

Вопросы ЭКОНОМИКИ™

www.vopreco.ru

В НОМЕРЕ :

**В тени насилия: уроки для обществ
с ограниченным доступом к политической
и экономической деятельности**

**За пределами ВВП: немонетарные факторы
общественного благосостояния**

**Старение населения
и угроза бюджетного кризиса**

3

2 0 1 2

CONTENTS

PROBLEMS OF THEORY

- D. North, J. Wallis, S. Webb, B. Weingast** — In the Shadow of Violence:
Lessons for Limited Access Societies..... 4
- M. Fleurbaey** — Beyond GDP: The Quest for a Measure of Social Welfare.
Part II..... 32

MACROECONOMIC POLICY

- A. Kudrin, E. Gurvich** — Population Aging and Risks of Budget Crisis 52
- B. Kheifets** — The Risks of Russia's Debt Policy against the Background
of the Global Debt Crisis..... 80
- E. Lebedinskaya** — Sovereign Wealth Funds' Role in Russia..... 98

-
- R. Kapelyushnikov** — Demand and Supply of Skilled Labor in Russia:
Who Ran Faster? *Part II* 120

SCIENTIFIC LIFE

- Public Protests in Moscow as Viewed by Economists 148

-
- Abstracts** 159

СОДЕРЖАНИЕ

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

- Д. Норт, Дж. Уоллис, С. Уэбб, Б. Вайнгаст** — В тени насилия: уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономической деятельности 4
- М. Флербе** — За пределами ВВП: в поисках меры общественного благосостояния. *Часть II* 32

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

- А. Кудрин, Е. Гурвич** — Старение населения и угроза бюджетного кризиса .. 52
- Б. Хейфец** — Риски долговой политики России на фоне глобального долгового кризиса 80
- Е. Лебединская** — Роль нефтегазовых фондов в России 98

-
- Р. Капелюшников** — Спрос и предложение высококвалифицированной рабочей силы в России: кто бежал быстрее? *Часть II* 120

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- Массовые протесты в Москве: взгляд экономистов 148

-
- Аннотации к статьям номера (на английском языке) 159

*Д. НОРТ,
профессор Университета Вашингтона в Сент-Луисе,
лауреат Нобелевской премии по экономике,*

*Дж. УОЛЛИС,
профессор Мэрилендского университета,*

*С. УЭББ,
консультант Всемирного банка,*

*Б. ВАЙНГАСТ,
профессор Стэнфордского университета*

В ТЕНИ НАСИЛИЯ: УРОКИ ДЛЯ ОБЩЕСТВ С ОГРАНИЧЕННЫМ ДОСТУПОМ К ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ*

Проблема экономического и политического развития

Успех экономического, равно как и политического развития главным образом зависит от степени совершенства институтов. Этот тезис в последние два десятилетия не оспаривается, поскольку мы стали очевидцами многих неудач в экономическом развитии, несмотря на значительный капитал, природные ресурсы и даже образованное население, которое эмигрирует или становится инертным, если институты не дают должным образом применить свои способности. Вопрос в настоящее время стоит так: какие институты «правильные»? Иногда утверждают, что развивающиеся страны должны ориентироваться на институты самых успешных экономик стран ОЭСР. Однако мы вместе с некоторыми другими исследователями видим свидетельства

*North D. C., Wallis J. J., Webb S., Weingast B. R. In the Shadow of Violence: Lessons for Limited Access Societies. В данной статье обобщены результаты исследовательского проекта «Developing Institutions in Limited Access Orders», реализованного авторами при поддержке Governance Partnership Facility Всемирного банка в 2009–2011 гг. Статья представляет собой сокращенную версию доклада, подготовленного авторами для XIII Международной научной конференции ВШЭ 3–5 апреля 2012 г. В анализе порядков ограниченного доступа в конкретных странах участвовали А. Диаз-Кайерос, К. Кайзер, М. Хан, Б. Леви, Г. Монтинола, П. Навиа, П. Рой, С. Уолтерс и Дж. Ю.

того, что большинство стран с низкими и средними доходами не подготовлены для трансплантации многих западноевропейских или североамериканских институтов или что эти институты, даже будучи трансплантированы, функционируют в новых условиях совсем иначе.

Наша цель — разработать и применить альтернативную концептуальную парадигму для понимания динамического взаимодействия политических, экономических и социальных сил в развивающихся странах¹. Стандартный подход связан с неоклассическими допущениями, что при наличии благоприятных возможностей и отсутствии политических или социальных препятствий для функционирования рынка рост всегда будет иметь место. В рамках альтернативной точки зрения мы исходим из того, что все общества так или иначе должны решать проблему насилия. В большинстве развивающихся стран отдельные люди и организации активно применяют (или угрожают применить) насилие, чтобы сосредоточить в своих руках богатства и ресурсы. Контроль над насилием — необходимое условие экономического развития. Во многих обществах насилие латентно: организации в целом воздерживаются от использования насилия, однако время от времени осознают, что насилие полезно для достижения их целей. Эти общества живут в тени насилия, и именно они представляют большую часть человечества во времени и пространстве. Применению насилия препятствуют социальные договоренности, создавая у агентов, обладающих властью, стимулы договариваться друг с другом, а не вести борьбу. Динамика этих социальных договоренностей не соответствует динамике, описанной в неоклассических моделях, что уменьшает ценность неоклассических инструментов для понимания проблем развития.

Наша парадигма основана на результатах, полученных в ряде работ по политической экономии развития. В них, в частности, сделан акцент на контрастах в историческом опыте различных стран с помощью детального анализа конкретных случаев². Мы пытаемся принять во внимание события, описанные в этих конкретных исследованиях. Другие авторы для проверки исторических причин институциональ-

¹ Впервые изложена в: *North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. N. Y.: Cambridge University Press, 2009 (рус. пер. см.: *Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества*. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011).

² *Abernethy D. B. The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires, 1415–1980*. New Haven: Yale University Press, 2000; *Bates R. H. Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley: University of California Press, 1981; *Bates R. H. Prosperity and Violence: The Political Economy of Development*. N. Y.: Norton 2001; *Haber S. H., Razo A., Maurer N. The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876–1929*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003; *Haber S. H., Klein H. S., Maurer N., Middlebrook K. J. The Second Mexican Revolution: Economic, Political, and Social Change in Mexico since 1980*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008; *Herbst J. I. States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press, 2000; *La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. The Quality of Government // Journal of Law, Economics, and Organization*. 1999. Vol. 15, No 1. P. 222–279; *Landes D. S. The Wealth and Poverty of Nations: Why Some are so Rich and Some so Poor*. N. Y.: Norton, 1998; *Mokyr J. The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress*. NY: Oxford University Press, 1990; *Spiller P. T., Tommasi M. The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007; *Tilly Ch. Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Oxford etc.: Blackwell, 1990.

ных различий пользуются эконометрическим анализом³. Цель нашей парадигмы — дать новое институциональное объяснение устойчивости определенных политико-экономических форм на протяжении столетий. Еще одна группа исследователей разрабатывает теоретические модели политического взаимодействия, позволяющие объяснить институциональные дисфункции, которые возникают в развивающихся странах⁴. В нашей парадигме больше внимания уделяется вопросам насилия и организационных структур элит. В исследованиях, наиболее близких нашему подходу, не только беспристрастно анализируются институты в развивающихся странах, но и показано, что не существует простого или линейного отношения между институциональным и экономическим развитием⁵. Наш подход обеспечивает более систематическое объяснение некоторых выявленных в них нелинейных соотношений.

Другие авторы обсуждают, насколько институты развивающихся стран в качественном отношении отличаются от аналогичных институтов в развитых экономиках. И если Маркс описывал отличия капиталистических обществ от их предшественников, то сегодня осознается и важность проблемы насилия в этих обществах, высказывается предположение, что они могут быть не подготовлены к некоторым институтам, широко распространенным в экономически более развитых странах⁶. Стало понятно, что развивающиеся страны должны стремиться к «более или менее эффективному государственному управлению» («good enough governance»), то есть институциональные нужды в этих регионах качественно отличаются от того, что имеет место в развитых странах⁷. Исследователи осознали,

³ *Acemoglu D., Johnson S.* Unbundling Institutions // *Journal of Political Economy*. 2008. Vol. 113, No 5. P. 949–995; *Acemoglu D., Robinson J. A.* Economic Backwardness in Political Perspective // *American Political Science Review*. 2006. Vol. 100, No 1. P. 115–131; *Engerman S. E., Sokoloff K. L.* Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development // NBER Working Paper. 2005. No 11057.

⁴ См., например: *Buchanan J. M., Tollison R. D., Tullock G.* *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, TX: Texas A&M Press, 1980; *Bueno de Mesquita B., Smith A., Siverson R. M., Morrow J. D.* *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003; *Cox G. W., McCubbins M. D.* *The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes // Presidents, Parliaments, and Policy / S. Haggard, M. McCubbins (eds.)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000; *Levi M.* *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988; *North D. C.* *Structure and Change in Economic History*. N. Y.: Norton, 1981; *Olson M.* *Democracy, Dictatorship, and Development // American Political Science Review*. 1993. Vol. 87, No 3. P. 567–575; *Przeworski A., Alvarez M. E., Cheibub J. A., Limongi F.* *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

⁵ *Collier P.* *Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places*. N. Y.: HarperCollins, 2009; *Easterly W.* *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press, 2001; *Grindle M. S.* *Good Enough Governance Revisited // Development Policy Review*. 2007. Vol. 25, No 5. P. 553–574; *Khan M. H.* *State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform // Toward Pro-Poor Policies: Aid Institutions, and Globalization: Proceedings of the Annual Bank Conference on Development Economics / B. Tungodden, N. Stern, I. Kolstad (eds.)*. Oxford: Oxford University Press and World Bank, 2004; *Rents, Rent-Seeking, and Economic Development: Theory and Evidence in Asia / M. H. Khan, K. S. Jomo (eds.)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000; *Rodrik D.* *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press, 2007; *Shirley M. M.* *Institutions and Development*. Cheltenham UK: Edward Elgar, 2009.

⁶ *Huntington S. P.* *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968; *Collier P.* *Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places*.

⁷ *Grindle M. S.* *Good Enough Governance revisited; Rodrik D.* *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*.

что институциональная программа для развивающихся стран — это не то же самое, что линейное и идущее по нарастающей усвоение институтов в развитых странах⁸. По сравнению с этими более ранними работами, наша целостная концептуальная парадигма заставляет задуматься о взаимодействии экономического и политического поведения, в качестве исходного пункта эксплицитно рассматривая проблему насилия.

Проблема насилия все больше волнует Всемирный банк. Важнейший пункт Доклада о мировом развитии 2011 г. звучит так: «Усиление легитимных институтов и государственного управления в целях упрочения безопасности граждан, занятости и справедливости является ключевым способом разорвать порочный круг насилия»⁹. В этом докладе предлагается несколько измерений проблемы в рамках общей идеи, что создание массового доверия к институтам и удовлетворенность со стороны общества результатами их функционирования — в виде занятости и повышения уровня жизни — необходимы для снижения угрозы насилия. В рамках нашего подхода особое внимание уделяется природе организаций и отношений между их лидерами — элитой в широком смысле этого слова. В докладе признается значение торга и переговоров между элитами, но это видится в лучшем случае как временное решение проблемы насилия. Напротив, мы считаем, что этот торг составляет неизменное ядро развивающихся обществ, и пытаемся понять, какие типы торга способствуют позитивному экономическому и социальному развитию, а какие — нет.

Осмысление развивающихся стран как порядков ограниченного доступа с собственной социальной динамикой, а не как неудавшихся или несовершенных обществ открытого доступа, позволяет по-новому взглянуть на препятствия и инерционность в развитии. В рамках такой перспективы различаются две задачи развития, которые обычно смешиваются. Обычно начинают со *второй* задачи — перехода от обществ с ограниченным доступом к порядкам открытого доступа, как это описано ниже. Чаще именно этим занимаются специалисты по проблемам развития: как трансформировать развивающиеся общества в современные капиталистические демократии? Однако прежде чем общества будут в состоянии трансформироваться, они сталкиваются с *первой* задачей: как улучшить социальную организацию, чтобы обеспечить увеличение выпуска, снижение уровня насилия, стабильную политическую систему и повышение индивидуального благополучия граждан, при этом оставаясь в режиме ограниченного доступа? Заемщики Всемирного банка обычно сталкиваются с первой задачей: развиваться с институтами ограниченного доступа, при этом избегая попятного движения. Уроки, которые мы извлекаем из исследования конкретных случаев, прежде всего связаны с тем, как помочь странам, подобным Конго, достичь результатов, которые походили бы на то, что удалось сделать в Мексике.

⁸ Alston L., Melo M. A., Mueller B., Pereira C. The Road to an Open Economic and Political Society: Brazil, 1964–2010. Manuscript. 2010; Khan M. H. State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform // Rents, Rent-Seeking, and Economic Development; Moore M. An Upside Down View of Governance. Brighton, UK: The Centre for the Future State, 2010; Shirley M. M. Op. cit.

⁹ World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development / World Bank. Washington DC, 2011. P. 2.

Кроме того, поучительный материал имеется и относительно перехода к режиму открытого доступа, но главный акцент мы сделали на первой задаче, как наиболее приоритетной. Более глубокое понимание логики обществ с ограниченным доступом и закономерностей их развития может помочь существенно снизить уровень бедности и насилия.

Исследовательский проект, осуществленный при спонсорской поддержке Отдела партнерства для развития во Всемирном банке, включал проведение детальных исследований девяти стран с целью понять, какие именно идеи в концепции режимов доступа полезны для понимания задач развития и предлагаемых решений. Исследования проведены в странах, имевших как успешный, так и негативный опыт: Бангладеш, Чили, Демократическая республика Конго, Индия, Мексика, Мозамбик, Филиппины, Южная Корея и Замбия.

Логика порядков ограниченного доступа

Согласно парадигме, изначально разработанной Д. Нортом, Дж. Уоллисом и Б. Вайнгастом, развивающиеся общества ограничивают насилие посредством манипулирования со стороны политической системы с целью создания рент, чтобы обладающие властью группы и лица поняли, почему им выгодно воздерживаться от применения насилия. Мы называем этот способ организации общества *порядком ограниченного доступа* (ПОД), и логика построения этих обществ объясняется в данном разделе.

Порядки ограниченного доступа суть социальные договоренности — одновременно политические и экономические, благодаря которым мотивы к применению насилия исчезают. Даже в мире, где насилие представляет собой допустимый выбор, который не может быть достоверно предотвращен третьей стороной или центральной властью (правительством), можно ликвидировать стимулы к частичному или полному осуществлению потенциального насилия и тем самым не дать ему проявиться, позволяя частным людям и организациям продуктивно взаимодействовать друг с другом.

Мы раскрываем лежащую в основе нашего подхода логику на простом примере двух групп и двух лидеров. (Реальные общества гораздо больше и гораздо сложнее.) История начинается с самоорганизующихся групп, которые невелики и у которых нет способа укрепить доверие между индивидами помимо текущих личных отношений. Члены одной группы доверяют людям внутри своей группы, но не доверяют членам других групп. Так как они осознают, что в результате «разоружения» другая группа уничтожит или поработит их, члены обеих групп не станут складывать оружие. Чтобы избежать исхода с непрекращающимся вооруженным конфликтом, лидеры этих групп соглашаются поделить землю, рабочую силу, капитал и благоприятные возможности в их мире между собой и соглашаются юридически закрепить (*enforce*) привилегированный доступ каждого лидера к своим ресурсам. Привилегии порождают ренты, и если в мирных условиях стоимость рент, которые лидеры получают от своих привилегий, пре-

вышает ее в условиях применения силы, то каждый лидер может с достоверностью полагать, что другой не станет воевать. Лидеры остаются вооруженными и опасными и могут реально угрожать окружающим, чтобы гарантировать привилегии каждого в отдельности.

Важной чертой согласия между лидерами является их способность призывать друг друга на помощь для организации и дисциплинирования членов группы каждого лидера. Элитарные организации *ограничивают* возможность создания конкурирующих с ними структур — политических партий и корпораций в современном контексте. Они могут установить такие ограничения в писаных законах, например, введя однопартийную систему или государственную собственность на все крупные экономические предприятия. Однако зачастую эти ограничения менее формальны — это регулятивные препятствия для входа на рынок или расширения новых компаний, аресты и физическое давление на сопротивляющихся индивидов и организации или же лишение последних доступа к медийным и финансовым ресурсам.

Эта договоренность графически представлена на рисунке 1, где индивиды А и Б — два лидера, а горизонтальный эллипс обозначает договоренность между лидерами. Вертикальные эллипсы символизируют договоренности лидеров по поводу контролируемых ими факторов производства и ресурсов через «клиентские организации» (а, б).

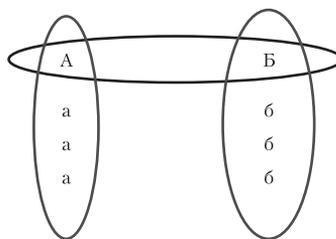


Рис. 1

Горизонтальная договоренность между лидерами становится убедительной благодаря вертикальным договоренностям. Ренты, которые лидеры получают от контроля за своими клиентскими организациями, дают им возможность связывать друг друга достоверными обязательствами, так как в случае срыва кооперации и возникновения борьбы их ренты сразу снизятся. Эти ренты от мирного сосуществования создают стимулы, ограничивающие насилие, но они утрачиваются в случае использования силы.

Также имеет место эффект взаимности. Согласие между лидерами позволяет каждому из них наилучшим образом структурировать их клиентские организации, поскольку они могут обращаться друг к другу за внешней поддержкой. В сущности, способность лидеров призывать друг друга на помощь может сделать их индивидуальные организации более производительными. Следовательно, ренты, которыми пользуются лидеры, поступают не только от их привилегированного доступа к ресурсам и формам их реализации, но и от способности лидеров создавать и поддерживать более производительные организации.

Коалицию среди лидеров мы называем *господствующей*. Эта коалиция обеспечивает — как третье лицо — механизм принуждения к соблюдению договоренностей для каждой из организаций-участниц. Вертикальные организации могут быть организованы как политические партии, этнические группы, сети «патрон-клиент», военные, полиция или преступные семьи. Эффективная комбинация многочисленных организаций смягчает проблему насилия среди по-настоящему опасных

групп людей, создавая достоверные обязательства между организациями, способными на насилие, путем структурирования их интересов, и дает некоторую уверенность, что у лидеров и их клиентов общие интересы, поскольку они делят между собой ренты.

На рисунке 1 господствующая коалиция изображена как пара индивидов, а в реальности коалиция — это, как правило, организация организаций. Согласно парадигме ПОД, необходимо обратить внимание на их деятельность в качестве не только распределителей купленных государственных должностей, но и ключевых институтов кооперации между организациями, способными к применению насилия.

Индивиды и организации, принадлежащие к господствующей коалиции, обычно обладают сложными комбинациями рент, и их интересы по максимизации рент через господствующую коалицию зачастую непредсказуемы. В результате ПОД не характеризуются неуклонно повышающейся стабильностью или неуклонно увеличивающейся производительностью. Скорее, возникают периоды стремительного роста и периоды стагнации или коллапса¹⁰.

Порядки ограниченного доступа не статичны. Когда общество ограниченного доступа поражает кризис, динамика господствующей коалиции заставляет ее сосредоточиться на рентах — старых или новых, которые поддерживают координацию и ограничивают насилие. Так было в случае Мексики в 1930-х, Чили в 1970-х, Кореи в 1960-х или Замбии в 1980-х годах. Либо кризис может привести к всеобщему беспределу, как в Мозамбике в 1980-х, Конго начиная с 1990-х и России 1990-х годов. В эти переломные времена многое зависит от личности лидеров¹¹. Какое воздействие окажут новые ренты на экономический рост, предсказать нельзя. В каких-то случаях кажется, что новые ренты стали причиной социального упадка, как при клановом капитализме Маркоса на Филиппинах. В других — новые ренты продвигают общества вперед, как в случае с привилегиями, дарованными консерваторам в чилийской конституции 1980 г. Неоднозначная роль рент в ПОД объясняет, почему их экономические показатели сильно варьируют.

Итак, ПОД сдерживают насилие, ограничивая способность групп образовывать политические, экономические, социальные, военные и другие организации для участия в общественной жизни. Ренты, созданные из этих ограничений доступа, образуют структуру стимулов, которая регулирует насилие: влиятельные группы и индивиды понимают, что в случае насилия их ренты исчезнут, а потому их миролюбивый настрой более вероятен. В центре всех ПОД (за исключением самых фрагментированных) стоит господствующая коалиция, организация, сплоченная переплетающимися интересами своих членов. У участников этой коалиции есть ценная привилегия: она предоставляет исключительные услуги третьей стороны по контролю за соблюдением договоренностей как между организациями в коалиции, так и внутри них. Ренты, созданные этими исключительными привилегиями, входят в число стимулов, скрепляющих соглашения между организациями и их

¹⁰ См.: North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. *Violence and Social Orders*. Ch. 1.

¹¹ Alston L., Melo M. A., Mueller B., Pereira C. *Op. cit.*

лидерами. Ограничение коалицией доступа к механизмам принуждения создает ренты и формирует интересы игроков в коалиции.

Как улучшить ПОД? Первая задача развития

Каким образом ПОД совершенствуются или регрессируют? Сегодня все страны с низким и средним доходом — это ПОД, но уровни подушевого дохода в них могут различаться в 20 раз, отражая широкие расхождения по качеству институтов и экономического развития, которое они обеспечивают. Это отчетливо видно на рисунке 2, где изображены траектории развития девяти стран, перечисленных выше.



Источник: Heston A., Summers R., Aten B. Penn World Table. Version 6.3 / Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania. August 2009.

Рис. 2

Но что означает быть успешной развивающейся страной, более удачным ПОД, двигаться вперед от уязвимости к зрелости? Ключевыми для созревания ПОД мы считаем три процесса; их выявление означает существенное продвижение в анализе, и они положены в основу большинства современных мер по сокращению бедности.

Во-первых, некоторые ПОД вовлекают больше национальных организаций, способных на насилие, в отношения, благодаря которым реальное насилие успешно сокращается. Это, как правило, не предполагает подчинение всех их прямому контролю правительства (в веберовском смысле монополии государства на насилие)¹². Скорее это касается такого распределения рентопорождающих форм деятельности в ПОД,

¹² Полная консолидация насилия под управлением политической системы — это некий аспект, в котором ПОД достигает порога перехода к порядкам открытого доступа (см. ниже). Это означает, что только специализированные организации (войска и полиция) могут применять насилие, эти организации контролируются правительством и руководствуются эксплицитными правилами применения насилия против граждан. Такой консолидированный контроль над насилием представляет собой некий шаг в разделении полномочий и личных интересов, отличительную черту стабильных и эффективных демократий (Cox G. W., McCubbins M. D. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes // Presidents, Parliaments, and Policy / S. Haggard, M. McCubbins (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

при котором организации, способные на насилие, будут воздерживаться от его реального применения. Как свидетельствуют примеры Мексики или Индии, достичь устойчивого прогресса в этом направлении нелегко.

Во-вторых, ПОД достигают зрелости, расширяя масштаб отношений, при которых принцип верховенства права успешно и стабильно реализуется. Верховенство права устойчиво, если оно согласуется с договоренностями, порождающими адекватные стимулы для обуздания насилия. Говоря о верховенстве права, мы далеки от того, что законы применяются ко всем гражданам без нарушений и искажений. Скорее речь идет о том, что существуют механизмы принуждения к соблюдению некоторых законов (которые могут быть по-разному применены к разным людям). Даже в ограниченных масштабах верховенство права, по-видимому, помогает снизить уровень насилия и способствует экономическому росту. Верховенство права, которому подчинены все общественные отношения элит, в процессе созревания возникает поздно. Впоследствии этот принцип может быть распространен на более широкие слои населения, и отдельные его аспекты могут стать универсальными раньше других.

В-третьих, ПОД созревает во времени также по мере повышения достоверности, с какой государство обеспечивает организациям поддержку и контролирует соблюдение соглашений между ними. Укрепление государственных организаций — исполнительной и законодательной ветвей власти, вооруженных сил, полиции, важнейших политических партий, государственных профсоюзов — частично зависит от укрепления организаций вне государства, а именно частных фирм, оппозиционных партий и т. д. Государственные организации достигают большей слаженности и приобретают больше доверия, когда более уверенно и слаженно работают организации, не зависящие от государства, — так, чтобы государство могло перед ними отвечать по своим обязательствам независимо от тех лиц, которые изначально эти обязательства приняли.

На уровне населения ключевыми результатами этого «взросления» выступают: снижение насилия, более предсказуемые меры по принуждению к соблюдению закона, рост дохода, повышение уровней здоровья, равенства и политического участия. Для организаций важнейшим итогом становится их укрепление как в частном, так и в общественном секторе, более надежная государственная поддержка и в итоге — способность элитарных организаций функционировать за пределами сферы непосредственного воздействия господствующей коалиции. На уровне элит важнейшим результатом станет уверенность в том, что верховенство права для элит будет реализовано беспристрастно и в итоге возникнут институты, в рамках которых отношение к элитам будет более справедливым и лично нейтральным, то есть все более широкий круг элит будет жить по одинаковым правилам.

Наши исследования показывают, что реальные шаги в сторону вызревания ПОД по этим направлениям зависят от обстоятельств каждой конкретной страны. Действия, на которые были способны Мексика, Корея и Бангладеш в деле развития своих ПОД в 1990-е годы, качественно отличны друг от друга и от того, что предпринималось прежде на протяжении XX в. Однако существуют и общие черты.

Во всех избранных нами странах первые шаги на «хрупком» конце спектра ПОД были связаны прежде всего с достижением договоренностей по разделу рент между организациями, способными на насилие. Изначально эти соглашения достигались на личном уровне, как на Филиппинах и в Бангладеш. В Индии уровень развития институтов, основанных на правилах (а не на личностных связях), существенно варьирует от штата к штату. Со временем в обществах, развивающихся в направлении более прогрессивных институтов, персональный торг между элитами превращается в институты, основанные на правилах, — более последовательно, например, в Корею, нежели в Мексику. Введение конкурентных выборов в этих странах было следующим шагом, осуществленным на более позднем этапе, и большинство из них по-прежнему не могут обеспечить открытый доступ или конкуренцию в политике и экономике.

