРМ

Начальный период реформ, который я бы охарактеризовал как мифологический, характеризуется, с одной стороны, полной неспособностью командно-административной системы адекватно реагировать на изменяющиеся условия и ее набирающим темпы распадом. С другой стороны, этот период отличается крайне высокой активностью так называемых перестроечных сил — по сути дела, бывших тайных и явных диссидентов, которые на фоне распада старого порядка пытались провести в жизнь свои представления о том, как должно быть устроено посткоммунистическое общество.

Мифологическим этот период является в том смысле, что представления о будущем посткоммунистическом обществе были весьма абстрактными, не опирающимися на современные реалии. Это была попытка воплотить в жизнь определенный миф. При этом и властные структуры также существовали в пространстве мифа — мифа об административно-командной системе, которая в действительности уже изжила себя, превратилась в фикцию, то есть ориентировались на реалии позавчерашнего дня.

Именно этим фактором определяется ведущая роль творческой интеллигенции в процессе перестройки и особое значение этического фактора на этом этапе.

Оба мифа рухнули практически одновременно, в августе 1991 года. Общество, которое питалось мифами, оказалось полностью дезориентированным.

Союзное государство практически исчезло. Российское государство находилось в самой начальной стадии формирования. Помимо предприятий, сохранивших свою целостность, субъектами политической и экономической активности стали локальные иерархии, вполне эмансипировавшиеся от государства.

Горизонтальные отношения в обществе, которые к концу перестроечного периода не только вполне развились, но и стали господствующими, теперь оказались единственно функционирующими. В то же время в общественном сознании этот факт еще не нашел своего отражения; таким образом, даже те локальные иерархии, которые имели объективно весьма сильные экономические и политические позиции, были в достаточной степени дезориентированы и не могли использовать свои преимущества.

Начался короткий период, когда политические решения практически не были обусловлены соотношением различных общественных сил.

#### ПЕРИОД «БУРИ И НАТИСКА»

Поскольку основные общественные группы в период последовавший за распадом СССР были фактически парализованы, роль власти и ее инициатив возрастала в огромной степени.

Этот факт был осознан в сентябре 1991 года группой высокопоставленных политиков из окружения российского президента. Они поняли, что пришло время действовать, но не знали в каком направлении. Направление действий было подсказано группой профессиональных экономистов, в той или иной степени осознавших суть происходящих событий и предложивших более или менее адекватный подход к решению экономических проблем.

Можно заметить, что ни одна другая группа экономистов не смогла предложить никакой конструктивной непротиворечивой программы. Более того, на короткий период времени команда Гайдара получила даже то превосходство над своими политическими противниками, что никто из них не мог понять язык, на котором была сформулирована предложенная политика и соответственно сама ее суть.

Этот короткий период практически полной свободы рук не был адекватно использован. Хотя теоретически реформаторы признавали отсутствие какого-либо серьезного сопротивления реформам, на практике они постоянно шли на компромиссы с консерваторами.

Наиболее типичные примеры этого — сохранение регулируемых цен по ограниченной номенклатуре продукции, продолжение квотирования экспорта, отказ от быстрого повышения ставок рефинансирования Центрального банка до реальных положительных значений.

Тем не менее, благодаря институциональному вакууму многие преобразования прошли вполне гладко, и успех реформы на первом этапе превзошел ожидания реформаторов.

Этот период продлился недолго. Уже к весне 1992 года лоббистские группировки начали эффективное давление на правительство. Наиболее эффективной была атака аграрного лобби, которая к лету 1992 года практически полностью разрушила стабилизационные успехи первых месяцев реформ.

Высокая эффективность усилий лоббистских групп в это время определялась не столько слабостью правительства, сколько спецификой политических структур на федеральном уровне. В действительности первое посткоммунистическое правительство состояло из профессионалов и, опираясь на авторитет избранного народом президента, в своей политике непосредственно не зависело от различных общественных групп.

Одновременно и Верховный Совет, в качестве реликта советской эпохи теряющий свою легитимность и политические перспективы, становился все более свободным и независимым в проведении своей политики. Давление законодателей на правительство осуществлялось и непосредственно, на уровне нормотворческой деятельности парламента. Но оно осуществлялось и косвенно — через президента.

Возможность парламента конституционным путем ограничивать полномочия президента стала реальностью не сразу. Однако потенциальные последствия конфликта с парламентом для Б. Н. Ельцина были очевидны всегда. Не желая ссориться с парламентом, президент шел на компромиссы заранее.

Естественно, что такой независимый источник власти, как Верховный Совет, не остался без внимания лоббистов и был эффективно ими использован.

Другой канал действий лоббистов был связан непосредственно с президентскими структурами. Как уникальность поста президента (единственная легитимная политическая фигура в России), так и чрезвычайные полномочия, которыми он был наделен в период 1992—1993 годов, способствовали развитию «синдрома личной власти», когда многие существенные решения принимались не по установленной процедуре, а благодаря личным связям заинтересованных лиц в непосредственном окружении президента. Причем степень влияния этих чиновников определяется не их формальным статусом, а степенью их непосредственного контакта с президентом.