По мере созревания ПОД возникает двустороннее взаимодействие между нарастающей сложностью и дифференциацией правительственных организаций, с одной стороны, и параллельным развитием (ненасильственных) частных организаций вне государства — с другой. В зрелых ПОД обязательства правительства в отношении определенных политических мер и институтов могут считаться более достоверными, так как частные организации элит в состоянии оказывать экономическое давление на правительство, если оно не соблюдает свои обязательства. Эта способность возникает, когда частные организации действуют для защиты своих интересов, касающихся дифференциации и автономии общественных институтов, например суда и центрального банка¹³. В этом смысле независимые организации элит не только становятся источником экономического развития, но их присутствие позволяет вызревать более сложным институтам и организациям в рамках государственной системы. Вместе с тем независимые частные организации не могут преуспеть в отсутствие более сложных и влиятельных институтов государственного сектора, подобных судам.

Порядки открытого доступа и переход к ним

Чтобы понять, как устроены порядки ограниченного доступа, надо проанализировать порядки открытого, или свободного доступа (ПСД). ПСД поддерживаются институтами, благодаря которым существуют свободный доступ и конкуренция: политическая конкуренция сохраняет открытый доступ в экономике, а экономическая — в политике. В ПСД государство обладает монополией на потенциальное и реальное насилие. Организованное насилие сосредоточено в военных и полицейских структурах; прочим организациям не разрешено применять насилие. Политическая система, являя собой пример всеобъемлющих и достоверных обязательств, контролирует организации, у которых существует монополия на легитимное применение насилия (войска

¹³ Этот процесс играет более заметную роль в порядках открытого доступа, где сложно устроенные частные организации в рыночной экономике выступают в качестве противовеса правительству и другим политическим организациям.

и полицию). В ПСД политика также связана с балансированием интересов влиятельных сторон, однако какие-либо серьезные угрозы насильственного изменения государственного строя отсутствуют.

ПСД благоприятствует экономическим, политическим и социальным группам, которые могут организовывать и реорганизовывать себя по своему усмотрению, чтобы — в ответ на политический курс правительства — преследовать свои интересы и оказывать на него давление с целью перемен. При наличии надлежащих конституционных институтов сильные частные организации помогают следить за тем, как правительство использует войска и полицию. Экономические организации — преимущественно корпорации — демонстрируют инновационную активность, а некоторые фирмы, с согласия господствующей коалиции или нет, достигают таких размеров, что приобретают политический вес.

Свободный доступ устойчив в обществах, где встраивание в экономическую, политическую, религиозную и образовательную деятельность открыто для всех граждан, пока они соответствуют стандартным (обезличенным) требованиям. Условия этого доступа требуют, чтобы государственная власть поддерживала те или иные формы организаций в указанных сферах и открывала всем гражданам свободный доступ к этим формам. Для всех граждан должен беспрекословно выполняться принцип верховенства права. Для обеспечения свободного вхождения в экономическую и политическую системы не нужно, чтобы доля населения, пользующегося свободным доступом, составляла 100%, важен такой доступ для решающей категории граждан.

Переход от ограниченного к открытому порядку доступа имеет две особенности. Во-первых, для зрелого ПОД можно выработать институциональные договоренности, которые дают возможность обезличенного обмена среди элит. Во-вторых, процесс перехода начинается, когда обнаруживается заинтересованность участников господствующей коалиции в расширении безличного обмена и, как следствие, последовательном увеличении масштабов доступа. В системе появляются изменения — от логики создания рент в условиях ограниченного доступа к логике открытого доступа.

В ретроспективе общества, в которых развились устойчивые права собственности и верховенство права, начинали с принятия достоверных обязательств по поддержанию этих прав для элит. Позднее, как только права элит начали формулироваться на безличном уровне, появилась возможность распространить эти права на более широкие общественные круги. Формулирование и закрепление законных прав происходило постольку, поскольку в обществах развивались сложные государственные и частные организации элит (например, в процессе созревания ПОД) и увеличивался объем заслуживающих доверия обязательств, которые могло принять государство¹⁴. Исторические примеры дают возможность говорить о *трех пороговых условиях*, благодаря которым ПОД могут перейти к открытому доступу: верховенство права для элит; поддержка бессрочно существующих организаций элит, как общественных (включая государство), так и частных; консолидиро-

¹⁴ North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. Violence and Social Orders.

ванный политический контроль над организациями, способными на насилие (включая вооруженные силы и полицию).

Эти условия представляют собой высшую форму проявления трех способов совершенствования ПОД, которые мы обсудили выше. Исторически в первых обществах эти пороговые условия позитивно воздействовали друг на друга, обеспечивая переход к свободному доступу. Хотя не ясно, необходима ли историческая последовательность развития, но в двух из рассматриваемых нами случаев, когда осуществляется переход (Чили и Южная Корея), эти условия также были выполнены к 2000 г.

Все три пороговых условия согласуются с логикой ПОД, исторически они возникли внутри некоторых таких порядков. Учреждение законов и судов — это те средства, при помощи которых господствующая коалиция упорядочивает отношения в среде элит. Бессрочно существующие организации — это средство более систематично ограничивать вхождение на рынок и создавать ренты. Консолидация военной силы и других орудий насилия в руках политической системы создает монополию на использование насилия, которая заметно сокращает частоту такого использования. В сочетании эти пороговые условия создают возможность существования обезличенных отношений внутри элиты.

В отличие от исторической модели, в которой общества ограниченного доступа движутся взад и вперед между хрупкими, базовыми и зрелыми ПОД, переходы от ПОД к ПСД происходят довольно быстро, как правило за 50 лет или меньше. До сих пор в истории не было зафиксировано ни одного возвратного движения от ПСД к ПОД.

Диагностические выводы из анализа конкретных случаев

Насилие и ренты

Попытки уменьшить насилие играют определяющую роль для всех ПОД, и все рассмотренные нами страны (кроме Замбии) прошли через периоды насилия в масштабах, которые грозили уничтожением государства. Такие события надолго сохраняются в памяти людей и отражаются в институтах, которые создавались для ограничения или предотвращения насилия. ПОД используют ренты, ограниченный доступ и привилегии для сдерживания насилия, предоставляя эти ренты и привилегии отдельным лицам и группам, способным на насилие, и создавая для них стимулы кооперироваться, а не бороться друг с другом. Влиятельные группы получают ценные привилегии, например, исключительные права на торговлю, монополию на производство цемента или на обеспечение доступа к телекоммуникациям, эксклюзивное право контролировать рынок в конкретном регионе или монопольное право импортировать товары повышенного спроса. На примере Мексики в 1930-х годах, Индии и Бангладеш после их разделения и Мозамбика на исходе гражданской войны после 1992 г. видно, как распределение рент между организациями, способными на наси-

лие, помогло создать стимулы к снижению реального уровня насилия. Многие страны тропической Африки использовали специальные государственные компании с монопольным правом продажи отечественных товаров на мировом рынке, чтобы извлекать ренту из деятельности фермеров, производящих сельскохозяйственную продукцию на экспорт¹⁵. Полученная этими госпредприятиями рента частично направлялась на поддержание низких цен на продовольствие, умиротворяя тем самым городских рабочих, которые в противном случае могли взбунтоваться и свергнуть правительство. Те, кто был способен применить насилие и организовать беспорядки, получали привилегии — ренты, а остальные были бесправными и нередко подвергались эксплуатации.

Наш подход к анализу рент сильно отличается от принятого в литературе, ставящей во главу угла негативные аспекты рентоориентированного поведения¹⁶ и заведомо непродуктивную деятельность¹⁷. С точки зрения концепции ПОД эти подходы игнорируют проблему насилия и неявно предполагают, что создание условий для извлечения ренты не имеет отношения к природе общества, в котором это происходит. Концепция ПОД, в которой акцент сделан на анализе насилия и нестабильности, показывает часто встречающуюся альтернативу между повышением гипотетической эффективности и обеспечением стабильности при более низком уровне насилия. При таком подходе возникает вопрос: в каких случаях ради поддержания или укрепления стабильности лучше пойти на дополнительные издержки для экономики или, возможно, на ограничение гражданских или политических прав? Наш подход и анализ отдельных случаев показывают, что вслед за устранением источников ренты отнюдь не всегда возникает конкурентная рыночная экономика (как предполагает теория заведомо непродуктивной деятельности), но вместо этого часто начинаются беспорядки и насилие.

В той мере, в какой создание рент в ПОД является средством обеспечения стабильности, ренты выступают симптомом, а не причиной проблем развития. Пытаясь избавиться от институтов и форм политики, порождающих экономически непродуктивные ренты и коррупцию, следует действовать так, чтобы избегать новой дестабилизации и насилия, препятствующих развитию в обществах с ограниченным доступом. Здесь часто бывают ошибки. Например, в Бангладеш в 2007–2009 гг. при чрезвычайном положении или на Филиппинах при президенте Маркосе и затем при Акино ошибки привели к деградации ПОД. Другие примеры из нашей выборки показывают, как можно удовлетворить требования главных организаций, способных на насилие, чтобы они остались в составе правящей коалиции, но не мешали развитию динамичных сфер экономики. Например, в Чили армия оставляла за собой 10% прибыли от добычи меди государством, но доступ в эту отрасль разрешался также частным компаниям, которые теперь дают

¹⁵ *Bates R. H.* Markets And States In Tropical Africa.

¹⁶ *Buchanan J. M., Tollison R. D., Tullock G.* Toward a Theory of the Rent-Seeking Society; *Krueger A.* The Political Economy of the Rent-Seeking Society // *American Economic Review*. 1974. Vol. 64, No 3. P. 291–303.

¹⁷ *Bhagwati J.* Directly-Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities // *Journal of Political Economy*. 1982. Vol. 90, No 5. P. 988–1002.

большую часть продукции¹⁸. В Мексике в 1990-е годы большинство профсоюзов сохранились и даже укрепили свои позиции после соглашений сапатистов с властями, но Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА) также открыло много возможностей для создания новых фирм.

Динамика ПОД

Хотя тип социальной динамики в обществах с ограниченным доступом не меняется, эти общества не статичны. При изменении обстоятельств меняются и важные черты каждого ПОД, хотя общая логика сохраняется в них на десятки лет и даже столетия. Перемены наступают в силу как экзогенных, так и эндогенных факторов. Меняются соотношения цен, изменяется климат, происходит смена технологий, глобализация, насильственные действия со стороны соседних государств — все это экзогенные факторы, которые выходят за рамки объяснительной схемы ПОД. Экономический рост или спад в самой стране, изменения в характере распределения рент, равновесие сил или дисбаланс в господствующей коалиции (включая потенциал насильственных действий) и стратегия государственной политики относятся к эндогенным факторам. Концепция ПОД не объясняет всего, но помогает понять, как эти эндогенные факторы взаимодействуют друг с другом и с экзогенными факторами.

Во всех примерах в государствах происходили существенные перемены, но ПОД не исчезал. Тип государственного устройства в этих обществах варьировал от правления военных хунт (в некоторые периоды в Южной Корее, Чили и Бангладеш) до формально однопартийных правительств (Замбия в 1972—1990 гг., Мозамбик в 1975—1994 гг., Бангладеш в 1971—1975 гг.), правительств одной господствующей партии (Мексика в 1930—1990 гг., Индия в 1950—1970 гг., Мозамбик после 1992 г.), режимов «конкурентного клиентелизма», где допускается «низовая» конкуренция за государственные ресурсы и привилегии, контролируемые правящим классом (Индия, Замбия и Бангладеш начиная с 1990-х годов), и до правильной двухпартийной и многопартийной электоральной демократии (Филиппины в 1946—1972 гг. и с 1986 г. до настоящего времени). Рассматривая процесс созревания обществ с ограниченным доступом по таким параметрам, как контроль над насилием, масштабы связей, подчиняющихся достоверным правилам верховенства закона, и длительность существования организаций и соглашений после ухода их основателей, мы видим, что скорость и направление изменений по этим параметрам не одинаковы. Прогресс или неудача по одному параметру может усилить другие, часто в одной стране одновременное движение по различным параметрам разнонаправлено.

Как показал негативный опыт Филиппин, Маркос использовал угрозу насилия, чтобы ввести военное положение в стране, которая была обществом с ограниченным доступом и электоральной демократией. Через несколько лет режим Маркоса пал, отчасти потому, что снижение

¹⁸ Webb S. Political Economy and Mineral Wealth in Latin America and the Caribbean / World Bank. 2010.

цен на товары сократило размеры рент, которые мог раздавать Маркос, и поддерживавшая его коалиция распалась. Электоральная демократия вернулась, но, как и при Маркосе, новый режим воспроизвел ограничения доступа в экономике и политике, и Филиппины остались обществом с ПОД. Подобным образом Институционно-революционная партия долгое время (примерно с 1930 по 1990 г.) доминировала в мексиканской политической жизни. Эта партия потеряла монополию на управление страной в 1990-х и проиграла президентские выборы в 2000 г. В результате смены режима изменилось распределение рент между политическими партиями, однако в меньшей мере — между экономическими организациями. Мексика остается обществом с ограниченным доступом.

Позитивный опыт Южной Кореи и Чили показывает, что эти страны достигли порогового состояния, а Южная Корея оказалась на пороге перехода к обществу с открытым доступом. Мозамбик развивался как ПОД, но с 1992 г. круг общественно-экономических групп под властью ФРЕЛИМО становился шире, и в течение последних 20 лет это позволяло предполагать, что из числа получателей рент не будет исключена ни одна влиятельная группа. Напротив, Демократическая Республика Конго погрузилась в хаос, как Мозамбик в 1980-х годах, а в Бангладеш начались трудности после попытки провести выборы в 2007 г. Индия и Замбия показали большую стабильность, хотя в Индии все еще возникают вспышки экстремального организованного насилия. В ПОД часто бывают эпизодические кризисы и случаи регресса и попятного движения, как это произошло в Чили в 1970-х годах, в Бангладеш в 2007—2009 гг., в Венесуэле и России начиная с 1990-х годов. Кризисы и беспорядки в Конго после падения Мобуту и в Мозамбике в 1980-х годах отодвинули эти общества назад в диапазоне ПОД от базового к нестабильному уровню. В более хрупких, менее зрелых ПОД обычно меньше внутренних механизмов саморегулирования для адаптации политических решений к новым проблемам. Даже когда в ПОД сменяются лидеры или партии у власти, необходимость поддерживать господствующую коалицию при помощи рент означает, что новое руководство часто просто перераспределяет ренты. Высокая вероятность насилия в ПОД затрудняет формирование союзов и достижение новых политических компромиссов для выхода из кризисов. Перед лицом кризисов многие элиты начинают борьбу за сохранение своих привилегий, особенно если предлагаемые способы разрешения кризиса ведут к сокращению или отмене этих привилегий.

В ПОД институты открытого доступа функционируют иначе

Часто, особенно начиная с середины XX в., ПОД заимствуют институты из ПСД, но эти институты работают в контексте ограниченного доступа иначе и дают другие результаты¹⁹. Международные фи-

¹⁹ Для случая исторических ПОД, обсуждавшихся ранее (*North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. Violence and Social Orders*), не существовало мира ПСД, более богатых и могущественных, у которых ПОД 1800-х годов — Великобритания, Франция и США — могли заимствовать институты. Однако сейчас элиты в ПОД зачастую получают образование в ПСД и привозят домой идеи и аргументы за или против адаптации институциональных форм ПСД у себя на родине.

нансовые организации поощряют это как часть программы реформ. Например, в большинстве ПОД существуют банки, во многих функционируют рынки ценных бумаг, но эти институты не способны аккумулировать сбережения большинства граждан, вкладывать деньги в предприятия и открывать предпринимательские возможности для граждан. Как показывает опыт Мексики, рынки капитала (особенно банки) недостаточно развиты, обычно дают кредиты «своим людям», элитам, правительственным чиновникам и не финансируют новые компании и предпринимателей. На бумаге банки и фондовые рынки в этих странах могут выглядеть как институты обществ с открытым доступом, а некоторые фирмы могут быть даже дочерними компаниями корпораций из этих обществ, но они действуют как части своей системы, которая оставляет доступ ограниченным.

Это относится и к законам и другим политическим институтам, особенно к законодательству и выборам, о которых мы будем подробно говорить ниже. Формулировки этих законов, например, законодательства о социальном страховании или актов корпоративного права, выглядят как копии таких же правил в обществах с открытым доступом. Но применение и принуждение к соблюдению этих законов и программ в коррумпированных судах превращает их в дополнительный источник бенефиций «для своих». Это показывает мексиканская программа борьбы с бедностью, принятая правительством Салинаса (PRONASOL); правда, сменившая ее программа Progreso/Oportunidades опирается на относительно объективные, обезличенные критерии.

Принуждение к соблюдению правил со стороны организаций ПСД

Всем обществам с ограниченным доступом приходится решать проблему создания надежной третьей стороны для принуждения к исполнению соглашений, поскольку правительство чаще всего само является игроком, а не арбитром. В странах, первыми переходивших к ПСД — Великобритании, Франции и США, эта проблема стимулировала развитие институтов, которые привели их к такому переходу²⁰. Многие современные ПОД часто прибегали к помощи стран с открытым доступом — международных организаций, двусторонних донорских финансовых институтов, международных банков и других корпораций. Эта практика, по-видимому, получила особое распространение после 1950 г. Обычно такие организации приходят в страну как партнеры кого-либо из членов коалиции местных элит, и они делят между собой ренты. Это может дать экономический эффект в среднесрочном плане, но снижает заинтересованность местных элит ПОД в создании собственной институциональной системы привлечения третьей стороны, которая в итоге дала бы больше преимуществ местным компаниям и гражданам²¹. Наши примеры показывают большое разнообразие таких соглашений, их результаты иногда положительны, иногда — нет.

²⁰ North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. Op. cit.

²¹ О роли третьей стороны см.: Handler S. P. *Wolves in Sheep's Clothing: Understanding Modern State-Building (and Counterinsurgency)*. PhD. Dissertation. Stanford University, 2010.

В три страны из нашей выборки были введены войска ООН с целью сохранения их территориальной целостности или восстановления порядка. В Южной Корее эта интервенция после тяжелой войны остановила военное вторжение с Севера. Присутствие международных вооруженных сил на протяжении 60 лет защищало границы страны. Внутри страны результаты не очевидны, так как иностранцы избегали открытого вмешательства в южнокорейскую политическую жизнь, однако повсеместное присутствие иностранных (главным образом американских) войск дало косвенный эффект: предотвратило использование южнокорейской армии для подавления демократической демонстрации в 1987 г.

В Мозамбике режимы белых меньшинств Южной Родезии и Южно-Африканского Союза поддерживали антимарксистских повстанцев РЕНАМО, развязавших в 1980-х годах десятилетнюю гражданскую войну. (Возможно, международные силы в рамках ООН предотвратили прямое вмешательство со стороны Южной Родезии и Южной Африки.) В начале 1990-х годов Ватикан был посредником при заключении соглашения о прекращении огня, что привело в Мозамбик миротворческую миссию ООН, под наблюдением которой в 1992 г. прошли выборы. С тех пор в этой стране выборы проходят регулярно. Хотя марксистская партия ФРЕЛИМО побеждает на выборах с растущим перевесом, страна стала получать большую экономическую помощь от стран ПСД (от которых она стала зависимой), преследуя собственные цели в рамках Вашингтонского консенсуса, предполагающих уважение к правам собственности.

Предписания и вмешательство ООН помогли сохранить границы Республики Заир (Демократическая республика Конго) на бумаге, но не остановили насилие внутри страны и вооруженные нападения извне. Если бы не вмешательство ООН, соседи, скорее всего разорвали бы эту страну на части ради захвата ее ценных минеральных ресурсов. От этого могли бы выиграть некоторые районы страны, но вряд ли вся страна.

Возможность пользоваться международной банковской системой и ее гарантией прав собственности, предоставляемой вкладчикам, стала важным преимуществом для элит многих стран, кроме, пожалуй, Индии и Южной Кореи, которые создали собственные полноценные банковские секторы. Элиты Конго, Филиппин и в меньшей степени Замбии и Бангладеш использовали международную банковскую систему для перевода за границу активов, нажитых сомнительным путем. В Мексике, начиная с 1920-х годов, банковский сектор неоднократно подвергался нападениям, так как не нашел способа самозащиты путем дележа рент²²; с середины 1990-х годов Мексика создала небольшую банковскую систему, почти полностью состоящую из иностранных банков и не обслуживающую клиентов вне элиты.

Важнейшую роль в экономике многих стран ПОД, включая Конго и Замбию из нашей выборки, сыграли прямые иностранные инвестиции в добычу минерального сырья. В этих странах иностранное инвестирование шло циклически, причем особенно льготные условия создавались в наиболее благоприятной фазе циклов, когда часть прибыли попадала в руки некоторых членов местных элит.

Горнодобывающие предприятия были большей частью анклавами, и международные организации, так или иначе помогавшие соблюдению порядка и соглашений в отрасли как третья сторона, не распространяли эти преимущества на остальную часть экономики. Мексика действовала особым образом, изгнав иностранные нефтяные компании в начале XX в. (в 1930-х годах), и с тех пор поддерживает монопольное

²² *Haber S. H., Razo A., Maurer N. The Politics of Property Rights.*

положение государственной компании в этой отрасли. PEMEX и ее профсоюз стали главными игроками в экономике и политике Мексики, что имело неоднозначные последствия для остальных отраслей²³.

Пример удачного целенаправленного международного вмешательства в нашей выборке дает соглашение по текстильным волокнам (MFA)²⁴, согласно которому было введено ограниченное по сроку и ориентированное на экспорт субсидирование текстильной и швейной промышленности Бангладеш. Правительства большинства стран плохо справляются с ограничением субсидий новым отраслям промышленности по срокам, так как вместе с такими программами появляются мощные лоббистские группы, требующие продолжать субсидирование. Но международное сообщество включило в соглашение MFA нормы, на которые местные лоббисты не могли повлиять, и отрасль знала, что ей надо быстро стать конкурентоспособной.

Выводы для политики развития

Ренты и ограничение конкуренции

Как мы указывали выше, создание рент и ограничение конкуренции могут иметь как положительные, так и отрицательные последствия для отдельной страны в зависимости от уровня ее развития. Следовательно, рекомендации для практической политики должны быть тоньше, чем простой совет снизить барьеры для входа и уменьшить ограничение конкуренции. В ПОД главной целью должно быть снижение уровня насилия, это необходимое условие экономического развития в любом варианте. После отмены рент нередко вместо конкурентной рыночной экономики возникает общество с массовыми беспорядками и насилием. Для долгосрочного развития ПОД важно, могут ли рент стимулировать образование и рост производственного потенциала. Мы находим положительное влияние рент на производство (помимо предотвращения насилия) во многих странах нашей выборки: Чили, Южной Корее, временами в Мексике, Бангладеш и Индии.

В этих странах экономически эффективные рент имеют две особенности: они не бессрочные и так или иначе связаны с прибыльностью фирм, которые их получают, — в дополнение к выгоде, реализуемой на рынке²⁵. Когда конкуренция за рент превращается в игру с нулевой или отрицательной суммой, как это было на Филиппинах и в Республике Конго, сокращение совокупного запаса рент, которыми располагает правительство, становится причиной роста напряженности в рядах правящей коалиции. Ограничения доступа (создание рент), которые дают наиболее отрицательные последствия для эффективности, например, внешнеторговые барьеры и государственная монополия на телефонную связь в Мексике и Чили в 1970-х годах, следует рассматривать в свете

²³ Подробно о горнодобывающей промышленности в других ПОД Латинской Америки см.: *Webb S. Political Economy and Mineral Wealth in Latin America and the Caribbean.*

²⁴ Известно также как Соглашение по текстилю и одежде в рамках ВТО. — *Примеч. пер.*

²⁵ См. также: *Rents, Rent-Seeking, and Economic Development.*

того, как можно сокращать ренты, не нарушая равновесие в соотношении политических сил, обеспечивающем мир. Правда, в Южной Корее ренты крупнейшим фирмам (чеболям) были постепенно переведены из режима патронажа, который действовал в 1950-х и 1960-х годах, в режим стимулирования на основании успехов в расширении экспорта. В Мексике и других странах получатели рент могут процветать и теперь, хотя внешняя торговля стала намного более открытой и ее объем сильно вырос, так как небольшие в процентном выражении ренты можно собирать со значительно большего оборота. Более того, развитие экономики может открывать новые области для сбора рент. Хотя в Индии внешнеторговые тарифы были снижены, нет сведений о снижении общей нормы собираемых рент; коррупция значительно усилилась в сферах деятельности правительства, на которых можно больше заработать (например, на аукционах по продаже лицензий на частоты связи).

По мере движения обществ с ограниченным доступом к более высокому уровню ренты все чаще распределяются по обезличенным правилам. Например, в Южной Корее в 1960—1970-х годах лицензии на импорт и льготные ставки по кредитам распределялись между фирмами в зависимости от их успехов в экспорте. Но если общество регрессирует, прочная система распределения рент постепенно сменяется более персонализированной и менее устойчивой системой, как это произошло на Филиппинах, в Бангладеш и в крайней форме в Конго.

Эти примеры показывают, что перераспределение прав собственности и контроля над производственными активами — и соответствующими рентами — оказывает важное воздействие на рост и на переход от привилегий к более объективным и равным гражданским правам. Вероятность положительного эффекта больше там, где перераспределение стимулирует предпринимательскую деятельность и создание реальных активов. Негативные результаты чаще бывают там, где перераспределение воспроизводит отношения политической зависимости. В рассматриваемых странах это видно на примере аграрных реформ.

В Южной Корее и на Тайване аграрные реформы дали доступ к экономической деятельности людям с низким уровнем доходов. На Филиппинах аграрной реформы не было, поскольку прежние формы владения землей предоставляли ренты большому числу могущественных заинтересованных сторон, включая плантации, которыми владела американцы. В Мексике проведенная после революции реформа не дала шансов бедным крестьянам, но привела к неэффективному использованию земли. Крестьяне оказались привязанными к земле и зависящими от щедрых подачек, которые раздавала Институционно-революционная партия во время предвыборных кампаний.

Распределение рент в торговле и промышленности играет ключевую роль в поддержании политической стабильности. Однако значение торговых и промышленных рент для обеспечения экономического развития неоднозначно.

Там, где государство отдает важнейшие секторы экономики — добывающую промышленность и банки — в руки международных корпораций, этим корпорациям нужна защита от популистских требований электората и других местных группировок (а иногда и от военных), а в ответ они предоставляют экономические преимущества тем, кто стоит у власти. Это заметно в Республике Конго, Замбии и на Филиппинах.

Организации, партии и личности

Ближе к «хрупкому» концу диапазона ПОД организации тесно привязаны к личностям их лидеров, а последние прямо встроены в господствующую коалицию. Примеры Конго, Бангладеш, Филиппин при Маркосе и Замбии в 1964—1991 гг. показали важность организаций, которые держались на конкретных личностях и пытались уравновесить влияние различных групп интересов в условиях неопределенности. В других случаях, например, в Западной Бенгалии под властью (марксистской) Коммунистической партии Индии и в Мексике под властью Институционно-революционной партии, главные политические организации меньше ориентировались на личности, что, по-видимому, придало стабильности этим обществам с ПОД.

Какой должна быть политика развития в отношении организаций? Какие организации следует поддерживать, по каким правилам надо взаимодействовать с ними? Как и в проблеме рент, наши примеры показывают, что значение организаций для улучшения политической и экономической ситуации в ПОД зависит от положения дел в каждой стране. Когда страны из нашей выборки боролись за ограничение насилия, результатом обычно была консолидация политической власти и ограничение доступа к власти экономической. Это делалось для большей надежности и достоверности соглашений о распределении рент. Военные правительства работали как временные режимы, и эффективность политики развития зависела от их дисциплины в качестве организаций: они хорошо работали в Чили и Южной Корее, несколько хуже в Бангладеш и на Филиппинах и хуже всего в Конго. Минимизация роли военных в управлении экономикой, по-видимому, имела позитивное значение.

Полностью однопартийные правительства (Замбия в 1972—1991 гг., Мозамбик в 1980—1990 гг., Замбия и Демократическая республика Конго в 1965—1990 гг., а также Бангладеш в 1971—1975 гг.) работали плохо и с трудом могли поддерживать стабильность и способствовать развитию. Однако успехи Китая и Вьетнама за последние 30 лет показывают, что однопартийное правительство может быть успешным. На примерах Бангладеш и Замбии в 1970-х и 1980-х годах раскрываются две причины, по которым единственная партия у власти может быть не в состоянии восстановить порядок: 1) если в господствующей коалиции (партии) участвуют не все организации, способные на насилие, и/или 2) если слишком многие организации в этой партии претендуют на слишком большую долю при неизменных размерах ренты (а сами не создают никаких доходов от производственной деятельности). Господствующие (но юридически не единственные) партии в Мексике и Мозамбике время от времени с успехом поддерживали порядок в своих странах и создавали благоприятные условия для экономического роста. Но единственная или господствующая партия становится помехой для принятия сложных и обезличенных обязательств, необходимых для дальнейшего экономического развития.

По мере перехода ПОД от слабого к базовому уровню организации укрепляются, и в конце концов некоторые даже оказываются долго-

вечнее своих лидеров. Сами организации постепенно берут на себя важную роль в балансировании интересов, хотя какие-то сохраняют связи с личностями отдельных деятелей. Организация превращается в структуру, в которую встраиваются долгосрочные связи и отношения, а между самими организациями развиваются долговременные отношения. Южнокорейские чеболи на раннем этапе их развития, армия (во многих случаях) и государственно-частные организации в Мексике (Pemex, Telmex и Институционно-революционная партия) — это крепкие организации, которые предоставляют стабильную основу для взаимодействия групп интересов в политике и экономике, хотя сами они декларируют ограниченный доступ и создание рент. Эти организации тесно связаны с правительством и с соотношением сил в обществе, но они долговечнее, чем их лидеры.

При дальнейшем созревании ПОД возникают организации, которые, по существу, независимы от государства. В Чили режим Пиночета перед своим уходом со сцены дополнил конституцию 1989 г. поправками, которые должны были укрепить и обезопасить позиции консерваторов. Исходя из развития событий в Чили в предыдущие 20 лет, можно было ожидать, что, получив власть, альянс сил центристов и левых должен был переписать конституцию и изменить структуру основных государственных учреждений — например, органов законодательной власти. Вместо этого коалиция, придя к власти, на некоторое время оставила в силе консервативные положения конституции, включая гарантирующие независимость политических организаций. Чили еще не стала обществом с открытым доступом, но это зрелое общество с ограниченным доступом, явно стоящее на пороге трансформации.

Для проведения конкретной политики обычно гораздо полезнее помогать обществам с ограниченным доступом, чтобы их организации становились сильнее и подчинялись правилам, нежели пытаться установить полностью открытую экономическую и политическую конкуренцию в обществах, где угроза насилия надолго консервирует систему ПОД.

Исследования последних лет позволили лучше понять организации, их масштабы в различных обществах и некоторые особенности их структуры²⁶. Были сделаны попытки оценить, насколько трудно организовать деловое предприятие, получить лицензию или принять устав корпорации. Обычно Всемирный банк и организации-доноры из стран с открытым доступом делали акцент на простоте открытия нового предприятия, начиная с нуля, но с точки зрения стран с ограниченным доступом следует обратить больше внимания на институты, которые помогают или мешают предприятию достичь размера, дающего ему политическое влияние и экономический вес. Кроме того, мы давно знаем, что во многих странах с ограниченным доступом коррумпированные суды не оказывают организациям основные услуги, например

²⁶ World Development Report: Sustainable Development in a Dynamic World: Transforming Institutions, Growth and Quality of Life / World Bank. Washington, DC, 2003; *De Soto H.* The Other Path. The Invisible Revolution in the Third World. N.Y.: Harpercollins, 1989 (рус. пер.: *Де Сото Э.* Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. М.: Catallaxy, 1995).

обеспечение исполнения контрактов или залоговых договоров для получения кредитов в банках²⁷.

Исследуемые страны дают хорошие примеры продвижения в диапазоне от неустойчивости к зрелости. Южная Корея ушла от персонафицированного подхода к мощным организациям — чеболям, хотя последние сохранили важные позиции в составе господствующей коалиции. Со временем в Южной Корее стали относиться к ним более безлично — как к одному из видов организаций, а в последние годы — даже как к одному виду в общем классе организаций (хотя чеболи все еще обладают колоссальной рыночной властью). Напротив, на Филиппинах организации перешли к привилегиям более личного и исключительного характера. А. Монтинола, президент Банка Филиппин, приводит документальные свидетельства тесных личных связей режима Маркоса с руководителями экономических организаций. Для стран, которые достигли стабильности 20 лет назад или даже раньше, наши примеры показывают, что важно расширять круг организаций, получающих поддержку не только на первых порах, способствовать достижению организациями сложно устроенных договоренностей и обязательств внутри себя и между собой, необходимых фирмам для достижения статуса элит.

Демократия и выборы

В рамках Вашингтонского консенсуса выборы стали главнейшим институтом ПСД, который должен был экспортироваться в ПОД. Если рассматривать девять стран сквозь призму нашего подхода, то можно сделать два вывода: во-первых, институт выборов в ПОД существенно отличается от демократического режима в ПСД и, во-вторых, выборы в странах ПОД иногда (но не всегда) играют положительную роль, даже если они не свободные и не честные.

Согласно традиционному консенсусу сообщества стран-доноров достоинство демократии в том, что это основное средство гарантировать политическую свободу. Этот консенсус предполагает, что страны должны быстрее двигаться по пути к выборам и демократическим реформам. В конце концов, кто против укрепления свободы и гражданского контроля над правительством? Многие примеры из нашей выборки показывают, что эта программа действий часто не соответствует реальности. Слишком быстрый переход к демократии может подорвать социальную стабильность в стране. В других случаях выборы могут быть полезны как стабилизирующий ритуал, пусть даже они не отражают желания народа иметь подотчетное правительство. В слабых обществах с ограниченным доступом, только недавно избавившихся от переворотов и гражданских войн, выбор между стабилизацией и движением к демократии особенно труден²⁸.

²⁷ См., например, работу историков, в которой проводится сравнение структуры корпораций в Великобритании, Франции, Германии и Соединенных Штатах: *Guinnane T., Harris R., Lamoreaux N. R., Rosenthal J.-L.* Putting the Corporation in its Place // *Enterprise and Society*. 2007. Vol. 8, No 3. P. 687–729.

²⁸ *Collier P.* Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places.

В обществах, где политические организации строятся как сетевые отношения между патроном и клиентами, то есть в обществах с сугубо персональными формами организации политической жизни, выборы часто приводят к тому, что патрон использует голосование как еще одно средство обмена с клиентами, отдающими свои голоса за привилегии и другие услуги²⁹. В таких условиях выборы могут помочь стабилизации ПОД, так как дают всем разумный и общепризнанный способ оценить соотношение сил между различными группировками. В этом смысле выборы увеличивают вероятность того, что организации, способные на насилие, мирно договорятся о том, кому достанется власть, увеличив стабильность в обществе и предотвратив новое насилие. Тем не менее выборы этого рода не могут привести к демократии, которая существует в обществах с открытым доступом; они скорее консервируют режим ограниченного доступа. Однако исходя из принципов нашего анализа можно считать, что такой исход неизбежен и, видимо, представляет собой этап на пути таких обществ к зрелости.

Здесь уместен вопрос: не могут ли выборы в отдельных ситуациях облегчить экономическое и политическое развитие внутри диапазона ПОД? Анализ показывает неоднозначные результаты выборов в конкретных случаях: дестабилизируют политическую систему (Чили в 1973 г. и Бангладеш в 2007–2009 гг.), помогают укрепить политический контроль (Мексика в 1930–1990-е годы, Филиппины в 1946–1972 гг. и с 1986 г. до настоящего времени и Замбия в 1972–1992 гг. при формально однопартийном правлении), санкционируют мирный переход к разделению власти (Замбия в 1992 г., Мозамбик в 1994 г., Мексика в 2000 г., Индия в 1977 г., Чили в 1989–1990 гг.) или предоставляют подлинный выбор между отчетливо выраженными альтернативами (Чили после 1990 г.). Южная Корея продвигалась к демократии относительно медленно, а в Чили в 1970-х годах было движение назад к диктатуре; но сейчас обе страны служат примером успехов на пути долгосрочного экономического и политического развития.

Выборы, даже несвободные и несправедливые, могут быть полезны для стабилизации политических ритуалов в ПОД. В нашей выборке имеются примеры такого рода: выборы в Мексике в XX в. при господстве Институционно-революционной партии, общенациональные выборы и выборы в штатах Индии, выборы в Замбии в 1972–1990 гг. и на Филиппинах после ухода Маркоса. Иногда это заметные шаги в движении страны с ограниченным доступом к политическому прогрессу — такими были выборы в 1990 г. в Чили и в 1987 г. в Южной Корее, восстановившие гражданское правление; в 1994 г. в Мозамбике, когда было ратифицировано соглашение о мире; выборы 1977 г. в Индии, завершившие годы недемократического правления Индиры Ганди; выборы 1991 г. в Замбии, после которых Каунда мирно признал свое поражение.

Стойкая приверженность свободным и справедливым выборам на западных условиях может подорвать роль выборов в обществе с огра-

²⁹ *Keefer Ph., Vlaicu R. Democracy, Credibility and Clientelism // Journal of Law, Economics and Organization. 2008. Vol. 24, No 2. P. 371–406.*

ническим доступом. Выборы, проведенные при должным образом институционализированных правилах признания результатов (когда партия, находившаяся у власти, добровольно уходит) или давшие неприемлемые результаты с точки зрения действующего баланса сил в экономике, часто завершаются тяжелыми периодами нестабильности и насилия. Так было в Чили в 1973 г. и в Пакистане-Бангладеш в 1970 г., в Кении в 2007–2008 гг. Уроки таких ситуаций в Бангладеш, Демократической республике Конго и Южной Корее около 1960 г. состоят в том, что программа наведения порядка во власти не всегда должна требовать немедленного проведения выборов, но должна признавать необходимость предварительно ввести в действие адекватные институты для проведения выборов и признания их результатов, пусть и несправедливых по меркам обществ с открытым доступом.

В некоторых ПОД политики в результате конкурентных выборов попадают в зависимость от пожертвований экономических организаций (крупных компаний и т. д.), что ослабляет желание и готовность правительств сдерживать монополистическую практику и открывать более широкий доступ к хозяйственной деятельности. Эти последствия выборов видны на примере Мексики с начала 1990-х годов и Южной Кореи после 1987 г., где не снизился и даже вырос уровень концентрации экономической деятельности. В Индии и Бангладеш ситуация более сложная: политики откровенно защищают интересы большого бизнеса, который их поддерживает, но рост числа игроков делает экономику в целом более открытой. То же самое происходит в политической жизни Южной Азии, где новые организации появляются на свет более свободно.

Управление насильственным потенциалом

В большинстве ПОД вооруженные силы и полиция — лишь элементы более широкого множества организаций, обладающих потенциалом насилия. Сквозь призму концепции ПОД видно, что «государство по Веберу», имеющее монополию на насилие, само по себе не есть желаемое последствие определенного политического курса, это скорее следствие исторического процесса, не стоящее на повестке дня в большинстве ПОД. Помощь слабому государству ПОД в создании сильной армии и полиции не решит проблем развития, во многих случаях она приводит к еще большему подавлению противников и извлечению рент. В других случаях это совершенно провальный путь. В обществах с открытым доступом укрепление вооруженных сил в качестве угрозы насилия служит средством сдерживания преступности, но этот способ нельзя перенести в ПОД, где правительства обычно не могут удержать армию и полицию от рентоориентированного поведения.

Ключ к пониманию проблемы в том, что успешно действующие ПОД ограничивают беспорядки, создавая организациям мотивы не прибегать к насилию; для этого государству редко нужно использовать свою монополию на насилие. В Конго была наиболее явная ситуация, когда укрепление одной группировки и наименование ее «правительством» не привели к тому, что другие группировки стали меньше прибе-

гать к насилию. Примеры Бангладеш, Филиппин и Мозамбика также показывают, как переплетаются между собой отношения официальной армии, полиции и других организаций, применяющих насилие.

Хотя насилие есть главный элемент во внутренней динамике каждого ПОД, Всемирный банк лишь недавно обратил внимание на насилие как на политически важную тему. Принято считать, что проблемы преступности и насилия находятся за пределами государства; общества, в которых насилие широко распространено, считаются недееспособными или постконфликтными государствами. Помощь Всемирного банка традиционно направлена на поддержку их восстановления и в меньшей мере на причины и ликвидацию текущих вооруженных конфликтов. World Development Report 2011 и наше исследование отражают попытки Банка более глубоко проанализировать проблему насилия. Наши примеры, за исключением, пожалуй, Демократической республики Конго, показывают, каким образом страны значительно сократили масштабы насилия, хотя и не избавились от него навсегда. Концепция ПОД поможет определить, насколько опыт одной страны в этой выборке существен для конкретной ситуации в другой стране.

В обществах с открытым доступом контроль над армией и полицией встроен в ответственную политическую систему, которая эффективно ограничивается политической и экономической конкуренцией. Но в ПОД правительство редко в состоянии держать под контролем все организации, способные прибегать к насилию или прибегающие к нему. В большинстве стран нашей выборки, за исключением Замбии, Индии и Мексики начиная с 1930-годов, официальная армия и полиция активно участвовали в политическом процессе. В Южной Корее, Чили, Бангладеш, на Филиппинах и в Конго армия (или армии) в некоторые моменты была либо до сих пор остается главной действующей силой и в государственном устройстве, и в экономике. В этих странах армия не столько организация под контролем правительства, сколько одна из организаций, соперничающих за контроль или влияние на правительство. В Мозамбике с момента обретения независимости в 1974 г. не было отчетливого разделения между военными и правящей партией ФРЕЛИМО.

Роль военных — лишь один аспект в сложном балансе сил между мощными организациями, от взаимодействия которых зависит стабильность либо нестабильность в обществе ПОД. Создание рент путем ограничения доступа связано с поддержанием равновесия сил и влияний. В ПОД власть неотделима от непрерывного балансирования интересов влиятельных групп, когда эти группы в состоянии свергнуть формально существующее правительство или затруднять экономическую жизнь угрозой насилия либо его реальным применением. Во всех странах (кроме Чили) были или в настоящее время существуют невоенные организации (одни из них — легальные, другие — нет) с серьезным потенциалом насилия, которые сыграли свою роль в распределении политической власти и экономического богатства.

В европейской истории армия и полиция устанавливали монополию на насилие после многих лет развития других общественных, политических и экономических организаций, способных надежно

и достоверно ограничить военных³⁰. Сначала монопольный контроль формировался в рамках более общего процесса развития, который привел эти страны на порог трансформации, что помогло организациям и самому государству всегда быть жизнестойкими и способными обеспечивать выполнение обезличенных правил, в том числе правил контроля над армией и полицией. Кроме того, и это важное свойство монополии в этих исторических примерах, она позволила власти сочетать контроль над армией со способностью достаточно хорошо защищать страну от внешних врагов и одновременно отстранить армию от внутреннего распределения рент. Это повторилось в Южной Корее после 1950 г., хотя корейская разведслужба более активно участвовала в установлении военной диктатуры в этой стране. В Чили у армии была хорошая профессиональная (неполитическая) репутация еще с XIX в., лишь отчасти утраченная в годы правления Пиночета, так как военные воздерживались от вмешательства в повседневное управление страной. Неспособность гражданской власти держать военных под контролем проявилась также в Бангладеш, на Филиппинах и в Конго, но этого не было в Мексике, Замбии или Индии.

Программа дальнейших исследований

Уроки, которые мы извлекли из анализа стран нашей выборки, делают нашу концепцию более универсальной и уточняют ее. Правда, предстоит многое сделать для улучшения как самой концепции, так и рекомендаций для политики.

Итак, главная задача развития — понять, как можно добиваться улучшений *в рамках ПОД*. Это больше дает для повышения уровня жизни людей, чем переход к режиму открытого доступа, так как их доходы пропорционально растут, а случаи насилия становятся реже. Попытка проскочить эти стадии и сосредоточиться на переходе от ограниченного к открытому доступу, скорее всего, будет безуспешной. Если попробовать взять отдельные элементы обществ с открытым доступом — открытый доступ на рынки, новую правовую систему, демократию — и перенести их в общество с ограниченным доступом, это, вероятнее всего не сработает. Наша концепция объясняет, почему такие меры не работают; однако мы лишь начали выявлять комбинации политических мер, которые по-настоящему действенны, и эти комбинации необходимым образом связаны с зависящими от ситуации сочетаниями укрепившихся институтов ПОД и модифицированных институтов ПСД.

Другой важнейший круг концептуальных проблем — *ренты*. Особенно необходимо лучше понимать различия между рентами, облегчающими развитие и препятствующими ему, а также между рентами, которые представляют собой, по сути, стимулы к сохранению мира, и теми, которые можно поменять без риска эскалации насилия.

В нашей концепции подчеркивается роль *организаций* в процессе развития. Можно разными способами увеличивать силу и эффектив-

³⁰ North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. Violence and Social Orders.

ность организаций: делать их доступнее, улучшать правовые и иные инструменты, используемые организациями для собственного воспроизводства и для установления отношений/заключения контрактов друг с другом. Мы слишком мало знаем о том, как соотносится облегчение жизни организаций и устранение рент, которые порождаются ими и обеспечивают стабильность обществам с ограниченным доступом.

Дальнейшего изучения требует роль третьих организаций, в том числе ООН, многосторонних и двусторонних гуманитарных организаций и негосударственных учреждений. Такие организации могут уменьшать угрозу насилия, помогать выполнению соглашений, пактов и даже конституционных норм; но для этого они во многих случаях должны работать иначе, нежели в настоящее время. Чтобы легче было постепенно улучшать их работу, мы должны больше знать о работе этих организаций в рамках ПОД³¹.

Поскольку насилие занимает главное место в структуре ПОД, важна проблема *ограничения насилия*. Очевидно, что люди в этих обществах будут лучше жить, если можно будет предотвращать насилие и связанные с ним трудности. Взгляд сквозь призму ПОД помогает увидеть, как насилие можно ограничивать и как это делается в реальности. Тем не менее, мы должны знать больше, особенно о том, как правительства способны в различных обстоятельствах предотвращать насилие, быть может, не прибегая к монопольному контролю над ним и принимая меры, чтобы было меньше угроз и нарушений прав граждан. Предоставление правительству ПОД монополии на насилие может дать ему еще больше прав на ограничение доступа и создание рент.

Анализ стран, изученных в рамках нашего проекта, дает возможность рассмотреть и другие примеры. Французское Агентство развития (AFD) уже начало работу по Китаю, Вьетнаму, Буркина-Фасо, Берегу Слоновой Кости, Гане, Кении, Турции, Пакистану, Тамил Наду и Гуджарату (индийским штатам). Сейчас во Всемирном банке действует более 50 проектов по оценке политической и экономической ситуации, финансируемых Фондом межправительственного партнерства. Это позволит лучше понять, как наши концептуальные схемы работают в странах, остающихся обществами с ограниченным доступом, несмотря на серьезные перемены.

Большинство стран, осуществивших переход к открытому доступу или, по крайней мере, выполнивших пороговые условия, расположены в Европе или основаны европейцами. Страны Скандинавии и Нидерланды, по-видимому, прошли этот путь перед Первой мировой войной. Германия, Австрия, Италия и Испания испытали эту трансформацию во второй половине XX в. внутри ЕС, избежав существенного регресса до уровня базовых ПОД в период между войнами. Важен также случай Японии. Евросоюз предоставил странам Восточной Европы общие условия и правила игры для движения к порогу и, возможно, к переходу к обществу с открытым доступом, хотя недавние события повышают вероятность регресса. Изучение

³¹ Теоретико-игровой анализ роли сторонних организаций см. в: *Handler S. P. Wolves in Sheep's Clothing*.

выборки, состоящей из этих стран, поможет лучше понять, какие условия необходимы для развития обществ с ограниченным доступом в остальном мире и как международное сообщество, занимающееся проблемами развития, может оказать им соответствующую помощь.

Концепция ПОД может быть полезна для изучения стран Восточной Европы и Центральной Азии, которые не присоединились к ЕС и, как представляется, развиваются по модели ПОД с сильным централизованным контролем — какие-то более успешно и на более стабильном уровне, какие-то — менее удачно. В краткосрочном периоде ключевым фактором для большинства из них, по-видимому, будет объем средств, полученных как доходы и ренты от экспорта минерального сырья. Однако в среднесрочной перспективе каждое из этих государств столкнется с проблемой поддержания порядка параллельно с открытием своей экономики, если не политической системы, и достижением уровня открытости, достаточного для роста в секторах, не связанных с добычей минеральных ресурсов.

Недавние события в арабском мире также свидетельствуют о том, что исследовательская перспектива, предложенная в рамках концепции ПОД, имеет значение. Волна народных восстаний, возникшая сначала в Тунисе в январе 2011 г., привела к смене правительств в Тунисе, Египте, Ливии и к волнениям, результат которых в Сирии, Йемене и других странах еще не определен. Сначала эти революционные движения были встречены с энтузиазмом как народные восстания, которые приведут к демократии и развитию, однако реальные последствия нельзя оценить однозначно. Арабские общества представляют собой ПОД, в которых обычно господствующую роль играет коалиция военных, политических, экономических и религиозных организаций. В Египте и Тунисе происходят революционные перемены, но в рамках ПОД необходима реорганизация коалиций, а не удаление всех влиятельных игроков. Открытый доступ не будет достигнут за один день, а современная демократия и экономическое развитие вряд ли станут результатом этих революционных битв. В Ливии и Сирии ситуация еще менее ясная, и парадигма ПОД не способна предсказать ее возможный исход, но в любом случае он будет связан с еще одним вариантом ПОД.

Естественная реакция на рост насилия внутри ПОД — создать соглашения, которые носят еще более персональный характер, более тесно соотносятся соглашения, которые связывают между собой влиятельных индивидов, с рентами, существованию которых угрожают насилие и отсутствие координации внутри коалиции. Нереалистичные ожидания перемен от арабских и других лидеров не помогут решить первую задачу развития — увеличить продуктивность ПОД.

*Перевод с английского
М. Дондуковского, Е. Леонтьевой*

М. ФЛЕРБЕ,
научный сотрудник Национального центра
научных исследований (Франция)
и Университета Париж Декарт

ЗА ПРЕДЕЛАМИ ВВП: В ПОИСКАХ МЕРЫ ОБЩЕСТВЕННОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ*

Часть II

Социальные индикаторы

В первой части нашей работы мы рассматривали монетарные альтернативы ВВП. Обратимся теперь к немонетарным подходам. В настоящее время существует множество интегральных индикаторов, в которых комбинируются различные показатели экономического, социального и экологического развития¹. В их число входит Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) и другие².

Теорию, положенную в основу таких индикаторов, можно описать кратко, поскольку собственно теории там мало. Веса различных индикаторов в общем индексе определяются конвенционально, а сторонники таких индикаторов редко дают повод к рациональной дискуссии о том, какими должны быть эти веса³. Разумеется, можно обсуждать этические предпочтения того или иного наблюдателя и спросить, например, что для него важнее — доля самоубийств или уровень грамотности, но едва ли найдется философская или экономическая теория, которая давала бы рекомендации по формированию такие предпочтения.

Недостаток этих индикаторов в том, что они не индивидуалистичны, то есть не агрегируют индивидуальные индексы, а суммируют социальные индикаторы для различных сфер индивидуального благополучия. Рассмотрим, скажем, здоровье и доход. Сложение социального индекса здоровья (например, средняя продолжительность жизни при рождении) с социальным индексом дохода (ВВП), а также с индексом образования, как это делается в рамках ИРЧП, дает один и тот же результат для стран с одинаковыми значениями всех индексов, независимо от корреляции между здоровьем и доходом на индивидуальном уровне. Если считать, что такая корреляция имеет значение, поскольку общество, в котором ее нет, благополучнее, чем общество, в котором чем человек богаче, тем здоровее, то полагаться

* *Fleurbaey M.* Beyond GDP: The Quest for a Measure of Social Welfare // *Journal of Economic Literature*. 2009. Vol. 47, No 4. P. 1055–1075. Публикуется с разрешения автора и Американской экономической ассоциации. Окончание. Часть I см.: *Вопросы экономики*. 2012. № 2.

¹ Обзор см. в: *Gadrey J., Jany-Catrice F.* The New Indicators of Well-Being and Development. Houndmills, UK; N.Y.: Palgrave Macmillan, 2006.