Решения, являвшиеся результатом «синдрома личной власти», имели по преимуществу адресный характер и касались предоставления ряда льгот. Каждое из этих решений в отдельности не подрывало основ макроэкономической стабилизации, но все вместе они наносили немалый ущерб государственным финансам. Не менее существенным являлся и моральный ущерб. Подобные указы президента служили наилучшим стимулом и оправданием для такого типа поведения хозяйственных субъектов, которое ориентировано на выбивание льгот. Они также были наилучшим средством для публичной дискредитации программы реформ, одной из основ которой является отказ от адресных привилегий и недискриминационный подход ко всем экономическим агентам.

На первый взгляд представляется, что после весны 1992 года период бури и натиска закончился, поскольку на арену вышли вполне традиционные лоббистские группировки, блокирующие процесс стабилизации. На самом деле традиционным этот процесс назвать нельзя. Дело в том, что натиск лоббистов происходил на фоне крайне напряженного противостояния двух ветвей власти, выявление и реализация секторальных интересов происходили не в ходе нормального политического процесса, но были подвержены массе случайностей.

Поэтому вся система существовала в состоянии неустойчивого равновесия. С одной стороны лоббисты достигали внушительных успехов в деле разрушения российской экономики, но, с другой стороны, в чрезвычайной

политической ситуации несколько коротких указов президента могли практически полностью лишить их завоеванных льгот и привилегий.

В этом смысле до сих пор остался не оцененным по достоинству период «второго правительства Гайдара». Неудача «Выбора России» в декабре 1993 года затмила очевидные успехи осенней кампании реформ. По своему значению период осени 1993 года едва ли не превосходит начальный период реформ.

В это время были практически без сопротивления отменены льготные кредиты и импортные субсидии. Законодательно закреплена частная собственность на землю и созданы предпосылки для развития рынка земли. С вводом Казахстаном своей валюты практически перестала существовать рублевая зона. Были в основных чертах урегулированы бюджетные отношения между центром и регионами.

Таким образом, период «бури и натиска» начавшийся в 1992 году бурно финишировал в 1993-м.

Показателем окончания этого периода стало не только принятие новой конституции, которая сама по себе ограничила возможное пространство для маневра. Избрание нового парламента ввело процесс взаимодействия различных социальных групп с властью в значительно более регулярное русло.

Однако прежде чем мы обратимся к анализу процесса принятия экономико-политических решений на современном этапе, необходимо проследить эволюцию локальных иерархий в начальный период реформ.

### ЭВОЛЮЦИЯ ЛОКАЛЬНЫХ ИЕРАРХИЙ

Собственно термин «локальная иерархия» может быть адекватно употреблен только по отношению к обломкам административно-командной системы в виде концернов, ассоциаций и т.д. Уже в 1991 году стало ясно, что локальным иерархиям будет довольно сложно сохранить контроль над предприятиями.

Управленческий ресурс хозяйственных связей по мере распада традиционных систем распределения быстро исчезал. Инвестиции также быстро стремились к нулю. Поэтому значительная часть локальных иерархий либо быстро распалась, либо сохранила по большей части только формальный статус. Предприятия, принадлежавшие к такого рода ассоциациям, начали быстро строить горизонтальные связи и создавать неформальные промыш-

ленно-финансовые группы. Нынешний процесс официального оформления этих групп, является лишь признанием их существования de facto.

Более жизнеспособными оказались локальные иерархии лишь в нескольких случаях.

Во-первых, когда они составляли единую технологическую сеть — железные дороги или «Газпром». Во-вторых, когда они могли поставить под контроль поток государственных инвестиций и субсидий. Наиболее яркий пример здесь — агропромышленный комплекс. В-третьих, в случае сохранения ими определенных административно-управленческих функций, например распределения экспортных квот. В этой группе наиболее характерным примером является концерн «Рослеспром».

Основное правило трансформации — структуры, «всплывающие» вверх по-преимуществу нацелены на выбивание у правительства разного рода льгот и преференций. Структуры отделяющиеся от локальных иерархий и дрейфующие вниз (предприятия), все в большей степени ориентируются на рыночные критерии. Известные исключения — Росконтракт, с одной стороны, и крупные автомобильные предприятия — с другой.

Оба исключения легко объяснимы. Росконтракт, возникший на базе Госснаба, по определению должен был хорошо адаптироваться к новым рыночным условиям. Росконтракт унаследовал определенные привилегии Госснаба, однако после преобразования он совершенно исчез с политической арены в качестве источника антиреформенных, интервенционистских проектов.