² *Osberg L., Sharpe A.* An Index of Economic Well-Being for Selected OECD Countries // *Review of Income and Wealth*. 2002. Vol. 48, No 3. P. 291–316; *Miringoff M., Miringoff M.-L.* The Social Health of the Nation: How America Is Really Doing. Oxford; N.Y.: Oxford University Press, 1999.

³ Об этом в контексте ИРЧП см.: *Ravallion M.* Good and Bad Growth: The Human Development Reports // *World Development*. 1997. Vol. 25, No 5. P. 631–638.

на эти интегральные индикаторы нельзя⁴. Предположив, что информация об этой корреляции доступна, мы можем использовать ее как дополнительный компонент интегрального индикатора, но гораздо полезнее оценивать ситуацию на индивидуальном уровне, до обобщений на уровне общества в целом⁵. Следует признать, что в отсутствие индивидуальных данных, позволяющих оценивать совместное распределение различных аспектов индивидуальных ситуаций, такие индикаторы могут быть полезны. Наличие сопоставимой статистики по доходу и продолжительности жизни почти для всех стран — это уже достижение, и такой индекс, как ИРЧП, имеет смысл использовать, пока не станут доступны другие, более точные данные.

Применение таких индикаторов основано на концепции выявленных предпочтений⁶. Предполагается, что репрезентативный агент (разумеется, проблема корреляции здесь не затрагивается) владеет технологией для производства в различных сферах, а также действует бюджетное ограничение. Страна *A* благополучнее страны *B*, если при данных технологических и бюджетных ограничениях она могла бы получить вектор производственных результатов, доминирующий над соответствующим вектором *B*. Такой подход позволяет осуществлять бинарные сопоставления. Может оказаться, что *A* благополучнее *B* и *B* благополучнее *A* одновременно (такой результат следует из данных по Финляндии и Австрии). Также обсуждается возможность рассчитывать числовые индексы, если репрезентативный агент обладает гомотетичными предпочтениями на множестве товаров и эти предпочтения идентичны для всех стран. Хотя этот подход может дать интересные результаты в области сравнения многомерных допустимых множеств в пространстве отдельных индикаторов, связать его со стандартным представлением об общественном благосостоянии не просто. Кроме того, трудности в описании производственной технологии для общества в целом при разных параметрах также могут сделать этот подход неприменимым в широких масштабах.

Счастье

В последнее десятилетие объем литературы, посвященной тематике счастья в контексте общественного благосостояния, сильно увеличился⁷.

⁴ *Dutta I., Pattanaik P. K., Xu Y.* On Measuring Deprivation and the Standard of Living in a Multidimensional Framework on the Basis of Aggregate Data // *Economica*. 2003. Vol. 70, No 278. P. 197–221.

⁵ Часто отмечают, что в развитых странах компоненты ИРЧП, отличные от ВВП, почти неизменны, потому динамика этого индекса отражает в основном динамику ВВП.

⁶ *Dowrick S., Dunlop Y., Quiggin J.* Social Indicators and Comparisons of Living Standards // *Journal of Development Economics*. 2003. Vol. 70, No 2. P. 501–529.

⁷ *Diener E.* Assessing Subjective Well-Being: Progress and Opportunities // *Social Indicators Research*. 1994. Vol. 31, No 2. P. 103–157; *Diener E.* Subjective Well-Being: The Science of Happiness and a Proposal for a National Index // *American Psychologist*. 2000. Vol. 55, No 1. P. 34–43; *Diener E., Suh E. M., Lucas R. E., Smith H. L.* Subjective Well-Being: Three Decades of Progress // *Psychological Bulletin*. 1999. Vol. 125, No 2. P. 276–302; *Frey B. S., Stutzer A.* Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Well-Being. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002; *Kahneman D., Krueger A. B.* Developments in the Measurement of Subjective Well-Being // *Journal of Economic Perspectives*. 2006. Vol. 20, No 1. P. 3–24.

Рассмотрим, как эти исследования счастья могут помочь в оценке благосостояния. Можно ли заменить ВВП на ВВС (валовое внутреннее счастье)? Никто не утверждает, что исследование счастья совершенно бесполезно, но существует широкий спектр позиций — от предложений максимизировать счастье страны⁸ до категорического отрицания — по различным причинам — этой идеи⁹. По-видимому, все согласны, что исследования счастья отражают весьма желательное смещение акцентов от материальных к более широким ценностям, в частности, в этой литературе особое внимание уделяется общественным отношениям, а потребление отходит на второй план.

Субъективное благополучие измеримо

Прежде всего, традиционное в среде экономистов недоверие к возможности измерить субъективное благополучие (СБ) после недавних исследований нужно преодолеть. Комбинация анкетных опросов («Если рассматривать в целом, насколько Вы сейчас удовлетворены вашей жизнью? Вы вполне удовлетворены, удовлетворены, не совсем удовлетворены, совсем не удовлетворены?»); методов выборочного обследования повседневного опыта (описания настроения в разные моменты дня, выбранные случайным образом) и реконструкции дня (краткое воспоминание о том, каким было настроение в течение дня); физиологических измерителей (концентрация гормонов, чувствительность кожи...); неврологических показателей (активность мозга); а также поведенческих наблюдений (улыбка...), по-видимому, приближает нас сегодня, как никогда ранее, к адекватной и разумной оценке СБ. Остаются сомнения по поводу возможности сравнивать результаты, полученные из вербальных утверждений и балльных оценок, для множества разных индивидов (особенно, если они принадлежат к разным культурам¹⁰), но едва ли стоит пренебрегать межличностными структурными сходствами (patterns) в данных. В целом, рост доступности данных о СБ позволяет смотреть в будущее с оптимизмом¹¹.

В психологических исследованиях обнаруживается один важный факт, значение которого в экономической литературе порой недооценивается, — многомерность СБ¹². Водораздел здесь проходит

⁸ *Diener E.* Subjective Well-Being: The Science of Happiness and a Proposal for a National Index; *Kahneman D., Krueger A. B., Schkade D. A., Schwarz N., Stone A. A.* Toward National Well-Being Accounts // *American Economic Review*. 2004. Vol. 94, No 2. P. 429–434.

⁹ *Burchardt T.* Happiness and Social Policy: Barking Up the Right Tree in the Wrong Neck of the Woods // *Social Policy Review: Analysis and Debate in Social Policy* / L. Bauld, K. Clarke, T. Maltby (eds.). Bristol: Policy Press, 2006. P. 145–164; *Frey B. S., Stutzer A.* Should National Happiness Be Maximized? // Working Paper No 306 / University of Zurich Institute for Empirical Research in Economics. 2007; *Nussbaum M. C.* Who Is the Happy Warrior? Philosophy Poses Questions to Psychology // *Journal of Legal Studies*. 2008. Vol. 37. No S2. P. 81–114.

¹⁰ Например, было обнаружено, что американские и французские женщины, вероятно, по-разному воспринимают описание самих себя как «очень счастливых» или «счастливых».

¹¹ Взвешенную оценку доступности данных по СБ см. в: *Krueger A. B., Schkade D. A.* The Reliability of Subjective Well-Being Measures // *Journal of Public Economics*. 2008. Vol. 92, No 8–9. P. 1833–1845.

¹² *Diener E., Suh E. M., Lucas R. E., Smith H. L.* Subjective Well-Being: Three Decades of Progress.

между когнитивными оценками (что люди думают о своей жизни) и аффективными эмоциональными состояниями (как они чувствуют себя в своей жизни). Аффекты имеют множество форм и оттенков, причем удивительным образом позитивные и негативные аффекты не зависят друг от друга, что, по-видимому, связано с тем, что за них отвечают различные механизмы в головном мозге¹³. В данном контексте «полезность» Бентама и Эджуорта — это искусственное понятие, не учитывающее сложность человеческой психики.

Один из недостатков современных изысканий — отсутствие разделения между аффектами и суждениями. Ответы на вопросы по поводу удовлетворенности жизнью «в целом», к сожалению, подвержены воздействию текущего настроения, погоды или случайных событий, которые временно изменяют настроение, например, если респондент непосредственно перед участием в опросе найдет на улице монетку. Современные анкеты, в которых респондентов просят оценить свою жизнь в баллах по шкале от 0 (наихудшее из возможных) до 10 (наилучшее из возможных), могут более удачно идентифицировать когнитивный аспект удовлетворенности жизнью¹⁴. Даже если сиюминутное настроение есть результат ощущений в сочетании с оценочным суждением, с большой долей уверенности можно утверждать, что специальные исследования эмоциональных состояний действительно отражают аффекты. Было предложено, в частности, обобщить данные о сиюминутных эмоциях в рамках специального «U-индекса», измеряющего долю времени, в течение которого преобладающий аффект неприятен¹⁵. Этот индекс можно вычислить для отдельных индивидов или как среднее по группе. Его можно рассчитать для отдельных типов деятельности или для целого дня. Преимущество этого индекса в том, что он кардинальный (утверждение, что одному индивиду на 20% хуже, чем другому, имеет смысл), но не требует кардинальной калибровки шкал эмоций (за исключением довольно устойчивого различия между позитивными и негативными аффектами). Однако он не показывает вариаций в интенсивности неприятных ощущений и не учитывает, что происходит на протяжении большей части периода, когда преобладающий аффект позитивен.

¹³ Классификации аффектов по двум и более параметрам (например, позитивная/негативная нагрузка и высокая/низкая активация) предложена в: *Russell J. A. A Circumplex Model of Affect // Journal of Personality and Social Psychology. 1980. Vol. 39, No 6. P. 1161–1178*, а по дискретным категориям в: *Ekman P. An Argument for Basic Emotions // Cognition and Emotion. 1992. Vol. 6, No 3–4. P. 169–200*. Эти классификации вызвали многочисленные дискуссии в психологии. По-видимому, не существует простой классификации, с помощью которой можно описать все эмоции (скажем, страх и ужас являются интенсивными негативными эмоциями). Подробнее см.: *Frijda N. H. Emotions and Hedonic Experience // Well-Being: The Foundations of Hedonic Psychology / D. Kahneman, E. Diener, N. Schwarz (eds.). N.Y.: Sage, 1999. P. 190–212*.

¹⁴ *Deaton A. Income, Health, and Well-Being around the World: Evidence from the Gallup World Poll // Journal of Economic Perspectives. 2008. Vol. 22, No 2. P. 53–72*.

¹⁵ Первоначально был предложен другой индекс: взвешенное по времени среднее значение среднего счастья, полученного группой в рамках различных форм деятельности (*Kahneman D., Krueger A. B., Schkade D. A., Schwarz N., Stone A. A. Toward National Well-Being Accounts*). Для этого индекса была необходима кардинальная шкала аффекта, а для U-индекса нужно только идентифицировать моменты, когда негативный аффект преобладает. U-индекс был предложен, поскольку возникли сомнения в сопоставимости ответов разных индивидов (*Kahneman D., Krueger A. B. Developments in the Measurement of Subjective Well-Being*).

Во многих работах, посвященных исследованию счастья, предпринимается попытка понять факторы счастья. Множество интересных работ посвящены относительной важности дохода, здоровья, социального статуса и безработицы, семейного положения и семейной жизни, религий, прав и политической свободы, а также сложности динамических эффектов и сопоставлений с референтными группами. Особая трудность, с которой сталкиваются многие исследователи, состоит в том, что регрессионный кросс-секционный анализ описывает корреляты счастья, но направление причинно-следственной связи не всегда понятно. Например, сильная корреляция между безработицей и отсутствием счастья может отражать воздействие безработицы на счастье, а также исходное комбинированное воздействие третьего фактора — личности — на стабильность работы и счастье или даже непосредственное влияние настроения на желание уволиться¹⁶. Впрочем, проблема причинности не влияет на адекватность показателей СБ и не связана напрямую с их нормативным потенциалом.

Гедонизм и адаптация

Тот факт, что СБ можно измерить, не означает, что его следует принимать в качестве метрики при оценках общественного благосостояния. Странно, что в литературе, посвященной счастью, очень редко упоминаются оживленные философские дебаты предыдущего десятилетия по поводу концепции общественного благосостояния, в частности, критика утилитаризма со стороны Дж. Ролза и А. Сена¹⁷. Тем не менее один из ключевых элементов этой дискуссии — субъективная адаптация способна скрыть объективное неравенство — все же время от времени возникает в качестве неразрешимой проблемы, с которой сталкиваются специалисты по экономике счастья¹⁸. По-видимому, СБ в долгосрочном периоде относительно стабильно для многочисленных аспектов объективной ситуации, поскольку индивиды демонстрируют поразительные способности к адаптации. После самых важных событий в жизни степень удовлетворения возвращается на обычный уровень, а разнообразные аффекты — к обычной частоте¹⁹. Ключевым

¹⁶ Многие авторы рекомендуют использовать панельные данные для устранения индивидуальных фиксированных эффектов (Frey B. S., Stutzer A. Happiness and Economics; Ferrer-i-Carbonell A., Frijters P. How Important Is Methodology for the Estimates of the Determinants of Happiness? // Economic Journal. 2004. Vol. 114, No 497. P. 641–659). Однако панельные данные имеют свои ограничения (Clark A. E., Frijters P., Shields M. A. Relative Income, Happiness, and Utility: An Explanation for the Easterlin Paradox and Other Puzzles // Journal of Economic Literature. 2008. Vol. 46, No 1. P. 95–144). Также могут быть полезны контролируемые или естественные эксперименты.

¹⁷ Исключения описаны в: Burchardt T. Happiness and Social Policy; Schokkaert E. Capabilities and Satisfaction with Life // Journal of Human Development. 2007. Vol. 8, No 3. P. 415–430. См. также: Layard R. Happiness: Lessons from a New Science. L.: Allen Lane, 2005.

¹⁸ В первом авторитетном исследовании адаптации предвосхищается пример Сена с послушной женой-домохозяйкой, принимающей нищенские условия своего существования (Brickman Ph., Campbell D. T. Hedonic Relativism and Planning the Good Society // Adaptation-Level Theory: A Symposium / M. H. Appley (ed.). N.Y.: Academic Press, 1971. P. 287–304).

¹⁹ Устремления индивида зависят не только от прошлого опыта, но и от достижений его референтной группы (см., например: Clark A. E., Oswald A. J. A Simple Statistical Method for Measuring How Life Events Affect Happiness // International Journal of Epidemiology. 2002.

детерминантом повседневного настроения и степени удовлетворенности выступает тип личности индивида (экстраверт или невротик). Если СБ не так чувствительно к объективным обстоятельствам, то можем ли мы не интересоваться проблемами неравенства, безопасности и производительности?

Вопрос состоит в том, с чем связан указанный феномен — со снижением порога чувствительности индивидов к повторяющимся стимулам или с оценками индивидами своего положения в соответствии с адаптивными уровнями своих желаний²⁰. Этот вопрос имеет большое нормативное значение. Предположим, следуя традиции раннего утилитаризма, что корректная с нормативной точки зрения метрика общественного благосостояния — это испытанная на опыте гедоническая полезность. Если бы оказалось, что адаптация воздействует на желания индивидов больше, чем на гедонический опыт, то можно было бы измерить гедонистический индекс «национального счастья», поскольку он действительно был бы чувствителен к объективным обстоятельствам. Его нельзя построить на основе субъективных данных об удовлетворенности, и потребовались бы более непосредственные наблюдения эмоций²¹.

Однако предварительные сведения указывают на преобладающий характер гедонического опыта над адаптацией желаний, поскольку данные об удовлетворенности в большей степени коррелируют с жизненными событиями, нежели протоколы аффектов²². Это дискредитирует идею измерения национального счастья в терминах гедонической полезности, по крайней мере, если такая мера нужна для демонстрации определенной чувствительности к условиям жизни. Можно, конечно, объявить материальные условия несущественными. Тем не менее аргументация в смысле уровня желаний, даже не будучи столь убедительной, связана с критикой использования декларированных уровней удовлетворенности как меры благополучия. В недавнем исследовании анкетных опросов балльной оценки жизни по всему миру отмечается, что после анализа сведений об условиях жизни в разных странах не вызывает удивления, что респонденты ранжируют свою жизнь в соответствии с общепринятыми критериями жизненных стандартов. Кроме того, указывается, что таким анкетам нельзя доверять при межвременном анализе, поскольку точки отсчета смещаются. «Удовлетворенность жизнью или уровнем здоровья нельзя считать надежными индикаторами благополучия населения хотя бы потому,

Vol. 31, No 6. P. 1139–44; Clark A. E., Frijters P., Shields M. A. Relative Income, Happiness, and Utility; Praag B. van, Ferrer-i- Carbonell A. Happiness Quantified: A Satisfaction Calculus Approach. Oxford; N. Y.: Oxford University Press, 2007; Frederick S., Loewenstein G. Hedonic Adaptation // Well-Being: The Foundations of Hedonic Psychology. P. 302–329.

²⁰ Kahneman D. Objective Happiness // Well-Being: The Foundations of Hedonic Psychology. P. 3–25.

²¹ Другая трудность в измерении удовлетворения состоит в том, что человеческая память сохраняет последовательность испытанных ощущений в искаженной форме, придавая чрезмерно большое значение кульминациям и последним моментам каждого данного эпизода. Поэтому нужно искать способы (выборочный анализ опыта и методы реконструкции дня жизни) выявить истинный опыт индивидов (Kahneman D., Wakker P. P., Sarin R. Back to Bentham? Explorations of Experienced Utility // Quarterly Journal of Economics. 1997. Vol. 112, No 2. P. 375–405).

²² Kahneman D., Krueger A. B. Developments in the Measurement of Subjective Well-Being.

что ни один из них не отражает адекватным образом объективные условия здоровья»²³.

Две концепции СБ

Старые дискуссии между моделью благосостояния (welfarism), а также недавними исследованиями счастья, и либерализмом показывают, что существуют две соревнующиеся друг с другом нормативные концепции использования субъективных данных. Первая концепция, вдохновленная Бентамом и Эджуортом, преобладает в исследованиях счастья, даже если это не признается явно или всецело. В ее гедонистической версии полезность рассматривается преимущественно как аффект, имеющий два качества — продолжительность и уровень, причем последний измеряется численной шкалой, на которой неприятным аффектам придается отрицательное значение, а приятным — положительное. Поскольку позитивные и негативные аффекты могут сосуществовать в течение одного краткого эпизода, сиюминутный уровень полезности рассматривается как некий чистый баланс «прибылей» и «убытков». Если допустить сепарабельность по времени, то совокупную полезность можно рассчитать как интеграл одномоментной полезности по времени. Поскольку индивиды не вспоминают об этой интегральной эффективности и часто ошибаются в определении причин позитивных и негативных аффектов, их предпочтения и решения не максимизируют их «истинную» полезность. Например, им кажется, что новая машина сделает их счастливыми, но через две недели их прирост полезности сокращается. Они думают, что работа сверхурочно и дополнительный заработок принесут им счастье, но оказывается, что разрушенные семейные отношения оказывают гораздо более чувствительное и долгосрочное воздействие на их полезность. Если ставить задачей максимизацию общенационального счастья, то нужно изобретать такие формы политики, которые могут направлять предпочтения людей и удовлетворенность, основанную на них, таким образом, чтобы способствовать их истинному счастью. Однако гедоническая адаптация показывает, что психологические вмешательства могут быть более эффективными, чем любые изменения объективных условий жизни. В этом контексте поиск «наркотика» счастья без негативных побочных эффектов может оказаться даже более важной задачей, чем что-либо еще²⁴.

Другая разновидность этой концепции в большей степени отражает когнитивный аспект счастья. Суждения о собственном счастье могут оказаться важнее гедонической полезности, поскольку аффекты состав-

²³ Deaton A. Income, Health, and Well-Being around the World. P. 70. В этом исследовании автор приходит к удивительному выводу, что удовлетворенность жизнью хорошо коррелирует с логарифмом дохода в рамках кросс-секционных регрессий, но не с уровнем заболеваемости СПИДом. «Поразительно, что декларируемая удовлетворенность жизнью никак не связана с заболеванием, тяжесть которого для современного мира беспрецедентна» (Р. 63).

²⁴ См.: Layard R. Happiness: Lessons from a New Science. Автор утверждает, что если бы такой «наркотик» существовал, большинство людей принимали бы его. Но заметим, что, решая принять таблетку (при допущении, что это не повредит иным формам деятельности), люди лишь должны придать некое значение собственному счастью, а не наделять его абсолютной значимостью.

ляют лишь одну сферу жизни и большинство людей готовы обменять их на объективные достижения²⁵. Люди, кроме того, различаются по типу аффектов, которые они хотят культивировать. В частности, гедонистическая модель уровня полезности на линейной шкале не очень хорошо сочетается с наблюдением, что многие люди предпочитают бурной радости спокойную приверженность чему-либо²⁶. В этом варианте предпринимается попытка найти показатель удовлетворенности, который измерял бы полезность и который можно было бы сравнивать и агрегировать по индивидам. Кроме того, ставится задача отыскать детерминанты удовлетворенности и бороться с заблуждениями людей по поводу того, что действительно важнее для них в долгосрочном периоде.

Альтернативу концепции благосостояния — в ее гедонистической версии и в аспекте удовлетворенности — можно отыскать в подходе либеральных философов, таких, как Ролз, Дворкин и Сен. Как и в случае концепции благосостояния с акцентом на проблеме удовлетворенности, они рекомендуют принимать во внимание когнитивную оценку индивидами своей жизни. Например, они пытаются учесть аффекты лишь пропорционально их роли в представлениях индивидов о благой жизни²⁷. Однако либералы отвергают идею о необходимости сравнивать уровни удовлетворенности разных индивидов и стремиться максимизировать некий их агрегат. Основное либеральное возражение сводится, по-видимому, к тому, что в рамках такого подхода невозможно различить «получение желаемого» и «удовлетворенность», причем акцент ошибочно сделан на последнем, а не на первом. Удовлетворенности можно достичь тремя способами, и получение желаемого — лишь один из них. Можно также адаптировать соответствующим образом свои устремления или предпочтения²⁸. Если

²⁵ Популярное высказывание, часто приписываемое Аристотелю, согласно которому счастье — единственная конечная, неинструментальная цель человеческих существ — либо тавтологично (если отождествлять счастье с достижением целей), либо эмпирически некорректно (если счастье — это аффект). О взглядах Аристотеля, Милля и Бентама на эту тему см.: *Nussbaum M. C. Who Is the Happy Warrior?*

²⁶ Подробнее см.: *Diener E. Subjective Well-Being: The Science of Happiness and a Proposal for a National Index*. P. 36. Этот автор также настаивает на многомерности СБ и предлагает некий компромиссный и всеобъемлющий набор индикаторов: «В идеале индикаторы национального СБ должны включать различные компоненты СБ, такие как приятный и неприятный аффекты, удовлетворенность жизнью, чувство того, что цель достигнута, и более специфические состояния, такие как стресс, привязанность, доверие и радость» (*Ibid.* P. 40)

²⁷ Либералы могут принять идею о том, что люди иногда делают неправильный выбор. Но эта проблема, с их точки зрения, в основном не касается того, что людям не удается точно предсказать испытанные аффекты — на самом деле, если люди систематически искажали воспоминания и предсказания гедонической полезности, можно было бы утверждать, что в этом показателе нет смысла (*Hausman D. M. Hedonist Welfare Economics and the Value of Health*. 2007. Unpublished). Нет, ошибки скорее отражают расхождение между непосредственными и более глубокими предпочтениями вследствие недостатка информации и нехватки времени для раздумий в условиях повседневной жизни. По этой причине либеральная модель на самом деле совместима с некоей разновидностью мягкого патернализма, в рамках которого допустима некая коррекция индивидуальных предпочтений при вычислении общественного благосостояния, если мы точно получим более четкую картину глубинных предпочтений.

²⁸ Можно сравнить индивида, который хотел бы получить удовлетворение как таковое, а не получить желаемое, с футбольным фанатом, поддерживающим команду, которая вероятнее всего выиграет. Каким может быть такой фанат? (*Barry B. Rationality and Want-Satisfaction // Justice, Political Liberalism, and Utilitarianism: Themes from Harsanyi and Rawls / M. Fleurbaey, M. Salles, J. A. Weymark (eds.). Cambridge; N. Y.: Cambridge University Press, 2008. P. 281–299.*)

бы мы могли перейти к ситуации, в которой у людей было бы меньше того, чего они желают, но они снизили бы уровни своих желаний и в результате получили бы большее удовлетворение, то в рамках модели благосостояния это изменение было бы позитивным, но неприемлемым для либерального подхода²⁹.

Хорошей иллюстрацией этой мысли и различия выводов из двух концепций служат интерпретации «парадокса Истерлина»³⁰. Для модели благосостояния этот парадокс отражает тот факт, что индивидуальные решения ошибочны. Люди стремятся к материальным достижениям, которые мало влияют на их СБ, измеряется оно в терминах гедонической полезности или удовлетворенности. С точки зрения либерального подхода парадокса здесь нет: люди могут вполне рациональным образом желать улучшить материальные условия своей жизни, даже если в долгосрочном периоде это не будет способствовать их гедоническому опыту и не очень сильно увеличит их оценку собственного успеха в жизни. И *ex ante*, и *ex post* они строго предпочитают более высокие жизненные стандарты и не хотели бы остаться на прежнем уровне или опускаться ниже. Они могут переоценить субъективные выгоды от роста материального благосостояния, но это едва ли исказит их решения настолько, что они в противном случае вовсе не стали бы стремиться к таким материальным улучшениям своего положения. Если предполагать, что они действительно ценят материальные достижения, например возможность путешествовать и общаться или более эффективный контроль здоровья, они все равно строго предпочли бы повышение жизненных стандартов, даже если бы сумели безошибочно предсказать стабильность своих аффектов и своего чувства удовлетворенности. Иными словами, такая стабильность согласуется с тем, что у людей имеются вполне определенные предпочтения по поводу содержания своей жизни. Вот вывод из работы по адаптации: «Если предполагать, что будущие исследования дадут нам более глубокое понимание гедонической адаптации, станут ли люди в результате этого менять свое поведение? Перестанут ли

²⁹ Эту полемику можно продолжить. С одной стороны, адаптироваться к текущей ситуации — весьма достойная форма достижения удовлетворенности, но с другой — есть разница между возвышением своих целей над уровнем базовых материальных нужд и самодовольной амбициозностью.

³⁰ Этот парадокс, сформулированный впервые Р. Истерлином, состоял в том, что в развитых странах средний уровень счастья относительно нечувствителен к изменению дохода как в одномоментных регрессиях, так и в долгосрочном периоде (*Easterlin R. A. Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence // Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz / P. A. David, M. W. Reder (eds.). N. Y.: Academic Press, 1974. P. 89–125; Easterlin R. A. Will Raising the Incomes of All Increase the Happiness of All? // Journal of Economic Behavior and Organization. 1995. Vol. 27, No 1. P. 35–47*). Недавние более полные данные опровергли одномоментную версию парадокса, поскольку средний уровень удовлетворенности жизнью и логарифм дохода на душу населения, по-видимому, движутся в одном направлении даже в богатых странах (*Deaton A. Income, Health, and Well-Being around the World; Stevenson B., Wolfers J. Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox // Brookings Papers on Economic Activity. 2008. Vol. 39, No 1. P. 1–87*). Диахроническая версия парадокса вызывает споры (см. также: *Krueger A. B. Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox: Comment // Brookings Papers on Economic Activity. 2008. Vol. 39, No 1. P. 95–100; Clark A. E., Frijters P., Shields M. A. Relative Income, Happiness, and Utility*).

они пристегиваться, узнав, что из-за этого привыкнут к стесненному положению? Станут ли они воровать, убедившись, что в долгосрочном периоде тюрьма станет совсем не таким плохим местом для обитания? Мы подозреваем, что нет»³¹.

Эти концепции несколько расходятся в анализе неэффективного роста в связи со сравнением сопоставимых величин и с проблематикой позиционных благ (ценность которых зависит лишь от оценки их другими людьми). В рамках концепции благосостояния неэффективно желать зарабатывать все больше, если человек начинает крутиться, как белка в колесе, и в результате полезность снижается. В рамках же либерального подхода следует различать два феномена. Если индивидуальные предпочтения касаются позиционных благ, общество действительно попадет в ловушку дилеммы заключенного в отсутствие координации. Люди будут жертвовать своим личным комфортом, чтобы улучшить свое положение относительно других, и это чревато потерями для общества в целом³². Однако если на уровень желаний воздействуют достижения других, то никакой дополнительной неэффективности, согласно этому подходу, не возникает, поскольку эффективность следует оценивать в соответствии с индивидуальными ординальными предпочтениями, а не с уровнями удовлетворения, которые колеблются вместе с желаниями.

Революция в теории полезности?

Достижения в исследованиях счастья могут привести на мысль, что стандартная модель благосостояния, основанная на однозначно определенной функции полезности (или порядке предпочтений), зависящей от личного потребления, и положенная в основу монетарных измерителей благосостояния (рассмотрены в первой части нашей работы), требует радикального пересмотра. Многомерность СБ, проблемы гедонизма и адаптации желаний, важность социальных сопоставлений, как кажется, требуют значительно более сложных концептуальных средств. Парадокс в том, что такая постановка вопроса почти отсутствует в исследованиях счастья. Их авторы, похоже, продолжают искать Святой Грааль «полезности» и полагают, что с каждым новым исследованием они все ближе к цели.

На самом деле необходимые изменения в стандартной модели могут быть не столь радикальными, как кажется. Предположим, что мы интерпретируем классическую модель потребительских предпочтений как описание того, что индивид хочет в жизни, и принимаем в качестве объекта предпочтений вектор «возможностей» (см. ниже), а не более узкий по содержанию вектор потребления. Такие предпочтения предположительно больше соответствуют когнитивной, а не аффективной части СБ. В такой модели гедоническая полезность — всего лишь один

³¹ *Frederick S., Loewenstein G. Hedonic Adaptation. P. 320.*

³² Демотивационные эффекты налогов на доходы можно рассматривать в позитивном ключе как ограничитель разорительной конкуренции за позиционные блага (*Layard R. Happiness: Lessons from a New Science*).

из компонентов объекта предпочтений³³, а анализ гедонического опыта показывает, что этот компонент относительно стабилен и не зависит от изменения других компонентов данного вектора. Поэтому не возникает никаких проблем с нестабильностью предпочтений, даже если время от времени предпочтения могут заметно меняться. Например, если человеку поначалу не нравится какая-либо деятельность, но затем она начинает доставлять ему радость, он может полюбить ее, поскольку она стала иначе воздействовать на гедоническую полезность. Это соответствует стабильному базовому упорядочению гедонической полезности и других аспектов благосостояния.

Однако ситуация с удовлетворенностью менее однозначна. Адаптация уровня желаний и референтных точек для сравнения не противоречит стабильности порядка предпочтений. Можно, скажем, взыскательно относиться к комфорту и безопасности, поскольку к изобилию привыкаешь, не меняя иерархию различных возможных векторов жизненных параметров. Но нельзя исключать и подстройку характера ординальных предпочтений. Кто-то может сначала предпочитать жить за городом, но потом, проведя несколько лет в городе, отдать предпочтение городской жизни. Большинство таких изменений в предпочтениях можно интерпретировать как обучение, а не глубокое изменение направленности вкусов. Но даже реальные изменения предпочтений не сильно угрожают классической модели, поскольку было бы преувеличением интерпретировать ее в духе требования совершенной стабильности порядка предпочтений. Вспомним, что существуют меры благополучия, например денежная полезность, которые позволяют сопоставлять различные предпочтения.

Быть может, самым проблематичным для классической модели аспектом исследований счастья будет значимость социальных сопоставлений³⁴. Традиционная экономическая теория благосостояния построена на следующей предпосылке: важнее всего то, что индивиды хотят для самих себя. Оставалось не совсем понятным, чего они хотят для своих ближних. Во многих моделях экономической теории благосостояния просто предполагалось, что индивиды эгоистичны (их предпочтения касаются их самих). Это устраняет данную проблему способом, который сегодня представляется нереалистичным.

³³ СБ предлагается рассматривать как аргумент функции полезности наряду с другими, более объективными показателями (*Becker G. S., Rayo L. Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox: Comment. P. 88–95; Loewenstein G., Ubel P. A. Hedonic Adaptation and the Role of Decision and Experience Utility in Public Policy // Journal of Public Economics. 2008. Vol. 92, No 8–9. P. 1795–1810*).

³⁴ Значение социальных сопоставлений и взаимозависимых предпочтений стало отличительной чертой большого массива современной литературы по экспериментальной поведенческой экономике (обзоры см. в: *Fehr E., Schmidt K. M. Theories of Fairness and Reciprocity: Evidence and Economic Applications // Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications. Eighth World Congress. Vol. 1 / M. Dewatripont, L. P. Hansen, S. J. Turnovsky (eds.). Cambridge; N. Y.: Cambridge University Press, 2003. P. 208–257; Sobel J. Interdependent Preferences and Reciprocity // Journal of Economic Literature. 2005. Vol. 43, No 2. P. 392–436*). В рамках этого направления исследований было показано, насколько важны взаимность и соображения справедливости в стратегических взаимодействиях. Хотя экономическая теория благосостояния обязательно должна опираться на эти изыскания, чтобы получить более реалистичную картину индивидуальных предпочтений, здесь мы исследуем другую проблему: как оценивать и сравнивать индивидуальные ситуации, когда индивиды заботятся о других или о своем положении по сравнению с другими?

Другая возможность, которая, вероятно, неявно лежала в основе теории честного размещения, состоит в том, чтобы объявить не сосредоточенную на самом индивиде часть индивидуальных предпочтений незначительной и пренебречь ею. Это имеет смысл, поскольку мы аккуратно отделяем вопрос личных интересов, лучшим проводником которых, в соответствии с концепцией суверенности потребителя, служат индивидуальные предпочтения, от проблемы социального конфликта, для которого следует построить иной тип этических предпочтений на более твердой основе, нежели случайные доброжелательные или негативные чувства людей. Трудность с такой стратегией отделения состоит в том, что эгоистичная часть индивидуальных предпочтений может оказаться неоднозначно определенной в изоляции и может существенно зависеть от потребления других людей. Могут ли такие социальные воздействия привести к тому, что эгоистические предпочтения станут непригодными для классической экономической теории благосостояния — этот вопрос можно считать открытым, хотя едва ли кто-то рассматривает такую возможность. В конце концов, можно считать такие предпочтения мерой индивидуального благополучия, даже если они сильно зависят от всего распределения. Однако это требует наличия меры такого благополучия, которая охватывала бы разные предпочтения. Иначе трудно сказать, лучше ли стало некоторому индивиду при том или ином распределении по сравнению с каким-то другим, поскольку его эгоистические предпочтения в разных распределениях различаются. Осложняет дело и тот факт, что сложно выделить эгоистическую составляющую предпочтений. Предпочтения по поводу позиционных благ и по поводу своего положения относительно других, по-видимому, содержат нередуцируемую комбинацию эгоистической и социальной составляющих³⁵. Современное развитие исследований счастья скорее всего не требует радикального пересмотра классической модели полезности в экономической теории благосостояния, но содержит призыв более серьезно анализировать влияние социальных сравнений на индивидуальные эгоистические предпочтения.

Межличностные сопоставления и неравенство

Авторы, предлагающие максимизировать средний уровень счастья, как кажется, не задумываются о неравенстве между индивидами. Однако с концептуальной точки зрения довольно легко ввести неприятие неравенства в определение национального счастья, придав больший вес менее счастливым индивидам³⁶.

³⁵ Нежелание вовлекать в анализ предпочтения относительно других в экономической теории благосостояния, возможно, было преувеличено из-за утилитаристской исследовательской перспективы, в рамках которой в силу аддитивной структуры механически первенство отдается эгоисту, а не альтруисту. Если же ввести критерии неприятия неравенства, то воздействие предпочтений, касающихся других, гораздо меньше. Чтобы проиллюстрировать это, рассмотрим модель, в которой действуют два агента: эгоист, чья общая полезность равняется его эгоистической полезности ($U_1 = u_1$), и альтруист, чья общая полезность равна $U_2 = \alpha u_2 + (1 - \alpha)u_1$, где $0 < \alpha < 1$. Условием равенства их общих полезностей $U_1 = U_2$ будет в таком случае равенство $u_1 = u_2$.

³⁶ Это предложено в: *Layard R. Happiness: Lessons from a New Science.*

Интересно сравнить, как два подхода, о которых говорилось выше, трактуют межличностные сравнения для оценки результатов на макроуровне. В рамках модели благосостояния предлагается сравнивать людей либо по испытанному ими уровню полезности (гедонистическая версия), либо по уровню удовлетворенности. Отмеченные выше феномены, по всей вероятности, серьезно сглаживают неравенство полезностей, которое отличается от материального неравенства. Самыми несчастными оказываются те, кто страдает от психологических проблем, от сильной физической боли³⁷ или от нестабильности уровней желаний, то есть не обязательно материально бедные или угнетенные люди, даже если корреляция между социально-экономическим статусом и СБ отчетливо наблюдается.

Либеральная модель, скорее всего, предполагала бы сравнение людей с помощью метрики, в которой учитывались бы их собственные суждения о разных аспектах жизни. Например, Ролз предлагает при взвешивании различных первичных благ исходить из предпочтений репрезентативного индивида из самой неблагополучной группы. Однако он не говорит, что общество в оценке распределения должно сосредоточиться на ресурсах и возможностях, а не на том, что думают люди о своей жизни. Возможен даже более либеральный подход: если индивиды способны сформулировать последовательные представления о хорошей жизни, эти представления и должны давать метрику для оценки. Такой ультралиберальный подход может иметь разные последствия в зависимости от ценностных ориентаций людей. Если бы единственным аспектом жизни, который ценят люди, был некоторый вид гедонической полезности, то потребовалось бы сравнивать индивидов по этому показателю. Тогда ультралиберализм совпал бы с моделью гедонического благосостояния. Если бы единственной жизненной ценностью для людей было благосостояние, то его выравнивание стало бы способом выравнивания ценности жизни между индивидами. Но если бы у людей были разные ценности (а это более вероятно), а значит и разные ординальные упорядочения представлений о жизни, то нам потребовалось бы отыскать способ согласования этих разнородных оценок. В этом состоит проблема индекса, рассматриваемая ниже.

Итак, идея заменить ВВП единым индексом национальной полезности весьма спорная, даже среди специалистов по исследованию счастья. Это не лишает такие исследования смысла, и панель субъективных индикаторов дает ценную информацию в дополнение к более объективным показателям условий жизни. Требуется более удачное согласование современной литературы по исследованию счастья и прежних дебатов о либерализме и утилитаризме, поскольку работы по экономике счастья переполнены нормативными выводами, которые не кажутся достаточно обоснованными. Интересно, что исследования счастья могут оказаться полезны и для либеральной концепции. Несмотря на проблемы с показателем удовлетворенности, умелое использование соответствующих данных или новых анкет, которые

³⁷ Krueger A. B., Stone A. A. Assessment of Pain: A Community-Based Diary Survey in the USA // *Lancet*. 2008. Vol. 371, No 9623. P. 1519–1525.

позволили бы респондентам выявить свои ординальные предпочтения более непосредственным образом, нежели с помощью уровня удовлетворенности, может дать ценную информацию о предпочтениях и ценностях относительно различных аспектов жизни³⁸.

Возможности

Концепция возможностей, развитая в работах Сена³⁹, стала играть важную роль в теоретическом обосновании альтернативных индикаторов⁴⁰. Часто этот подход представляют как промежуточный между моделями ресурсов и благосостояния, но, видимо, точнее считать его более общим подходом. Два ключевых термина в рамках этого подхода — функции (functionings) и множество возможностей. «Функция» — это термин, обозначающий любое действие или бытие в жизни индивида, например, потребительский набор, состояние здоровья, уровень образования и т.д. В любой момент жизни или на протяжении всего жизненного цикла актуальная ситуация индивида может быть описана вектором функций. Множество возможностей — это множество потенциальных векторов функций, которые индивид может получить по своему выбору. Функции описывают достижения, а возможности — потенциал. Сен предложил понятие возможностей в качестве наилучшей метрики для определения либеральной эгалитарной теории справедливости. Это предложение вызвало большой интерес, особенно потому, что оно позволяет учитывать все существенные аспекты и измерения жизни, в отличие от более узких ресурсных и гедонистических подходов.

На пути к приложениям

Этот подход весьма общий (что в жизни не является действием или бытием?) и для использования в приложениях нуждается в конкретизации. Число эмпирических работ, вдохновленных этим подходом, сегодня уже весьма внушительно. Во многих случаях эти эмпирические исследования, по сути, похожи — за исключением терминологии — на социологические исследования условий и уровня жизни. Но существуют и более оригинальные приложения, например изучение возможностей при оценке программ развития (в противоположность анализу издержек

³⁸ Clark A. E., Oswald A. J. A Simple Statistical Method for Measuring How Life Events Affect Happiness; *Schokkaert E.* Capabilities and Satisfaction with Life; *Krueger A. B.* Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox: Comment.

³⁹ Sen A. Commodities and Capabilities. Amsterdam: Elsevier, North-Holland, 1985; *Sen A.* Inequality Reexamined. N. Y.: Sage; Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

⁴⁰ Обзор этого подхода и его приложений см. в: *Basu K., Lopez-Calva L.-F.* Functionings and Capabilities // *Handbook of Social Choice and Welfare. Vol. 2* / K. J. Arrow, A. K. Sen, K. Suzumura (eds.). Amsterdam: Elsevier; San Diego: North-Holland, 2011. P. 153–187; *Kuklys W.* Amartya Sen's Capability Approach: Theoretical Insights and Empirical Applications. Berlin; N. Y.: Springer, 2005; *Robeyns I.* The Capability Approach in Practice // *Journal of Political Philosophy*. 2006. Vol. 14, No 3. P. 351–376; *Robeyns I., Veen R. J. van der.* Sustainable Quality of Life: Conceptual Analysis for a Policy-Relevant Empirical Specification. Netherlands Environmental Assessment Agency Report 550031006, 2007; *Schokkaert E.* The Capabilities Approach // Discussion Paper No 07.34 / Catholic University Leuven Center for Economic Studies. 2007.

и выгод)⁴¹, коррекция уровня бедности с учетом дополнительных издержек, связанных с уходом за инвалидами⁴², или закрепление списка базовых возможностей в рамках теории о том, что справедливое общество должно давать всем своим гражданам⁴³. В более общем смысле все исследования, в которых предпринята попытка встроить многочисленные параметры качества жизни в оценку индивидуальных и социальных ситуаций, можно рассматривать как часть данного подхода.

В эмпирических исследованиях возникает два вопроса. Первый касается различия функций и возможностей. Последние легче наблюдать, поскольку индивидуальные достижения доступнее для статистического анализа, нежели чистые возможности. Кроме того, есть нормативная проблема: должна ли оценка индивидуальных ситуаций основываться только на множествах возможностей или следует учитывать и достигнутые функции?

Второй важнейший вопрос касается индекса и возник уже применительно к теории первичных благ Ролза. У функций и возможностей множество аспектов, и не все они представляют одинаковую ценность. Поиск подходящей системы весов оказался проблематичным, отражая трудности теории общественного выбора.

Проблема индекса

Упомянутые два вопроса взаимосвязаны. Проблему индекса часто представляют в качестве дилеммы. Если для взвешивания различных аспектов жизни для всех индивидов предлагается единообразный индекс, то нет никаких оснований полагать, что эти веса будут учитывать собственные жизненные ценности индивидов, и эта процедура окажется патернализмом или перфекционизмом. Если же, напротив, мы пытаемся учесть ценностные ориентации каждого индивида по поводу относительной важности различных аспектов жизни, то вступаем в область модели благосостояния и в результате работаем с функциями полезности. Часто в этом контексте решением считается обратиться к множествам возможностей в противоположность функциям. Даже если индекс возможностей объективен и одинаков для всех индивидов, то последние свободны выбирать из множеств возможностей, а общество, которое пытается выровнять индексы возможностей для разных индивидов, можно считать либеральным⁴⁴.

Еще одна возможность, также предложенная Сеном, сводится к отказу от проектирования точного числового индекса и к разработке частичных упорядочений индивидуальных ситуаций на основе пересе-

⁴¹ Alkire S. Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction. Oxford and N. Y.: Oxford University Press, 2002.

⁴² Kuklys W. Amartya Sen's Capability Approach...

⁴³ Nussbaum M. C. Women and Human Development: The Capabilities Approach. Cambridge, NY; Melbourne: Cambridge University Press, 2000.

⁴⁴ Иную формулировку проблемы, в рамках которой предпочтения не согласованы между собой или нестабильны, и предложение использовать возможности как адекватную метрику благополучия см. в: Sugden R. The Opportunity Criterion: Consumer Sovereignty without the Assumption of Coherent Preferences // American Economic Review. 2004. Vol. 94, No 4. P. 1014–1033; Sugden R. The Value of Opportunities over Time When Preferences Are Unstable // Social Choice and Welfare. 2007. Vol. 29, No 4. P. 665–682.

чения индивидуальных упорядочений. Предположив, что у индивидов имеются однозначно определенные порядки предпочтений на множествах возможностей или функциях, мы можем считать, что индивид i находится в лучшем положении, чем индивид j , в смысле возможностей или функций, если это верно применительно ко всем предпочтениям населения (или всем предпочтениям в подходящей области). Ролз также писал о возможности такого единодушного суждения, чтобы выделить наиболее неблагополучную группу в отношении первичных благ.

Однако этот подход чреват парадоксами⁴⁵. Предположим, индивидуальные ситуации представлены векторами в некотором пространстве возможностей или функций и что все разумные предпочтения монотонны. В этом контексте подход с позиций пересечения порождает принцип доминирования, согласно которому индивид, у которого больше параметры по всем шкалам, благополучнее. В самом деле, все монотонные индивидуальные предпочтения согласуются с этим принципом. Но другой естественный способ учесть индивидуальные предпочтения, особенно если мы хотим избежать патернализма, состоит в том, чтобы рассматривать как эквивалентные две ситуации, которые индивид считает для себя эквивалентными, если они этому индивиду предъявлены. Однако оказывается, что эти идеи противоречат друг другу. Формально проблему индекса можно описать как поиск транзитивного, но не обязательно полного ранжирования \succsim индивидуальных ситуаций (x, i) , где x — некоторый вектор индивидуальных функций или возможностей, а i — имя индивида. Пара (x, i) показывает, что i находится в ситуации x . Выражение $(x, i) \succsim (y, j)$ означает, что i в ситуации x благополучнее, чем j в ситуации y . Следует также ввести индивидуальные предпочтения, и выражение $xR_i y$ означает, что x с точки зрения предпочтений i , по крайней мере, не хуже, чем y , а $xI_i y$ означает отношение безразличия. Предполагается, что индивидуальные предпочтения монотонно возрастают. *Принцип доминирования* означает, что для всех x, y , если $x \gg y$, то $(x, i) > (y, j)$. Требование *отсутствия патернализма* означает, что для всех i , а также для всех x, y , если $xI_i y$, то $(x, i) \sim (y, j)$. Эти два требования несовместимы всегда, когда существуют индивиды с различными предпочтениями, поскольку при мягких допущениях, которые мы здесь не приводим, можно найти такие x, y, z, w и i, j , что $x \gg y, z \gg w, xI_i w$ и $yI_j z$ (см. рис.).



Согласно принципу доминирования, $(x, i) > (y, j)$ и $(z, j) > (w, i)$, но согласно принципу отсутствия патернализма, $(x, i) \sim (w, i)$ и $(y, j) \sim (z, j)$, что нарушает требование транзитивности.

⁴⁵ См., например: Brun B. Ch., Tungodden B. Non-welfaristic Theories of Justice: Is 'The Intersection Approach' a Solution to the Indexing Impasse? // Social Choice and Welfare. 2004. Vol. 22, No 1. P. 49–60.

Из этого следует, что необходимо отказаться от одного из двух требований. Если отдавать предпочтение отсутствию патернализма, то можно попытаться сохранить принцип доминирования настолько, насколько это возможно, чтобы сохранить совместимость с отсутствием патернализма. Например, принцип ограниченного доминирования предполагает, что, по крайней мере, для некоторого подмножества $A \subseteq X$, для всех i, j , всех $x, y \in A$, из соотношения $x \gg y$ следует, что $(x, i) \succ (y, j)$. При весьма мягких условиях регулярности комбинация этого принципа ограниченного доминирования с отсутствием патернализма предполагает, что ранжирование \succsim должно быть эгалитарно эквивалентным⁴⁶.

Если же отдавать предпочтение принципу доминирования, но максимально избегать патернализма, естественным решением было бы считать исходным пунктом такие предпочтения на X , которые в некотором смысле отражали бы общие предпочтения населения⁴⁷.

Возможности или функции?

Другой вопрос, который постоянно обсуждается в литературе, связан с тем, что важнее — возможности или функции. В эмпирической литературе исследуются преимущественно функции, поскольку они наблюдаемы. Однако многие функции, например доход или здоровье, также напрямую определяют возможности (потреблять, двигаться и т. д.). В некоторых исследованиях изучались варианты непосредственного анализа (с помощью анкет) способности индивидов делать определенные вещи⁴⁸.

Независимо от того, наблюдаемы определенные показатели или нет, существует нормативная проблема соответствия подходящей метрики для межличностных сравнений и достижений/возможностей. Известно несколько попыток обосновать метрику возможностей. Одна из них уже была упомянута, когда мы говорили о том, как учитывать индивидуальные предпочтения, не возвращаясь к модели благосостояния. Но мы видели, что в рамках эгалитарно-эквивалентного подхода можно анализировать достижения, при этом учитывая индивидуальные предпочтения.

Основной аргумент в пользу возможностей в работах Сена сводится к значению свободы. Классическая экономическая теория благосостояния слишком привязана к измерению достижений (доход, потребление, полезность) и не учитывает соображения свободы выбора. Однако некоторые авторы заметили, что хотя значение свободы и оправдывает необходимость учитывать возможности, но не обосновывает

⁴⁶ Fleurbaey M. Social Choice and the Indexing Dilemma // Social Choice and Welfare. 2007. Vol. 29, No 4. P. 633–648.

⁴⁷ Например, предложение вычислять «средний» порядок предпочтений (Chakraborty A. On the Possibility of a Weighting System for Functionings // Indian Economic Review. 1996. Vol. 31, No 2. P. 241–250) и аксиоматические основания такого решения исходя из принципа доминирования (Sprumont Y. Resource Egalitarianism with a Dash of Efficiency / Université de Montreal Département des sciences économique. 2007.)

⁴⁸ См., например: Anand P., Hunter G., Smith R. Capabilities and Well-Being: Evidence Based on the Sen–Nussbaum Approach to Welfare // Social Indicators Research. 2005. Vol. 74, No 1. P. 9–55.

исключительное внимание к ним⁴⁹. Можно представить более широкий контекст исследований, в которых и возможности, и достигнутые функции служат для описания индивидуальных ситуаций и взвешиваются в соответствии с тем, как индивиды оценивают относительную важность возможностей и достижений. Это близко к варианту, предложенному Сеном и сформулированному в терминах «уточненных функций», то есть векторов достигнутых функций в сочетании с информацией о множествах возможностей, из которых они получены⁵⁰.

Другой аргумент в пользу исключительного внимания к возможностям выдвинут в рамках теорий справедливости, основанной на личной ответственности. Согласно этим теориям, успех или неудача должны оцениваться на уровне индивидов при условии, что им были предоставлены подходящие возможности⁵¹. Некоторые авторы критиковали этот подход за слишком бескомпромиссное отношение к неудачникам и за то, что дистрибутивная справедливость смешивается с метафизикой свободной воли⁵². Также отмечалось, что возможности не всегда однозначно заданы в социальном контексте, поскольку то, что доступно индивиду, может зависеть от достижений других людей. Например, потребители часто сталкиваются с ограничениями, когда другие агенты скупили весь доступный запас определенного товара. Возможность сделать успешную карьеру может быть доступна обоим родителям, но по крайней мере один из них должен заботиться и о детях⁵³. Одно из направлений экономической литературы посвящено исследованию того, как измерить возможности и определить разумные критерии равенства возможностей, а также меру неравенства⁵⁴.

Итак, подход с позиции возможностей хорош тем, что дает значительную гибкость в оценке индивидуальных ситуаций, особенно если считать правомерным дополнительно анализировать и функции. Эта гибкость покупается ценой трудности в определении точного метода измерения. Однако можно надеяться, что дальнейшее решение проблемы индекса должно значительно облегчить разработку эмпирических приложений.