Феномен автомобильных заводов и других сверхкрупных предприятий напрямую связан с их предреформенным привилегированным положением в плановой экономике и легкостью доступа их начальства к руководителям страны. Особая сила автомобильных заводов — в высокой ликвидности их продукции.

### СРАВНИТЕЛЬНАЯ СИЛА ЛОББИСТСКИХ ГРУППИРОВОК

В целом на фоне гипертрофированного развития в бывшем СССР обрабатывающей промышленности она оказалась крайне слабым игроком на послереформенном бюрократическом рынке.

Обрабатывающая промышленность уже в середине 1992 года потеряла доступ к льготным кредитам. Объем бюджетных субсидий, преимуществен-

но в виде инвестиций, также крайне незначителен и имеет тенденцию к убыванию. Льготы по внешнеэкономической деятельности получают только отдельные предприятия и не в больших масштабах.

На фоне общей ситуации в обрабатывающей промышленности положение дел в оборонном комплексе не представляется особым. Военно-промышленное лобби с самого начала не смогло удержать уровень оборонного заказа, который был уменьшен в несколько раз уже в 1992 году. Изначально лишенная изобилия ресурсов, оборонная промышленность уже не смогла потом восстановить свою былую политическую мощь.

Значительно больший вес в текущей экономической политике играет топливно-энергетический комплекс, поддерживаемый постоянным потоком нефтедолларов. Экспортная выручка достаточно эффективно используется для получения привилегий, которые служат базой для извлечения дополнительных ресурсов. Характерной особенностью топливно-энергетического лобби является также долгосрочное политическое инвестирование.

Наибольшую политическую силу демонстрирует<sup>1</sup>, однако, не топливно-энергетическое, а аграрное лобби. Частично сила аграрного лобби связана с факторами, характерными и для устойчивых демократических государственных систем, например с непропорционально большим представительством сельских местностей в законодательных органах. Или с недемократическим характером выборов в сельской местности, что более характерно для развивающихся стран.

Но есть и чисто российские причины. Традиционно партийное руководство на всех уровнях в большей степени рекрутировалось из сельских партийных комитетов; таким образом, связи аграрного лобби в центральных органах власти наиболее сильны и устойчивы. Не следует сбрасывать со счетов и индивидуальные особенности представителей аграрного лобби: при невысоком образовательном уровне — невероятная хитрость и пробивная сила.

Аграрное лобби в России является примером того, как в условиях полного отсутствия внутренних финансовых ресурсов в агрокомплексе, выделяемые государством субсидии используются преимущественно для личного обогащения небольшой группы красных баронов, содержания значительно

---

<sup>1</sup> Речь идет о ситуации 1994 года.

более многочисленного сельского люмпен-пролетариата, а также для подкупа чиновников госаппарата и политического давления на правительство с целью получения все новых и новых субсидий.

Масштабы нецелевого использования финансовой помощи селу оцениваются в 60—80% от их общего объема, а взаимосвязь между выдачами сельскохозяйственных субсидий и ростом курса доллара на бирже давно уже стала притчей во языцех.

Малокультурные и хитрые аграрии, разворовывающие государственную помощь, оказываются более удачливыми в соревновании лоббистов, чем высокоинтеллектуальные представители военно-промышленного комплекса, в котором эффективность использования государственных средств является наиболее высокой.

### НОВАЯ ГЛАВА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭКОНОМИИ РЕФОРМ

Существенная стабилизация политической жизни в России, как уже было отмечено выше, связана не только с формальными моментами — принятием новой конституции и избранием парламента.

Важно здесь и то, что процесс внесения изменений в конституцию крайне затруднен, а законодательные полномочия парламента могут быть заблокированы президентским вето. Также и трагедия октябрьских событий имеет оборотную сторону — и парламента, и президент будут более осторожными в неизбежных будущих конфликтах.

Наблюдаемое спокойствие политической жизни в России в настоящее время можно также объяснить большей легитимностью нового парламента. Он представляет российское общество лучше, чем последний Верховный Совет. Выборы по партийным спискам предоставили возможность для различных групп московской политической элиты получить представительство в Государственной Думе. Этот факт отражает значимость столицы и помогает сгладить напряженные отношения между Москвой и провинцией.

Представляется, что к настоящему времени все основные политические силы признали, по крайней мере внутренне, необратимость реформ, и теперь обсуждению подлежат разногласия второго порядка, что делает дискуссии менее острыми и напряженными.

При рассмотрении позиции президента Б. Ельцина становится ясно, что он должен быть настроен радикально реформаторски, для того чтобы

сохранить ту значительную поддержку, которую он всегда получал от интеллигенции и которая весьма существенна для его политического выживания.

Таким образом, можно предположить, что до новых президентских выборов развитие ситуации в российской политической жизни будет примерно следующим — умеренный, но постоянный прогресс реформ, — если только не произойдет резкого ухудшения экономического положения и изменения отношений населения, Думы и президента.