* * *

На каком этапе поиска наилучшей меры общественного благосостояния мы находимся сейчас? Если говорить о подходах, описанных в данной части статьи, то, во-первых, идея «валового национального

⁴⁹ См., например: *Arneson R. J. Real Freedom and Distributive Justice // Freedom in Economics: New Perspectives in Normative Analysis / J.-F. Laslier, M. Fleurbaey, N. Gravel, A. Trannoy (eds.).* L.; N. Y.: Routledge, 1998. P. 165–196.

⁵⁰ *Sen A. Inequality Reexamined.*

⁵¹ Подробнее см.: *Arneson R. J. Equality and Equal Opportunity for Welfare // Philosophical Studies.* 1989. Vol. 56, No 1. P. 77–93; *Cohen G. A. On the Currency of Egalitarian Justice // Ethics.* 1989. Vol. 99, No 4. P. 906–944.

⁵² См., например: *Anderson E. S. What is the Point of Equality? // Ethics.* 1999. Vol. 109, No 2. P. 287–337.

⁵³ *Basu K., Lopez-Calva L.-F. Functionings and Capabilities.*

⁵⁴ См. авторитетную работу: *Roemer J. E. Equality of Opportunity.* Cambridge, MA; L.: Harvard University Press, 1998; современное обсуждение этих исследований см. в: *Fleurbaey M. Fairness, Responsibility, and Welfare.* Oxford; N. Y.: Oxford University Press, 2008.

счастья» в литературе, по-видимому, вытесняется идеей о необходимости искать данные о различных компонентах СБ, а особое внимание нужно уделить трудностям сопоставления высказываний по поводу удовлетворенности и счастья в различных группах населения. Кроме того, необходимо отдельно учитывать феномен адаптации, ибо есть опасность, что прямые оценки СБ, отражающие то, как люди себя чувствуют, а не то, насколько хорошо они живут, не дают достоверной картины материальных и социальных условий. Во-вторых, подход с точки зрения возможностей породил много интересных приложений, но еще не достигнут консенсус в решении проблемы индекса — стоит ли вообще пытаться изучать предпочтения и ценности на индивидуальном уровне? В-третьих, «синтетические индикаторы» оказываются менее предпочтительными по сравнению с другими подходами, поскольку не оценивают социальную ситуацию на основе распределения индивидуальных ситуаций, а также потому, что мало помогают в выборе весов. Однако главное достоинство этих объективных измерителей в том, что их довольно просто использовать и они не зависят от субъективных факторов. Хотя в теоретическом плане социальные индикаторы типа ИРЧП уступают индивидуалистическим подходам, описанным в данной и предыдущей статьях, они могут быть полезны, пока недостаток данных об индивидуальных ситуациях во многих странах препятствует применению более сложных подходов.

Обратимся теперь к более многообещающим подходам. Они отличаются не способом агрегирования индивидуального благополучия в общественное благосостояние, а оценкой индивидуальных ситуаций. В этом отношении каждый подход может считаться более всеобъемлющим, чем остальные. Например, подход с точки зрения возможностей может включать СБ как одну из функций. Модель эквивалентности можно интерпретировать таким образом, а в дополнение она позволяет учитывать оценку каждым индивидом относительной значимости различных аспектов. Модель СБ можно трактовать как измеритель финального результата, а все объективные аспекты, измеренные и взвешенные при помощи других подходов, будут лишь исходным материалом для «производства» удовлетворенности или счастья.

Эти соотношения можно проиллюстрировать с помощью простой модели. Пусть уровень удовлетворенности жизнью определяется функцией $S(H, F)$, где H отражает гедонические состояния, а F — все остальные функции (functionings). В модели СБ предпринята попытка измерить либо S , либо H и связанные с ними величины (U -индекс, примерно равный пропорции времени, на протяжении которого доминирует негативный аффект, $H < 0$). Подход с позиций эквивалентности трансформирует функцию S в калиброванную функцию полезности $U(H, F)$, которая ординально эквивалентна S , но измеряется в единицах некоторых функций (дохода). Подход с точки зрения возможностей описывает, какие векторы (H, F) могут позволить себе индивиды, но непонятно, как измерить эти величины с помощью индекса. Указанные два подхода отличаются от модели СБ в том же смысле, в каком либеральный подход (в рамках которого предпринята попытка дать людям то, что они ценят в терминах ресурсов или возможностей) отличается

от модели благосостояния (в которой ставится задача увеличить гедоническую полезность или удовлетворенность). Впрочем, можно указать и на элементы синтеза разных подходов, и это касается перспектив будущих исследований.

В рамках модели СБ прогресс следует ожидать в области исследования каузальных механизмов, соотносящих СБ с объективными достижениями и силой адаптации. В исследованиях счастья уже утвердилось различие между аффектами и суждениями, осталось прояснить взаимодействие между ними, опираясь на более обширные данные, в которых это различие явно проводится. Если воспользоваться нашей простой моделью, то представляются разумными попытки оценить относительную значимость, придаваемую людьми своим гедоническим состояниям в суждениях, которые они высказывают по поводу своей жизни в целом. Другая важная проблема — неоднородность индивидов. Большинство исследований факторов СБ посвящены поиску некоей средней функции удовлетворенности или счастья, и было бы интересно более детально проанализировать индивидуальное разнообразие. Эти два вопроса направлены на достижение одной цели: оценить распределение *функций S* — в противоположность *уровням* удовлетворенности — среди населения.

Что же касается модели эквивалентности, то развитие приложений потребует похожих данных, а именно оценки распределения предпочтений (совместно с объективными ситуациями) среди населения. Связанный с этим вопрос касается оценки того, насколько (не)точны и (не)последовательны предпочтения относительно различных сторон индивидуальных ситуаций. Заметим, что неточные индивидуальные предпочтения не обязательно вредят этической привлекательности такого подхода, поскольку индивиды не станут возражать против оценки своих ситуаций, которая входит в диапазон их возможных предпочтений.

Если говорить о тенденциях к синтезу, то, во-первых, сторонники всех подходов заинтересованы в более точном эмпирическом описании распределения индивидуальных предпочтений и ценностей. Если в модели возможностей проблему индекса решать с учетом взглядов каждого индивида на собственное положение, то различие с моделью эквивалентности станет несущественным. Если в рамках анализа СБ признать гедонические состояния лишь одним из аспектов жизни наряду с другими, которые могут влиять на суждения индивидов по поводу удовлетворенности жизнью, то единственным отличием от других подходов останется проблема адаптации. Если в модели СБ эффекты адаптации будут специально выделены, это отличие будет преодолено.

Едва ли стоит ожидать полного синтеза в скором времени. Скорее, стоит присмотреться к предложениям каждой школы и вырабатывать на этой основе конкретные прикладные решения. Как мы видели, такие работы уже есть, поэтому серьезные альтернативы ВВП уже на подходе.

Перевод с английского И. Болдырева

*А. КУДРИН,
кандидат экономических наук,
профессор Санкт-Петербургского
государственного университета,*

*Е. ГУРВИЧ,
кандидат физико-математических наук,
руководитель Экономической экспертной группы*

СТАРЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ И УГРОЗА БЮДЖЕТНОГО КРИЗИСА

Глобальные демографические тренды

Одна из важнейших глобальных тенденций последних десятилетий связана с фундаментальными изменениями в демографической динамике. Эти изменения обусловлены двумя четко выраженными процессами: снижением рождаемости и ростом продолжительности жизни (благодаря прогрессу здравоохранения и улучшению жизненных условий). В результате динамику численности населения определяли два разнонаправленных фактора.

Эти факторы проявились сначала в наиболее развитых странах, однако через некоторое время их действие распространилось и на другие регионы. В 1960-е годы темпы роста населения достигли максимального уровня за всю историю человечества, составив в среднем 2% в год. Однако после этого рост населения мира последовательно замедлялся, и в первом десятилетии XXI в. его темп снизился до 1,2% (см. рис. 1).

Согласно последним долгосрочным демографическим прогнозам ООН¹ (они впервые охватывают весь XXI в.), замедление роста населения в будущем продолжится. К середине столетия темпы демографического роста снизятся в три раза по сравнению с нынешними² (до 0,4%), а к концу столетия упадут почти до нуля, составляя лишь 0,1% в год. Если в целом за XX в. население Земли увеличилось

¹ World Population Prospects, the 2010 Revision / UN. 2011. Признанная точность прогнозов ООН, а также удобство международной сопоставимости рассматриваемых демографических тенденций и длительный прогнозный горизонт определяют выбор для нашего анализа прогноза ООН в качестве базового.

² Здесь и ниже мы рассматриваем средний (наиболее вероятный) из трех вариантов прогноза.



Источник: World Population Prospects, the 2010 Revision.

Рис. 1

в 3,7 раза, то в нынешнем веке рост составит 65%, то есть его темп упадет в четыре с лишним раза.

При всей важности процесса замедления роста населения Земли, с точки зрения экономической политики еще большее значение имеют происходящие одновременно сдвиги в возрастной структуре населения (см. рис. 2). По оценкам ООН, в 2011 г. доля взрослого населения³ в мире достигла пика, после чего увеличение его удельного веса сменится постепенным снижением. На этом этапе резко ускоряется рост удельного веса старшей возрастной группы (пожилого населения), доля которой к 2050 г. удвоится по сравнению с нынешним уровнем.

Таким образом, на смену прошедшему «столетию роста мирового населения» пришло «столетие старения». Отметим, что сопоставление фактических демографических показателей с предыдущими прогнозами свидетельствует об их достаточной точности, поэтому предсказания заслуживают самого серьезного отношения.

Общемировые демографические тенденции особенно сильно проявляются в России. Как видно на рисунке 3, до начала 1990-х



Источники: см. рис. 1; расчеты авторов.

Рис. 2

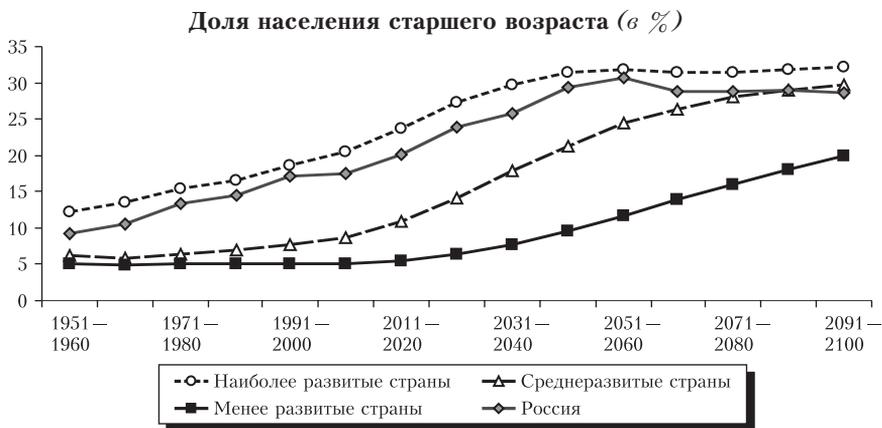
³ Под ним мы понимаем население трудоспособного возраста. Верхнюю границу трудоспособности обычно принимают на уровне 65 лет. Учитывая пенсионный возраст в России, для международных сравнений в качестве такой границы мы используем 60 лет.



Источник: см. рис. 1.

Рис. 3

годов динамика численности населения в нашей стране была близка к динамике наиболее развитых стран. После этого рост населения сменился сокращением, и лишь к концу XXI в. ожидается стабилизация его численности. При этом доля пожилого населения в России близка к показателю наиболее развитых стран и существенно выше, чем в среднеразвитых (тем более в менее развитых). Мы близки к развитым странам и с точки зрения динамики удельного веса пожилого населения (см. рис. 4).



Источник: см. рис. 1.

Рис. 4

Как показано на рисунке 5, численность младшей возрастной группы останется практически неизменной, а численность старшей в ближайшие 50 лет будет расти при снижении численности населения трудоспособного возраста. Между 2050 и 2060 г. численность старшей группы достигнет максимума — 39 млн человек (по сравнению с нынешними 25 млн), а группы в трудоспособном возрасте, напротив, — минимума: 64 млн против нынешних 96 млн. Возрастная структура населения России представлена на рисунке 6.



Рис. 5



Рис. 6

Демографические процессы как источник рисков для государственных финансов

Предстоящие демографические изменения неизбежно будут иметь многочисленные социальные и экономические последствия⁴.

1. *Смещение структуры спроса из-за изменения возрастной структуры населения.* Это коснется спроса на рыночные товары и услуги, но — что важнее — и спроса на услуги, обеспечиваемые государством. С повышением возраста увеличивается потребность в услугах здравоохранения, а наиболее пожилым часто требуется дополнительная социальная опека. В то же время снижение рождаемости приводит к уменьшению числа учащихся средней школы.

2. *Изменение объема и структуры сбережений.* Поскольку периоды формирования и использования сбережений чередуются, сдвиги в возрастной структуре населения существенно влияют на их динамику. При этом отметим, что сокращение удельного веса младших групп снижает нагрузку на работающее население, а рост численности

⁴ Bloom D., Canning D., Fink G. Implications of Population Aging for Economic Growth // NBER Working Paper. 2011. No 16705; Weil D. Population Aging // NBER Working Paper. 2006. No 12147.

старших групп создает дополнительную нагрузку на государственные финансы, увеличивая потребность в трансфертах из бюджета. Как следствие, изменяются спрос на финансовые активы и их стоимость, а также рыночные процентные ставки.

3. *Снижение предложения труда из-за старения населения.* В частности, в России изменение численности населения при неизменных показателях трудовой активности приведет к сокращению численности экономически активного населения на 20 млн человек. При той же производительности труда это замедляет рост душевого ВВП. Соответственно, при прочих равных условиях, старение замедляет рост уровня жизни.

4. *Значительное увеличение потребности в бюджетных ресурсах вследствие роста доли пожилого населения.* Подробнее см. ниже.

5. *Существенное изменение потоков финансовых ресурсов и обязательств между поколениями.* Так, «легкий» способ решения бюджетных проблем, обусловленных демографическими тенденциями, состоит в наращивании государственного долга. Другой канал нарушения баланса межпоколенческих отношений связан с изменением соотношения между численностью работников и пенсионеров в условиях распределительной пенсионной системы.

Специалисты неоднократно изучали воздействие демографических факторов на экономику. Так, по оценкам Д. Блума и др.⁵, до $\frac{1}{3}$ бурного роста «Азиатских тигров» в период с 1965 по 1990 г. объясняется повышением рождаемости в этих странах. При анализе модели мировой экономики с экзогенно определяемыми возрастными коэффициентами трудового участия, норм сбережений и потребления авторы пришли к выводу, что снижение рождаемости может увеличить душевой доход в странах с очень молодым населением (что присуще наименее развитым регионам), но уменьшает его в странах, где сравнительно высока доля населения старших возрастов⁶.

Ниже рассматривается, как старение населения влияет на бюджетные показатели. Такое влияние обусловлено тем, что существенная часть расходов либо имеет четкую адресную направленность, определяемую возрастом, либо меняется в зависимости от возрастной группы. Расходы на детские пособия и школьное образование ограничены возрастом до 17 лет, а выплата пенсий, напротив, проводится после достижения установленного законом возраста. Право на получение бесплатного лечения может не зависеть от возраста, однако фактически государство тратит на лечение пожилых граждан заметно больше, чем молодых.

Вопрос об угрозе старения населения для устойчивости пенсионных систем в странах Европы был поставлен еще в середине XX в. Однако после обсуждения этой проблемы не были приняты политические решения, в частности меры по реформированию пенсионных систем. В 1970-е годы проблема начала привлекать внимание

⁵ Bloom D. E., Canning D., Malaney P. Demographic Change and Economic Growth in Asia // Population and Development Review. 2000. Vol. 26. P. 257–290.

⁶ Tyers R., Shi Q. Global Demographic Change, Policy Responses and Their Economic Implications // The World Economy. 2007. Vol. 30, No 4. P. 537–566.

широкой общественности. Тем не менее, как отмечается в докладе Международной организации труда (МОТ)⁷, правительства по-прежнему воздерживались от реформ, перекладывая решение надвигающихся проблем на политиков, которые должны были прийти им на смену. Следующей вехой стала публикация доклада Всемирного банка «Как избежать кризиса старения?»⁸, в которой содержалась жесткая констатация: «Существующие системы пенсионного страхования движутся к своему коллапсу». С этого времени начали систематически разрабатывать меры, способные смягчить последствия неблагоприятных демографических изменений. Такую работу ведут как отдельные страны, так и международные организации (ООН, МОТ, Всемирный банк, ОЭСР).

Начало более глубокому анализу влияния старения населения в целом на бюджетные расходы положило исследование ОЭСР в 2001 г.⁹ Расчеты (см. табл. 1) показали, что в среднем по странам ОЭСР расходы, связанные с возрастом, составляли более 21% ВВП (половину всех государственных расходов). Основная их доля (15% ВВП, или 35% всех государственных расходов) предназначалась старшим группам населения. Самое крупное направление «возрастных» расходов составляли пенсии (9% ВВП), на долю здравоохранения приходилось 6% ВВП.

Т а б л и ц а 1

**Бюджетные расходы, зависящие от возраста,
по странам ОЭСР (2000 г., в %)**

Направление расходов	Доля ВВП	Доля «возрастных» расходов	Доля расходов расширенного бюджета
Пенсии	9,0	42	21
Здравоохранение	6,0	28	14
Образование и пособия на детей	6,2	29	15
Всего	21,2	100	50

Источник: Dang T., Antolin P., Oxley H. Op. cit.

Существенное преобладание расходов на старших граждан по сравнению с расходами на молодых типично для большинства стран. Это дополнительно подтверждают результаты углубленного анализа, проведенного Д. Уейлом¹⁰. По его данным, в США почти 60% всех расходов можно «привязать» к определенным возрастным группам. При этом бюджетные расходы на пожилого жителя в 8 раз превышают расходы на гражданина трудоспособного возраста и в 25 раз — расходы на ребенка. Соответственно перемещение 10% населения из трудоспособного в старший возраст, при прочих равных условиях, увеличивает государственные расходы на 4,7% ВВП¹¹.

⁷ From Pyramid to Pillar: Population Change and Social Security in Europe / ILO. 1989.

⁸ Averting the Old Age Crisis / The World Bank. 1994.

⁹ Dang T., Antolin P., Oxley H. Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending // OECD Economics Department Working Papers. 2001. No 305.

¹⁰ Weil D. Population Aging // NBER Working Paper. 2006. No 12147.

¹¹ Gokhale J., Smetters K. Fiscal and Generational Imbalances: An Update // Tax Policy and the Economy, forthcoming.

Сходные результаты показали два недавних исследования, проведенные Евростатом¹² и рейтинговым агентством Standard & Poor's¹³. В исследовании Евростата суммарные расходы с выраженной ориентацией на определенные возрастные группы были оценены в среднем по странам ЕС на уровне 23% ВВП (см. табл. 2). За вычетом дополнительно включенных расходов на социальную опеку и пособия по безработице результат полностью совпадает с ранее сделанной оценкой для стран ОЭСР. Отметим существенные различия между «возрастными» расходами для развитых стран (более 26% ВВП) и стран с формирующимся рынком (17% ВВП).

Т а б л и ц а 2

Бюджетные расходы, зависящие от возраста, по странам ЕС (2007 г., % ВВП)

Направление расходов	Всего	в том числе:	
		наиболее развитые страны	страны с формирующимся рынком
Пенсии	10,2	11,4	8,0
Здравоохранение	6,7	7,7	4,9
Социальная опека	1,2	1,7	0,3
Образование	4,3	4,6	3,8
Пособия по безработице	0,8	1,2	0,2
Всего	23,1	26,4	17,1

Источник: Ageing Report-2009.

Исследование агентства Standard & Poor's отличалось более широкой выборкой: в него были включены не только все крупные развитые страны, но и практически все страны с формирующимся рынком (25 и 24 страны соответственно), в частности все представители группы БРИКС. Агрегированные оценки (см. табл. 3) показывают существенные количественные различия между рассматриваемыми группами стран при качественно сходной ситуации (правда, здесь не учитывались расходы на образование).

Т а б л и ц а 3

Бюджетные расходы, зависящие от возраста, по развитым странам и странам с формирующимся рынком (2010 г., % ВВП)

Регион	Пенсии	Здравоохранение	Социальная опека	Пособия по безработице	Всего
Вся выборка	7,3	5,2	1,0	0,5	13,7
Развитые страны	8,7	6,4	1,4	0,7	17,2
Страны с формирующимся рынком	5,9	3,9	0,3	0,1	10,0
БРИКС	4,6	3,0	н/д	н/д	7,6

Источник: Global Aging 2010: An Irreversible Truth.

В целом зависящие от возраста расходы для стран с формирующимся рынком (10% ВВП) здесь также оказались значительно ниже, чем для развитых стран (более 17% ВВП). При этом структуры «воз-

¹² Ageing Report-2009 / European Commission. 2009.

¹³ Global Aging 2010: An Irreversible Truth / Standard & Poor's. 2010.

растных» расходов для этих групп стран примерно похожи: 37–39% приходится на долю общественного здравоохранения, примерно 55% — на долю пенсионных выплат. Отметим, что для стран с формирующимся рынком расходы на социальную опеку и пособия по безработице в обеих выборках оказались незначительными (соответственно 0,3 и 0,1% ВВП). Это позволяет в дальнейшем сосредоточиться на трех оставшихся категориях расходов.

Данные Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации показывают (см. табл. 4), что основные «возрастные» расходы российской бюджетной системы составили в 2011 г. 16,3% ВВП. Сопоставление этих данных с оценками для других стран свидетельствует о том, что «возрастные» расходы в России несколько ниже, чем в наиболее развитых странах, однако существенно выше, чем в странах нашей категории — «с формирующимся рынком». Следовательно, ухудшение демографических показателей может оказать значительное негативное воздействие на нашу бюджетную систему.

Т а б л и ц а 4

**Расходы бюджетной системы России,
зависящие от возраста, 2011 г.**

Направление расходов	Млрд руб.	Доля ВВП, %
Пенсионное обеспечение	4704	8,7
Здравоохранение	1933	3,6
Образование	2232	4,1
Всего	8869	16,3

Источник: оценки по данным Федерального казначейства РФ.

**Будущие демографические сдвиги как источник
дополнительной нагрузки на бюджетную систему**

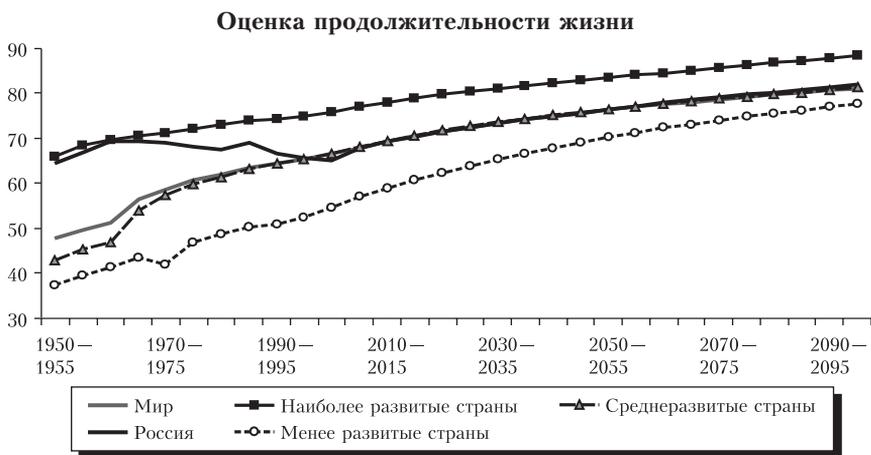
В настоящее время общепризнанно, что практически во всех странах главную долгосрочную угрозу бюджетной стабильности представляет старение населения¹⁴. Величина ожидаемых сдвигов в его возрастной структуре в сочетании с повышенными расходами для пожилых определяют масштабность необходимых дополнительных расходов.

Размер бюджетных последствий старения можно проиллюстрировать на примере Японии¹⁵. Р. Декл показал, что без проведения энергичных реформ из-за ухудшения демографических показателей государственный долг страны к 2030 г. может достигнуть 260–380% ВВП, а к 2040 г. — 700–1300% ВВП. Это означает, что через непродолжительное время Япония, если не принять решительных мер, столкнется с глубоким финансовым кризисом. Автор, естественно, не мог предвидеть дополнительного взрывного роста долга Японии в ходе мирового финансового кризиса 2007–2009 гг. С учетом его последствий ситуация еще более опасная.

¹⁴ *Heller P., Hauner D.* Characterizing the Expenditure Uncertainties of Industrial Countries in the 21st Century // IMF Working Paper. 2005. No WP/05/91.

¹⁵ *Dekle R.* The Deteriorating Fiscal Situation and an Aging Population // NBER Working Paper. 2002. No 9367.

Легко показать, что наиболее сильное влияние на удельный вес пожилого населения оказывает увеличение продолжительности жизни. За период с 1950 по 2010 г. средняя длительность жизни в мире, как видно на рисунке 7, увеличилась более чем на 20 лет (почти в 1,5 раза). В отличие от других стран, Россия в последние полвека «топталась на месте»: продолжительность жизни увеличилась лишь на три года. Если в середине XX в. мы были близки к наиболее развитым странам и по значению этого показателя, и по темпам его роста, то уже во второй половине 1960-х годов продолжительность жизни перестала расти. На рубеже столетий Россия сравнялась по этому показателю со среднеразвитыми странами.



Источник: см. рис. 1.

Рис. 7

Однако, согласно прогнозам, динамика данного показателя для нашей страны после продолжительной стагнации входит в фазу длительного роста. В обозримой перспективе этот показатель будет повышаться такими же темпами, как и для населения мира в целом и среднеразвитых стран. К середине XXI в. продолжительность жизни в России вырастет до 75 лет (на 8 лет), к концу века достигнет 82 лет. Все это время по данному показателю мы будем близки к среднемировому уровню.

Обратимся теперь к прогнозным оценкам дополнительной бюджетной нагрузки в результате демографических сдвигов. Чтобы оценить возможное в будущем изменение бюджетных расходов на здравоохранение, необходимо учесть факторы, связанные как со спросом на соответствующие услуги, так и с их предложением. Спрос определяется состоянием здоровья населения, а предложение ограничивается правилами предоставления бесплатных услуг здравоохранения.

Первичное представление о зависимости спроса на услуги здравоохранения от возраста иллюстрируют расчеты, основанные на анализе данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) для 2009 г. (см. рис. 8–9). Как следует из



Рис. 8



Рис. 9

приведенных рисунков, частота больничного лечения высока в самом раннем возрасте и затем растет в старшем по мере развития хронических заболеваний.

Будущий спрос на услуги здравоохранения зависит от сочетания нескольких усиливающих друг друга факторов. С годами совершенствуется техническое оснащение медицины, что увеличивает стоимость лечения. Параллельно растут ценность человеческой жизни, приоритетность сохранения жизни и здоровья с точки зрения общественных предпочтений. Вследствие этого повышается готовность общества выделять больше государственных средств на решение этих задач, развиваются платные услуги здравоохранения. Наконец, наиболее важный фактор — влияние старения населения на распространенность заболеваний и их тяжесть.

В связи с последним фактором было выдвинуто три принципиально различные гипотезы. Дж. Фрайз¹⁶ оптимистично предположил, что по мере прогресса медицины не только растет общая продолжительность жизни, но и повышается (хотя бы с такой же скоростью) возраст, в котором ухудшается здоровье и теряется трудоспособность. В этом случае старение населения не вызывает увеличения заболеваемости.

¹⁶ Fries J. F. Ageing, Natural Death, and the Compression of Morbidity // The New England Journal of Medicine. 1980. Vol. 303. P. 130–135.

Согласно пессимистической гипотезе Э. Грюнберга¹⁷, прогресс медицины продлевает жизнь, но не снижает заболеваемость. В этом случае старение должно сопровождаться значительным увеличением спроса на медицинские услуги. Наконец, в соответствии с промежуточным вариантом¹⁸ старение населения в целом сопровождается улучшением состояния здоровья населения, но некоторые виды тяжелых заболеваний становятся более распространенными. Различия между этими гипотезами во многом определяют результаты прогнозирования будущих расходов на здравоохранение.

Для описания связи между демографическими и медицинскими показателями в последнее время используется показатель «продолжительность здоровой жизни» (ПЗЖ). Он характеризует число лет, проведенных без серьезных заболеваний. Соответственно разность между полной продолжительностью жизни и показателем ПЗЖ представляет собой среднюю длительность периода нездоровья. Показатели ПЗЖ сейчас регулярно рассчитывают, например Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Евростат и другие организации. В этих терминах три названные гипотезы можно описать следующим образом: а) со временем растет общая продолжительность жизни и ПЗЖ, а период нетрудоспособности сокращается; б) при увеличении продолжительности жизни ПЗЖ остается неизменной, а период нетрудоспособности растет; в) со временем растут одновременно продолжительность жизни, ПЗЖ и период нетрудоспособности.

На рисунке 10 представлены данные ВОЗ за 2007 г. о продолжительности жизни для выборки из 55 стран, включающей основные развитые (21 страна) и страны с формирующимся рынком (34 страны). Они наглядно показывают тесную связь между двумя анализируемыми показателями: все данные лежат практически на одной прямой.

Коэффициент корреляции между общей продолжительностью жизни (ПЖ) и ПЗЖ оказался близок к 1, составив 0,97. Регрессионная зависимость второго показателя от первого дает следующее уравнение:

$$\text{ПЗЖ} = -5,7 + 0,97 \times \text{ПЖ}.$$

(2,2) (0,03)



Рис. 10

¹⁷ Gruenberg E. M. The Failure of Success // Millbank Memorial Fund Quarterly. 1977. Vol. 55, No 1. P. 3–24.

¹⁸ Manton K. G. Changing Concepts of Morbidity and Mortality in the Elderly Population // Milbank Memorial Fund Quarterly. 1982. Vol. 60, No 2. P. 183–244.

Согласно данному уравнению, повышение общей продолжительности жизни на 1 год связано с увеличением здоровой жизни на 0,97 года (при стандартной ошибке 0,03 года). При этом скорректированный показатель R-квадрат для данного уравнения составляет 0,95. Иными словами, различия между странами по продолжительности здоровой жизни на 95% объясняются различиями в общей продолжительности жизни, и лишь 5% приходится на долю прочих объясняющих факторов.

Конечно, полученные результаты не обязательно означают, что будущее увеличение продолжительности жизни в той или иной стране на один год будет сопровождаться практически таким же ростом ПЗЖ. Связь между этими показателями для разных стран еще не доказывает, что между их изменением во времени для одной страны будет такая же связь. Однако, по сути, различия между странами в первом случае и динамика показателей во втором определяются одними и теми же факторами: более совершенным здравоохранением и общим улучшением условий жизни. Поэтому можно предположить, что рост продолжительности жизни в той или иной стране с большой долей вероятности будет сопровождаться ростом продолжительности здоровой жизни почти на такую же величину.

Таким образом, наш анализ свидетельствует в пользу того, что *общая продолжительность жизни растет преимущественно за счет увеличения здоровой жизни при минимальном увеличении периода нездоровья.*

В качестве иллюстрации можно привести данные об изменении продолжительности жизни и продолжительности здоровой жизни в Великобритании в 1981—2007 гг. (см. табл. 6). Они свидетельствуют, что за четверть века соотношение между продолжительностью здоровой жизни и жизни в целом изменилось мало.

Т а б л и ц а 6

Динамика показателей продолжительности жизни в Великобритании

Показатель	Пол	1981	2007
Ожидаемая продолжительность здоровой жизни, лет	М	64,4	68,5
	Ж	66,7	70,5
Ожидаемая общая продолжительность жизни, лет	М	70,9	77,4
	Ж	76,8	81,7
Продолжительность здоровой жизни как доля от общей продолжительности жизни, в %	М	90,8	88,5
	Ж	86,8	86,3

Источник: Smith M.P., White C. An Investigation into the Impact of Question Change on Estimates of General Health Prevalence and Healthy Life Expectancy // Health Statistics Quarterly. 2009. Vol. 41. P. 28—42.

Согласно оценкам ВОЗ, в России в 2007 г. ожидаемая продолжительность здоровой жизни составляла 60 лет. Эта величина складывалась из 55 лет для мужчин и 65 лет для женщин. По продолжительности здоровой жизни (как и по общей продолжительности) Россия серьезно отстает от сопоставимых с нами стран. Однако отношение ПЗЖ к суммарной ожидаемой продолжительности жизни у нас находится на уровне развитых стран (91%) и несколько выше, чем в развивающихся.

Поскольку старение населения сопровождается лишь ограниченным увеличением периода нездоровья, можно предположить, что сами

по себе сдвиги в возрастной структуре населения (без учета повышения ценности здоровья) не должны приводить к радикальному росту расходов на здравоохранение. По оценкам МВФ, менее половины ожидаемого в ближайшие 20 лет прироста государственных расходов на здравоохранение связано со старением населения¹⁹.

В таблицах 7—8 приведены различные долгосрочные прогнозы изменения расходов на здравоохранение и пенсии. При этом в прогнозе ЕС отдельно оценен вклад изменения демографических показателей. Два приведенных прогноза заметно различаются ожидаемым ростом расходов на здравоохранение. Такое расхождение объясняется несколькими причинами:

- различием используемых выборок стран;
- некоторым несовпадением рассматриваемого временного периода;
- учетом в первом случае только демографических, а во втором — всех факторов (как показано выше, дополнительные факторы, например развитие медицинских технологий, также вносят весомый вклад в увеличение расходов);
- различными гипотезами относительно продолжительности здоровой жизни.

Т а б л и ц а 7

**Прогноз изменения бюджетных расходов в странах ЕС
на здравоохранение за счет демографических факторов
(2060 г. по сравнению с 2007 г.)**

Группа стран	П. п. ВВП			Относительное изменение расходов, в % ВВП		
	здраво- охранение	пенсии	всего	здраво- охранение	пенсии	всего
ЕС, всего	1,7	8,7	10,4	25	86	62
ЕС-15*	1,7	7,7	9,4	25	75	55
ЕС-12**	1,5	8,8	10,3	33	79	65

* Наиболее развитые, старые страны ЕС.

** Новые члены ЕС (в основном страны с формирующимся рынком).

Источник: Ageing Report-2009.

Т а б л и ц а 8

**Прогноз изменения бюджетных расходов на здравоохранение и пенсии
в развитых странах и странах с формирующимся рынком
(2050 г. по сравнению с 2010 г.)**

Группа стран	П. п. ВВП			Относительное изменение расходов, в % ВВП		
	здраво- охранение	пенсии	всего	здраво- охранение	пенсии	всего
Все страны выборки	4,1	3,2	7,3	79	44	59
Развитые	4,1	4,7	8,9	65	54	59
Страны с формирующимся рынком	8,3	6,6	14,9	212	113	153
БРИКС	2,7	3,5	6,2	91	75	81
Россия	3,1	9,4	12,5	86	100	96

Источник: Global Aging 2010: An Irreversible Truth.

¹⁹ Shifting Gears Tackling Challenges on the Road to Fiscal Adjustment // Fiscal Monitor / IMF. 2011.

Обратим внимание, что, согласно прогнозу Standard & Poor's, особенно значительный рост расходов на здравоохранение возможен в странах с формирующимся рынком (что отчасти определяется сравнительно низким нынешним уровнем таких расходов). Большое увеличение государственного финансирования здравоохранения предсказывают и для России (на 3,1 п. п. ВВП).

В целом долгосрочные прогнозы возможного воздействия демографических тенденций на бюджетные расходы рисуют неутешительную картину. Для развитых стран они предсказывают необходимость увеличения бюджетных расходов на пенсии и здравоохранение примерно на 10 п. п. ВВП. Еще больше (до 15 п. п. ВВП) потребуется увеличить финансирование по этим статьям для стран с формирующимся рынком. Для России возникающая потребность в дополнительных бюджетных ресурсах оценивается в 12,5 п. п. ВВП. Иными словами, неблагоприятные демографические сдвиги могут потребовать удвоения (в процентах ВВП) государственных расходов на пенсии и медицинские услуги населению.

Особенно сильно проблема старения сказывается на финансовых показателях пенсионной системы. На этот сектор приходится основная часть дополнительных расходов ($\frac{3}{4}$ для России, еще большая доля для стран ЕС).

Способы адаптации пенсионной системы к старению населения

Пенсионные системы по своей природе должны оцениваться на длительном временном горизонте, как минимум покрывающем период трудовой деятельности работника и его последующего пребывания на пенсии. При краткосрочном подходе нередко создается иллюзия, что возникающие проблемы можно решить за счет частных мер. Однако долгосрочный анализ обычно показывает, что ситуация требует серьезных стратегических реформ. Мы предлагаем следующий критерий: пенсионная система может считаться приемлемой только в том случае, если она способна устойчиво функционировать в течение достаточно длительного времени в ожидаемых демографических условиях.

Нередко оценка устойчивости трактуется узко — как способность выполнять обязательства, которые формально возникают перед работниками к моменту их выхода на пенсию. Как российский, так и мировой опыт показывает, что этого недостаточно: безупречная с точки зрения финансовой сбалансированности пенсионная система нередко просто заменяется, если она не устраивает получателей пенсий либо налогоплательщиков. Например, в России за последние десять лет пенсионная система менялась трижды. Учитывая это, мы определяем требования к системе шире — как способность поддерживать уровень пенсий, приемлемый для их получателей, при приемлемой «стоимости» финансирования выплат. Оба условия, разумеется, нужно определять с учетом реальных возможностей экономики, поэтому речь может идти о соотношении доходов различных групп

и их перераспределении (например, о коэффициентах замещения, уровне налоговой нагрузки и т. д.).

Нарушение этих требований создает опасность многократного пересмотра параметров пенсионной системы, что в итоге может оказать серьезное негативное воздействие на развитие экономики. Распределительная система построена по принципу «солидарности поколений» (пенсионные выплаты каждому поколению финансируются за счет взносов следующего поколения) — следовательно, механизм пенсионной системы должен обеспечивать баланс интересов всех поколений. Иными словами, *функционирование пенсионной системы следует рассматривать не столько как технический вопрос (обеспечивает ли ее устройство формальную финансовую сбалансированность), сколько как политэкономическую задачу (обеспечить должное согласование интересов разных поколений).*

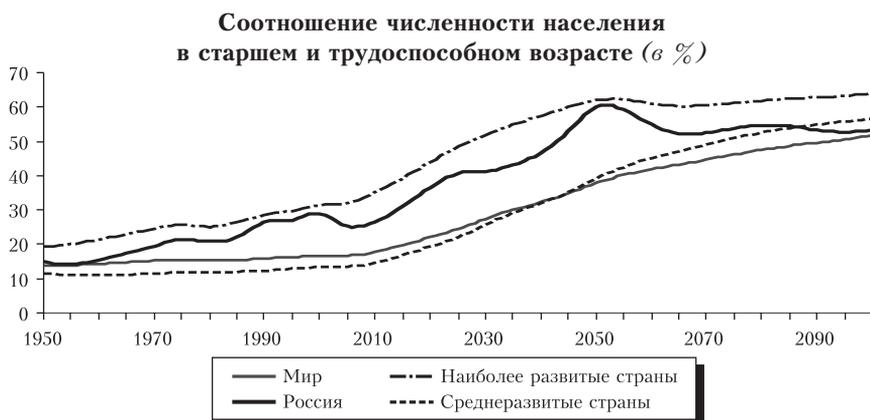
Очевидно, демографические показатели имеют определяющее значение для функционирования пенсионных систем. Примем для простоты, что выплаты полностью финансируются за счет страховых взносов. Тогда коэффициент замещения z связан простой зависимостью с числом пенсионеров, приходящихся на одного работника d :

$$z = t/d,$$

где t — ставка пенсионных взносов. Величина d , в свою очередь, определяется пропорцией между численностью населения в пенсионном и трудоспособном возрасте. Последний показатель называется коэффициентом демографической нагрузки старшего возраста (ДНСВ). Таким образом, старение населения увеличивает ДНСВ, что повышает число пенсионеров, финансируемых одним работником, в результате (при прочих равных условиях) в обратной пропорции снижается коэффициент замещения.

Чтобы понять, какими в перспективе будут условия существования пенсионных систем, обратимся к демографическим прогнозам ООН. Представленные на рисунке 11 данные свидетельствуют о том, что в ближайшие десятилетия мир столкнется с ускорением роста ДНСВ. Демографическая ситуация в России в сопоставимом определении (при использовании одних и тех же границ старшего возраста) несколько легче, чем в группе наиболее развитых стран (в настоящее время ДНСВ в них на $1/3$ выше, чем в России). Лишь в пиковой точке (которую мы будем проходить в 2052 г.) по демографическим пропорциям мы почти сравняемся с развитыми странами. Вместе с тем демографическая нагрузка старшего возраста (следовательно, демографические условия с точки зрения пенсионной системы) в нашей стране существенно выше, чем в группе среднеразвитых стран.

Отметим, что наша страна недавно прошла короткий отрезок улучшения демографических пропорций и вступила в длительный период исключительно быстрого их ухудшения, который будет продолжаться в ближайшие 40 лет. За это время показатель ДНСВ вырастет в 2,3 раза. Значит, при неизменной пенсионной системе коэффициент замещения упадет более чем вдвое. Столь большой разрыв между уровнем пенсий и зарплаты неприемлем во всех отношениях.



Источники: см. рис. 1; расчеты авторов.

Рис. 11

Но поддержание стабильности коэффициента замещения без серьезных реформ, только за счет дополнительного финансирования пенсионной системы (как фактически было сделано в 2010 г.), потребует гигантского увеличения ресурсов. По оценкам Е. Гурвича, для этого необходимо ежегодно увеличивать ставку пенсионных взносов на 1 п. п. либо каждые пять лет наращивать трансферт из федерального бюджета на 1% ВВП²⁰. Примерно такое же — на 9,4 п. п. ВВП за 40 лет — увеличение пенсионных расходов предсказывает для России Standard & Poor's.

Мы видим, что старение населения при сохранении действующей пенсионной системы приводит к тому, что правительство оказывается перед выбором между двумя плохими вариантами: глубокое падение коэффициента замещения либо рост объема средств на пенсионное обеспечение. Чтобы уяснить суть проблемы, рассмотрим упрощенную ситуацию, где число работников, их зарплата и ставки пенсионных взносов остаются неизменными. По мере увеличения продолжительности жизни (в условиях сохранения пенсионного возраста) постоянная сумма пенсионных взносов будет делиться на все большее число пенсионеров, что сделает необходимым сокращение пенсий либо привлечение дополнительных средств.

Когда в мире осознали демографические угрозы, начался поиск адекватного ответа на них, чтобы предотвратить надвигающийся финансовый кризис. Особенно активно такие меры разрабатывают и реализуют в сфере пенсионного страхования. Проблемы, возникающие в пенсионной системе, и ответные меры, принимаемые в разных странах, рассмотрены в ряде обзорных работ Всемирного банка, ОЭСР и других организаций²¹. Как можно оценить принимаемые меры? Какие из них можно считать наиболее приемлемыми для России?

²⁰ Гурвич Е. Т. Реформа 2010 г.: решены ли долгосрочные проблемы российской пенсионной системы? // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 6.

²¹ Pensions at a Glance / OECD. 2011; Whitehouse E., D'Addio A., Chomik R. et al. Two Decades of Pension Reform: What Has Been Achieved and What Remains to Be Done? // The Geneva Papers. 2009. Vol. 34. P. 515–535; Aging Population, Pension Funds, and Financial Markets / R. Holzmann (ed.); The World Bank. 2009; Ageing Report-2009; From Red to Gray / The World Bank. 2007; Whitehouse E. Pensions Panorama / The World Bank. 2007.

В принципе возможны три способа избежать пенсионного кризиса в условиях неблагоприятных демографических сдвигов. Первый связан с увеличением выделяемых на пенсионные выплаты финансовых ресурсов, второй — с ограничением роста обязательств перед пенсионерами, третий — со снижением соотношения между численностью пенсионеров и работников. Рассмотрим эти возможности.

Адаптация за счет увеличения финансирования

Наиболее «простой» вариант решения проблем старения — увеличение финансирования за счет повышения ставок социальных взносов и/или дополнительных трансфертов из бюджета. В России обе меры были применены в рамках пенсионной реформы 2010 г. В результате размеры трансферта из федерального бюджета в Пенсионный фонд (без учета ЕСН и материнского капитала) увеличились с 1,5% ВВП в 2007 г. до 5,5% ВВП в 2010 г., а ставки пенсионных взносов выросли с 20% в 2005–2010 гг. до 26% в 2011 г.

В краткосрочном плане данный способ имеет серьезные негативные последствия для экономики. Повышение ставок социальных взносов дестимулирует предложение труда, снижает конкурентоспособность российской экономики. Увеличение трансфертов из федерального бюджета делает невозможным назревшее повышение государственных расходов на формирование человеческого и физического капитала, необходимое для развития страны, при том что уже сейчас на пенсии мы тратим больше, чем в среднем страны ОЭСР, а расходы на образование и здравоохранение сравнительно невелики по международным меркам.

С точки зрения долгосрочной перспективы становится окончательно ясным, что данный путь неизбежно ведет к полномасштабному экономическому кризису. В случае адаптации к старению за счет повышения ставок пенсионных взносов их потребуется увеличить к 2050 г. на 40 п. п., то есть довести социальные взносы до 70%! Второй вариант требует перемещения почти 10% ВВП в пенсионную сферу за счет повышения налогов и/или сокращения других расходов. Ясно, что оба варианта относятся к области фантастики.

Кроме того, адаптация к старению происходит здесь за счет изменения баланса отношений между поколениями. Рост продолжительности жизни нынешних пенсионеров компенсируется повышением взносов и/или налогов, уплачиваемых следующим поколением. Дальнейшее увеличение продолжительности жизни потребует еще большего повышения взносов (налогов). В результате каждое поколение будет вынуждено платить больше, чем предыдущее, и получать больше, чем оно само уплатило. По сути, возникающее здесь постоянное изменение баланса между поколениями аналогично схеме финансовой «пирамиды» и явно не может стать прочной основой для долгосрочной стратегии.

Предпринятая правительством в 2010–2011 гг. попытка улучшить положение нынешних пенсионеров за счет работников встретила серьезное сопротивление и вынудила власти пересмотреть это решение

(по крайней мере, на время). Но правительство может перенести это бремя на еще более далекие поколения, финансируя рост пенсионных выплат за счет заимствований, что не менее опасно для экономики. Тем не менее Минздравсоцразвития в своем докладе о дальнейшем реформировании пенсионной системы²² предлагает продолжать движение по этому пути (в частности, закрепить за ПФР часть НДС либо другие дополнительные доходные источники).

*Адаптация за счет ограничения
пенсионных обязательств*

Одна из основных тенденций последнего времени — использование все более гибких схем формирования пенсионных обязательств государства перед работниками. На смену правилам, жестко определяющим будущие пенсионные обязательства, приходят так называемые «системы с фиксированными взносами». Они предусматривают коррекцию обязательств с учетом растущей ожидаемой продолжительности жизни пенсионеров или исходя из текущих доходов пенсионной системы. Другой способ сдерживать рост обязательств связан с использованием более «экономичных» схем индексации пенсионных прав и назначенных пенсий. Среди стран ОЭСР наиболее популярна минимальная индексация пенсий — лишь в меру инфляции²³. Часть стран индексируют пенсии на зарплату, если это согласуется с условием сбалансированности пенсионного бюджета; в некоторых странах индекс повышения цен берется как среднее между ростом цен и ростом зарплаты.

Следует, однако, сознавать, что такой путь вряд ли будет успешным в долгосрочной перспективе. Здесь можно предвидеть возникновение распределительного конфликта между поколениями. В рамках пенсионной системы, построенной на принципе «солидарности поколений», каждое поколение сначала передает трансферт предыдущему (в виде пенсионных взносов), а затем получает трансферт от следующего. Если у текущей когорты пенсионеров увеличивается продолжительность жизни, то они столкнутся с относительным (по сравнению с зарплатой) снижением уровня пенсий. Хотя данная когорта получит такой же трансферт, какой раньше передала сама, это будет выглядеть как ухудшение положения текущего поколения пенсионеров. Можно ожидать, что результатом станет давление на правительство в виде требований повысить уровень пенсий, тем самым восстановив упавший коэффициент замещения.

Применительно к России такое давление будет все более эффективным, имея в виду электоральную значимость пенсионеров. В настоящее время они составляют 37% граждан, имеющих право голоса. Учитывая традиционно более высокую электоральную активность

²² Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса. М., декабрь 2010 г. www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/insurance/6.

²³ Pensions at a Glance / OECD. 2011; Piggott J., Sane R. Indexing Pensions // The World Bank SP Discussion Paper. 2009. No 0925.

пенсионеров, можно утверждать, что их доля превышает 40% фактически голосующих избирателей. Как видно на рисунке 12, устойчивой тенденцией ближайших десятилетий будет дальнейшее увеличение политического веса пенсионеров. Тогда наиболее вероятным результатом попыток правительства сдерживать рост пенсионных обязательств станет периодическое (например, вписанное в политический цикл) их повышение за счет перемещения в пенсионную сферу дополнительных ресурсов. Иными словами, второй вариант практически неизбежно будет систематически «скатываться» к первому, со всеми присущими ему негативными последствиями.



Рис. 12

Этот прогноз указывает на еще одну серьезную опасность. В силу своей фазы жизненного цикла пенсионеры объективно заинтересованы прежде всего в текущем потреблении, а не в развитии. *Длительное поддержание неизменного пенсионного возраста увеличивает долю пенсионеров в структуре электората и тем самым загоняет страну в «ловушку старости»,* когда воля избирателей все больше смещается в сторону краткосрочных задач в ущерб долгосрочному развитию.

*Адаптация за счет улучшения пропорций
между числом работников и пенсионеров*

Россия отличается очень большим числом пенсионеров. Достаточно сказать, что в нашей стране оно превышает число граждан пенсионного возраста. Такая парадоксальная ситуация объясняется практически полным охватом пожилого населения пенсиями в сочетании с досрочным предоставлением их некоторым категориям граждан. Изменить положение дел можно несколькими способами:

— *повысить минимальный рабочий стаж, необходимый для получения права на трудовую пенсию.* В настоящее время он составляет 5 лет по сравнению с типичным для стран ОЭСР требованием 25–30 лет трудового стажа для получения полной пенсии по возрасту;

— *создать стимулы для модернизации работодателями рабочих мест с неблагоприятными условиями труда,* определяющими возможность досрочного выхода на пенсию;

Примером устранения неоправданных льготных режимов досрочных пенсий может служить Польша. До реформы, начатой в 1999 г., фактический возраст выхода на пенсию (59/55 для мужчин и женщин) из-за многочисленных льгот был на 5–6 лет ниже стандартного (65/60). После завершения реформы фактический возраст практически сравнялся со стандартным.

— выделить из состава страховых пенсий включенные в них в 2010 г. базовые пенсии и перейти к адресной политике их предоставления. В настоящее время в большинстве стран ОЭСР действует такой принцип, иногда сочетающийся с «безусловным» назначением базовых пенсий. Все большее распространение в мире получает практика предоставления нестраховых пенсий только действительно нуждающимся в социальной поддержке — например, имеющим доходы из всех источников на уровне ниже установленного минимального пенсионного дохода. В странах, где действуют только адресные нестраховые пенсии, доля получающих их пожилых граждан составляет от 20 до 50%.

Можно также рассмотреть вопрос об отсрочке выплаты трудовых пенсий работающим пенсионерам (речь идет не о лишении их пенсий, а лишь о том, чтобы их направляли на личные счета пенсионеров и выплачивали после прекращения работы).

Перечисленные меры могут дать значительный, но однократный эффект. С точки зрения систематического поддержания соотношения между числом работников и пенсионеров нет альтернативы *повышению пенсионного возраста*. Если оно проводится так, чтобы соотношение между длительностью трудовой деятельности и пребывания на пенсии, несмотря на старение, оставалось неизменным, то в пенсионной системе просто не будет возникать проблем. Действительно, в этом случае соотношение между численностью работников и пенсионеров будет оставаться стабильным, следовательно, сохранится устойчивая пропорция между уровнем пенсий и заработной платы.

Тогда не меняется баланс между поколениями — каждое из них получает такой же трансферт, какой передает само²⁴. Это представляется вполне справедливым, учитывая, что повышение продолжительности жизни — прежде всего большое благо, а уже затем — источник проблем. У. Нордхауз в 2002 г.²⁵ предложил метод интегральной оценки благосостояния населения с учетом роста продолжительности жизни и улучшения состояния здоровья. Он пришел к выводу, что выигрыш населения США в XX в. от более здоровой и продолжительной жизни примерно равен росту благосостояния за счет увеличения потребления товаров и услуг. *Нет никаких оснований для того, чтобы бремя финансирования дополнительного досуга людей, возникшее у них благодаря продлению жизни, перекладывать на другие поколения.*

В то же время отсутствуют принципиальные препятствия для увеличения длительности работы с точки зрения состояния здоровья, поскольку, как мы установили, вместе с общей продолжительностью

²⁴ Это справедливо, если для простоты принять, как мы делали выше, что зарплата работников постоянна.

²⁵ Nordhaus W. The Health of Nations: the Contribution of Improved Health to Living Standards // NBER Working Paper. 2002. No 8818.

растет длительность здоровой жизни. В России нет ограничений на повышение пенсионного возраста и со стороны ситуации на рынке труда, поскольку, как отмечалось выше, в обозримой перспективе численность экономически активного населения будет снижаться, создавая острый дефицит рабочей силы.

Хотя повысить пенсионный возраст обычно бывает непросто с политической точки зрения, в мире растет число стран, принимающих такие решения (включая как наиболее развитые, так и страны с формирующимся рынком). Пенсионный возраст принято увеличивать достаточно медленно (ежегодно не более чем на 0,5 года), с учетом и ситуации на рынке труда, и политических ограничений. Некоторые решения о повышении возраста уже полностью выполнены (в Германии, Новой Зеландии), часть находится в процессе реализации (Венгрия, Чехия, Италия), часть относится к будущему (см. табл. 9). Обратим внимание, что чаще и на большую величину повышают пенсионный возраст для женщин. Иными словами, мы наблюдаем процесс выравнивания пенсионного возраста мужчин и женщин.

Т а б л и ц а 9

**Наиболее значительные решения
о повышении пенсионного возраста в странах ОЭСР**

Страна	Исходный	По состоянию на 2010 г.	Конечный	Общее повышение пенсионного возраста, лет
<i>Мужчины</i>				
Венгрия		60	65 (2030)	5
Греция		57	60 (2020)	3
Италия	55 (2000)	59	65 (2030)	10
Н. Зеландия	60 (1993)	65		5
Чехия	60 (2000)	61	65 (2040)	5
Ю. Корея		60	65 (2050)	5
<i>Женщины</i>				
Австралия	60 (2000)	62	67 (2040)	7
Великобритания		60	65 (2020) и 68 (2050)	8
Венгрия	55 (2000)	59	65 (2030)	10
Германия	60 (2000)	65		5
Греция		57	60 (2018)	3
Н. Зеландия	60 (1993)	65		5
Словакия		57	62 (2020)	5
Чехия		57	65 (2035)	8

Источник: Chomik R., Whitehouse E. Trends in Pension Eligibility Ages and Life Expectancy, 1950–2050 // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. 2010. No 105.

Оптимальная реакция на старение населения

Выше показано, что единственный вариант ответа на старение населения, обеспечивающий долгосрочную устойчивость пенсионной системы, — повышение пенсионного возраста. Посмотрим теперь на проблему с другой стороны, обратившись к экономическому и социальному смыслу института пенсионного страхования.

Принято считать, что пенсионная система существует, чтобы обеспечивать приемлемый уровень доходов граждан в период их нетрудоспособности. Данную задачу в принципе могут решить и сами граждане, сберегая часть доходов в период активной трудовой деятельности и используя эти сбережения после завершения трудовой карьеры. Считается, что вмешательство государства, вводящего обязательное пенсионное страхование, оправданно из-за преобладания у граждан «близорукого» поведения: они не учитывают долгосрочные проблемы при потере трудоспособности²⁶.

Данная концепция вполне естественна. Действительно, если ответственный взрослый человек не полагается на то, что в старости его будут «кормить» дети (как было принято в доиндустриальном обществе), то он должен сам делать сбережения, на которые будет жить после завершения трудовой деятельности. Размеры отчислений на эти цели и распределение времени жизни между работой и пребыванием на пенсии будут определяться собственными предпочтениями индивида между трудом и досугом и степенью дисконтирования будущего потребления. Такой взгляд на проблему позволяет (если отвлечься от индивидуальных различий в предпочтениях людей) определить оптимальную пенсионную политику. Если пенсионная система призвана компенсировать «близорукость» работников, то *лучшим ее вариантом, безусловно, должен быть признан тот, который выбрал бы сам работник в начале трудового пути, обладай он длинным (покрывающим всю его жизнь) горизонтом планирования.*

Тогда задача государства состоит в воспроизведении поведения человека, оптимизирующего свое потребление на протяжении всего жизненного цикла. Такой подход позволяет отчасти снять конфликт между работниками и пенсионерами. Он учитывает, что на протяжении своей жизни большинство людей попеременно выступают и в роли работника, и в роли плательщика налогов (на труд, на потребление), и в роли пенсионера. Оптимальная пенсионная политика, рассматривающая в целом весь жизненный цикл человека, устраняет противоречие между его интересами на разных стадиях жизни. Государство при этом не должно рассматриваться как особая сторона в определении политики, поскольку оно не имеет собственных ресурсов, а лишь распределяет собранные налоги и взносы.

Пока нет работ, в которых определены оптимальные для работников параметры пенсионной системы. Однако некоторые результаты позволяют предсказать реакцию «дальновидного» работника на увеличение продолжительности своей жизни. В работах Д. Блума и др., К. Преттнера и Д. Каннинга²⁷ построены модели, в которых люди выбирают оптимальную для себя продолжительность работы и уровень сбережений с учетом общей динамики потребления, а также предпочте-

²⁶ *Feldstein M., Liebman J.* Social Security // NBER Working Paper. 2001. No 8451.

²⁷ *Bloom D., Canning D., Mansfield R. et al.* Demographic Change, Social Security Systems, and Savings // Journal of Monetary Economy. 2007. Vol. 54, No 1. P. 92–114; *Prettner K., Canning D.* Increasing Life Expectancy and Optimal Retirement: Does Population Aging Necessarily Undermine Economic Prosperity? / Program on the Global Demography of Aging. 2012. Working Paper No 91.

ний между работой и досугом. Авторы показывают, что при достаточно общих условиях реакция человека на увеличение продолжительности жизни состоит в более позднем прекращении работы. Более того, при определенных предположениях оптимальной реакцией будет сохранение пропорций между длительностью трудовой деятельности и продолжительностью пребывания на пенсии. При этом выбираемая доля сберегаемых в период работы доходов остается неизменной.

Иными словами, если бы граждане (в отсутствие пенсионной системы), обладая всей необходимой информацией и в достаточной степени заботясь о своем будущем, выбирали, сколько времени им работать и какую часть заработка сберегать на старость, то *в ответ на увеличение продолжительности своей жизни они увеличили бы продолжительность работы, не меняя долю сберегаемых трудовых доходов*. Поскольку пенсионная система, как мы приняли выше, призвана имитировать такое поведение, оптимальный ответ правительства на старение населения также состоит в повышении пенсионного возраста при неизменной ставке взносов. Параметры повышения возраста должны обеспечивать неизменность соотношения между длительностью трудовой деятельности и продолжительностью пребывания на пенсии. Если пенсионный возраст остается неизменным, то, при прочих равных условиях, уровень пенсий окажется ниже оптимального, поскольку меньше будет период сбережений и больше — период их использования.

Увеличение продолжительности жизни в сочетании с политикой последовательного повышения пенсионного возраста обеспечивают улучшение положения всех участников экономики. Каждая возрастная когорта выигрывает от более длительной жизни, частично используя дополнительные годы для отдыха, а частично — чтобы материально его обеспечить. Остальные когорты при этом не должны увеличивать свои налоговые выплаты, то есть как минимум ничего не проигрывают.

Возникает естественный вопрос: если повышение пенсионного возраста в конечном счете отвечает интересам самих граждан, почему эта мера обычно непопулярна среди них? Можно назвать по меньшей мере три причины.

Во-первых, остается проблема короткого горизонта индивидуального принятия решений. Во-вторых, в рамках распределительных систем старение, как отмечалось выше, провоцирует распределительный конфликт: каждая когорта заинтересована в том, чтобы сохранить прежнюю длительность работы, возложив бремя финансирования своего дополнительного «заслуженного отдыха» на следующее поколение. Наконец, в-третьих, это инерция мышления: и сами граждане, и правительство привыкли рассматривать пенсионный возраст как нечто неизменяемое и считают его изменение важной реформой. Необходимо отказаться от подобных представлений, выдвинув на место «константы» *соотношение между длительностью трудовой деятельности и продолжительностью пребывания на пенсии*.

Распределительный конфликт можно устранить за счет введения накопительных пенсионных систем (которые получили в последнее

время широкое распространение). Действительно, их механизм предполагает, что каждое поколение (и даже каждый гражданин) платит за себя, то есть устраняется кросс-финансирование пенсий одних поколений за счет взносов других.

Некоторые экономисты считают развитие накопительных компонентов главным инструментом спасения пенсионных систем от кризиса, связанного со старением населения. Однако такое мнение далеко не бесспорно. Механизм накопительной системы, действительно, имеет важное достоинство: он исключает возможность появления необеспеченных финансовыми ресурсами пенсионных обязательств. Но увеличение продолжительности жизни и здесь ведет к падению относительного уровня пенсий. Таким образом, накопительная система сама по себе не защищает от снижения коэффициента замещения в условиях старения населения и, значит, не может считаться устойчивой по предложенному выше критерию. Увеличение разрыва между уровнем пенсий и зарплаты может вызвать политическое давление со стороны пенсионеров. В большинстве стран накопительная и распределительная системы сосуществуют, дополняя друг друга, — таким образом, у пенсионеров остается возможность добиваться увеличения распределительной составляющей выплат. Даже в «чистой» накопительной системе при падении коэффициента замещения пенсионеры вполне могут потребовать у правительства ее изменения. Реалистичность подобного сценария подтверждается тем, что в последнее время несколько стран (Аргентина, Венгрия, Польша) полностью или частично отказались от накопительных систем, а в Чили, которая первой стала использовать накопительную пенсионную систему, к ней добавлена распределительная составляющая.

Сказанное, конечно, не означает, что накопительные системы бесполезны. Но, на наш взгляд, они вряд ли смогут противостоять старению населения без повышения пенсионного возраста. Возможно, основная ценность накопительного принципа состоит именно в том, что он может ослабить сопротивление населения более позднему выходу на пенсию.

Третья причина непопулярности идеи повышения пенсионного возраста, как отмечалось, связана с отношением к нему как к «универсальной постоянной». Ошибочность такого взгляда наглядно иллюстрирует концепция «инфляции возраста»²⁸. Проведенный нами анализ свидетельствует, что возрастные интервалы для разных периодов времени нельзя считать эквивалентными, как не равны по покупательной способности рубли или доллары в разные моменты времени. По состоянию здоровья, степени трудоспособности и ожидаемой продолжительности жизни россиянин, которому в 2030 г. исполнится 65 лет, будет примерно соответствовать россиянину, который сейчас находится в возрасте 60 лет. Иными словами, границы, определяющие наступление пожилого возраста и состояния нетрудоспособности, неправомерно считать фиксированными, раз навсегда заданными. Они должны

²⁸ Shoven J., Goda G. Adjusting Government Policies for Age Inflation // SIEPR Discussion Paper. 2008. No 08-62.

регулярно корректироваться аналогично тому, как пересматриваются, например, с учетом инфляции стоимость прожиточного минимума или размеры пенсии. Существенное отличие «инфляции возраста» от обычной, ценовой, состоит в том, что первая отражает сугубо позитивный процесс увеличения продолжительности жизни и состояния здоровья людей. В некоторых странах (например, в Дании) уже нащупали правильный подход и делают повышение пенсионного возраста постоянным процессом, автоматически следующим за увеличением продолжительности жизни²⁹.

Практическая адаптация пенсионных систем к старению населения: международный опыт

Приведенные результаты убедительно свидетельствуют о необходимости срочных широкомасштабных реформ в области здравоохранения и социального страхования. Отказ от таких реформ или даже запаздывание с их проведением неминуемо приведут к глубокому бюджетному кризису. Опыт Греции показывает, что страна, закрывающая глаза на свои бюджетные проблемы, рано или поздно вынуждена решать их в трудных условиях финансового и политического кризиса.

В таблице 10 представлены агрегированные оценки масштабов адаптации стран ЕС к демографическим вызовам. Приведенные данные показывают, что принимаемые меры компенсируют более половины негативного влияния старения на пенсионные системы (более 5% ВВП). В сочетании с другими факторами, которые смягчат его последствия, это позволит снизить прогнозируемое увеличение расходов на пенсии с 8,7 п. п. ВВП (явно непосильных) до «всего» 2,3 п. п. ВВП.

Т а б л и ц а 10

Факторы ожидаемого изменения расходов на пенсии в странах ЕС за 2007—2060 гг. (н. п. ВВП)

Группа стран	Демографические пропорции	Адаптационные меры			Прочие факторы	Всего ожидаемое изменение расходов
		охват пенсиями пожилого населения	размер пенсии	итого адаптация		
ЕС всего	8,7	-2,6	-2,5	-5,1	-1,3	2,3
ЕС-15	7,7	-1,8	-2,3	-4,1	-1,2	2,4
ЕС-12	8,8	-1,9	-2,9	-4,8	-1,4	2,6

Источник: расчеты по данным Ageing Report-2009.

Как ожидаемый эффект старения, так и масштабы принимаемых мер существенно различаются по странам (см. табл. 11). Во многих странах, где угроза максимальная, приняты наиболее решительные меры (Италия, Франция, Венгрия, Польша, в которых адаптационные меры правительства компенсируют от 58 до 100% негативного

²⁹ Whitehouse E. Life-expectancy Risk and Pensions: Who Bears the Burden? // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. 2007. No 60.

**Сопоставление ожидаемого роста пенсионных расходов в странах ЕС
за 2007—2060 гг. и масштабов адаптационных мер**

Страна	Влияние основных факторов на изменение пенсионных расходов (п. п. ВВП)		Отношение эффекта мер правительства к демографическому эффекту, в %
	демографические	меры правительства	
Великобритания	4,2	-0,9	-21
Венгрия	11,3	-6,5	-58
Греция	12,7	0,4	3
Испания	10,7	-2,6	-24
Италия	10,4	-8,7	-84
Польша	13,4	-13,4	-100
Франция	8,4	-6,2	-74
Чехия	9,5	-4,7	-49

Источник: расчеты по данным Ageing Report-2009.

эффекта). В отдельных странах готовность к демографическим вызовам явно не соответствовала грозящей им опасности. В наибольшей степени это относилось к Греции и Испании. В Испании последствия старения «стоили» более 10% ВВП, а принятые меры компенсировали менее ¼ этой величины. В Греции при стоимости последствий почти 13% ВВП принятые меры лишь увеличивали расходы! Пример этих стран показывает, что расплата за отказ считаться с долгосрочными бюджетными проблемами, за стремление отложить на будущее принятие политически трудных мер наступает гораздо раньше, чем они беспечно предполагают.

Проведенный анализ позволяет объяснить, почему прогнозируемое увеличение пенсионных расходов существенно превосходит ожидаемый рост расходов на здравоохранение. Спрос на лечение определяется объективным состоянием здоровья. Соответственно, поскольку длительность «периода нездоровья» растет значительно медленнее, чем формальная продолжительность старости (неважно, отсчитывается она от 60 или от 65 лет), демографические сдвиги вызывают лишь умеренное изменение потребности в медицинских услугах. В отличие от этого, момент предоставления пенсии в настоящее время определяется не реальным наступлением нетрудоспособности, а установленным когда-то (в случае России — 80 лет назад, в 1932 г.!) пенсионным возрастом. Это позволяет сделать общий вывод, что значительное влияние старения на бюджетную систему определяется не столько реальными сдвигами в демографической структуре населения, сколько негибкостью системы социального страхования, не реагирующей должным образом на происходящую «инфляцию возраста». Столь же масштабные последствия (хотя и с другим знаком, с точки зрения бюджета) наблюдались бы, если бы правительство, например, невзирая на инфляцию, десятилетиями не корректировало пенсии и зарплату в бюджетном секторе.

В идеале устройство пенсионной системы должно учитывать индивидуальные различия между участниками: как объективные — например, состояние здоровья либо семейное положение, так и субъек-

тивные — в первую очередь предпочтения между работой и досугом. В большинстве стран для этого предусмотрены возможности добровольного досрочного выхода на пенсию (с соответствующим уменьшением размеров пенсии).

Если перейти от общих принципов к их реализации, то прежде чем обеспечить поддержание стабильного соотношения между рабочим возрастом и пребыванием на пенсии, необходимо сначала определить оптимальный для данной страны пенсионный возраст. В качестве ориентира для такой начальной оценки можно использовать показатели сопоставимых с нами стран.

Если условно принять в качестве продолжительности трудовой деятельности время с 20 лет до стандартного пенсионного возраста, то в нашей стране для женщин этот показатель составит 143% от среднего времени получения пенсии. Это один из самых низких показателей в мире, значительно уступающий среднему показателю по ОЭСР (179%). Более низкое соотношение имеет лишь одна страна — Греция, еще у одной (Италия) — одинаковое с нами значение. Соотношение труда и «заслуженного отдыха» было бы на среднем по ОЭСР уровне, если бы пенсионный возраст женщин составлял у нас 59 лет. Для мужчин, напротив, пропорция между трудовым и пенсионным периодами высока по международным меркам (272%), хотя многие страны имеют близкие значения этого показателя (в частности, Великобритания, Германия, Израиль, Польша).

При планировании первоначальной коррекции пенсионного возраста нужно учитывать, что ее проведение потребует немало времени и реально может завершиться в 2025—2030 гг. Поэтому необходимо проводить сравнения не с текущими, а с будущими соотношениями, которые сформируются к моменту завершения процесса коррекции. В целом после нее адекватный для России пенсионный возраст можно оценить как 60—62 года для женщин и 62—63 года для мужчин.

Выбирая среди возможных вариантов реакции на старение населения, мы должны отдать предпочтение лучшей для граждан стратегии — последовательному повышению пенсионного возраста. Поскольку это занимает значительное время, данный процесс должен быть запущен как можно скорее. Такое решение требует серьезной политической воли, но альтернативы ему нет.

* * *

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы.

Необходимо срочно принять энергичные меры для решения проблемы старения населения в России (прежде всего нужна серьезная пенсионная реформа). Если этого не сделать либо если реформы будут носить «косметический» характер, страну неизбежно ожидает масштабный кризис. Длительное сохранение неизменного пенсионного возраста ведет страну в «ловушку старости» — доминирование в структуре электората пенсионеров — группы, интересы которой связаны с потреблением, а не с развитием.

При разработке пенсионной реформы надо учитывать не только обеспеченность возникающих финансовых обязательств, но и политико-экономический аспект: достаточный учет интересов всех поколений. Финансовая сбалансированность, поддерживаемая за счет ухудшения положения отдельных групп, скорее всего окажется непрочной.

Оптимальный для граждан способ реакции на увеличение продолжительности жизни — «индексация» пенсионного возраста на «инфляцию возраста». Такая стратегия обеспечивает стабильность коэффициента замещения и не изменяет баланса отношений между поколениями (не создавая почву для распределительного конфликта между ними). Другие варианты реакции на старение населения — сдерживание процесса накопления пенсионных обязательств или последовательное увеличение финансирования пенсионных выплат — либо ненадежны, либо опасны для экономики.

Учитывая, что повышение пенсионного возраста занимает значительное время, данный процесс должен быть запущен как можно скорее. Чем раньше это произойдет, тем будет лучше и для пенсионеров, и для налогоплательщиков, и для страны в целом, поскольку рано или поздно придется пойти по этому пути.

Возможность повышения пенсионного возраста обусловлена тем, что рост общей продолжительности жизни происходит преимущественно за счет продления активной, здоровой жизни при минимальном увеличении периода нездоровья. Если правительство проявит политическую волю и примет стратегию повышения пенсионного возраста, то увеличение продолжительности жизни станет источником роста благосостояния для всех, в противном случае оно будет угрозой для развития экономики.

Б. ХЕЙФЕЦ,
доктор экономических наук,
главный научный сотрудник ИЭ РАН,
профессор Государственного университета управления

РИСКИ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ НА ФОНЕ ГЛОБАЛЬНОГО ДОЛГОВОГО КРИЗИСА

Финансовая экономика как источник долговых кризисов

Формирование финансовой экономики привело к возникновению новых рисков в развитии реальной экономики. По оценкам экспертов McKinsey Global Institute, финансовая глубина (depth) экономики (соотношение традиционных финансовых активов и мирового ВВП) увеличилась с 261% в 1990 г. до 356% в 2010 г. При этом в последние годы в структуре финансовых активов росла доля государственных и корпоративных долговых обязательств. В 2011 г. она составила 74,1%, а накануне первой волны кризиса в 2007 г. — 67,8% (см. рис. 1).



Источник: Roxburgh Ch., Lund S., Piotrovski J. Mapping Global Capital Markets 2011 / McKinsey Global Institute. 2011. P. 2.

Рис. 1

Чрезмерный рост финансовой экономики стал одним из самых серьезных рисков современного экономического развития. Не случайно многие экономические кризисы в последние 30 лет начинались с финансовых потрясений, прежде всего долговых кризисов — банковских дефолтов, кризисов суверенного внутреннего или внешнего долга и т. п.¹ Не стал исключением и глобальный финансовый кризис 2008 г.: он перерос в полномасштабный экономический кризис, охвативший почти $\frac{4}{5}$ мировой экономики. «Спусковым крючком» его первой волны послужил кризис *корпоративной* задолженности. Для преодоления кризиса

¹ Подробно эти вопросы рассмотрены в: Reinhart C., Rogoff K. This Time Is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises // NBER Working Paper. 2008. No 13882. P. 86–88.

и оказания помощи своим экономическим акторам и национальным экономикам в целом большинство стран увеличили государственные расходы. В условиях сокращения спроса на рынках и падения производства это привело к уменьшению доходов и обострению проблемы бюджетного дефицита (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Дефицит (-)/профицит (+) бюджета
центрального правительства в ряде стран (% к ВВП)**

Группа стран/страна	2007	2008	2009	2010
Страны ОЭСР	-1,3	-3,3	-8,2	-7,7
США	-2,9	-6,3	-11,3	-10,6
Еврозона в целом,	-0,7	-2,1	-6,3	-6,0
в том числе:				
Германия	+0,3	+0,1	-3,0	-3,1
Франция	-2,7	-3,3	-7,5	-7,0
Италия	-1,5	-2,7	-5,3	-4,5
Великобритания	-2,8	-4,8	-10,8	-10,3
Япония	-2,4	-2,2	-8,7	-8,1
Россия	+5,4	+4,1	-5,9	-4,1

Источники: данные ОЭСР (www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1,00.html); Банка России (www.cbr.ru).

Поскольку дефицит во многом покрывался за счет денежной эмиссии и новых заимствований, на второй его волне возникли серьезные проблемы *государственной* задолженности². В целом государственный рыночный долг в мире, выраженный в облигациях, в 2010 г. вырос на 4 трлн долл., а корпоративный облигационный долг уменьшился на 1 трлн долл. Размер облигационного государственного долга всех стран к началу 2011 г. достиг 41,1 трлн долл., увеличившись почти на 25 трлн по сравнению с 2000 г. Это составило 69% от мирового ВВП (в 2000 г. — 46%)³. Данные о соотношении госдолга и ВВП в отдельных странах представлены в таблице 2.

МВФ в аналитических целях предлагает следующие пороговые значения отношения долг/ВВП, которые соответствуют различной степени риска долгового кризиса: 30% — низкой, 40 — средней и 50% — высокой. Как известно, нормативы, рекомендованные Пактом стабильности и роста (Stability and Growth Pact) для обеспечения устойчивости евро, составляют: для годового дефицита бюджета — не более 3% ВВП; для суверенного долга — меньше 60%. В 2010 г. эти критерии, по данным Евростата, превысили более 90% членов ЕС. В среднем по 27 странам ЕС дефицит бюджета составил в 2010 г. 6,4% (по 17 странам зоны евро — 6,0%), а госдолг — 80% (по ЕС-17 — 85,1%) ВВП⁴.

Разрастание долгового кризиса в 2011 г. привело к обострению долговых проблем во многих странах. Одной из первых кульмина-

² См.: Debt and Deleveraging: The Global Credit Bubble and Its Economic Consequences / McKinsey Global Institute. 2010. Jan. www.mckinsey.com/mgi; Reinhart C., Rogoff K. From Financial Crash to Debt Crisis // American Economic Review. 2011. Vol. 101, No 5.

³ Roxburgh Ch., Lund S., Piotrowski J. Op. cit. P. 21.

⁴ EU Statistics and Opinion Polls. epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-21102011-AP/EN/2-21102011-AP-EN.PDF.

**Соотношение долга центрального правительства и ВВП
в некоторых странах (на начало года, в %)**

Страна	2008	2009	2010	2011
Австралия	5,2	4,9	8,2	11,0
Великобритания	42,7	61,1	75,3	85,5
Германия	39,6	39,6	44,2	44,4
Греция	105,7	110,6	127,0	147,8
Испания	30,0	33,7	48,0	51,7
Италия	95,6	98,1	106,8	109,0
Ю. Корея	29,7	29,0	32,6	31,9
США	35,7	40,2	53,6	61,3
Франция	52,1	53,4	61,2	67,4
Япония	164,5	180,8	183,5	н/д

Источник: данные ОЭСР (stats.oecd.org).

ционных точек кризиса суверенного долга стала бурная полемика в США по поводу увеличения допустимого максимального уровня государственного долга. В результате индикаторы финансовых рынков снизились, и многие стали сомневаться в надежности доллара как мировой валюты. В августе 2011 г. из-за угрозы технического дефолта порог долга был повышен на 2,4 трлн — до 16,7 трлн долл. в обмен на обязательства исполнительной власти в течение 10 лет сократить бюджетные расходы.

Остро протекает кризис суверенной задолженности в еврозоне. По оценкам ОЭСР, соотношение государственный долг/ВВП к 2013 г. должно возрасти до 98,2%.

О развитии долгового кризиса свидетельствует массовое снижение суверенных кредитных рейтингов, которые присваивают ведущие рейтинговые агентства. Событием в финансовом мире стало заявление агентства Standard & Poor's о лишении США высшего инвестиционного рейтинга. В течение 2011 г. были понижены рейтинги Японии и ряда развитых европейских государств. В декабре 2011 г. S&P поставило на пересмотр рейтинги 15 стран еврозоны, а в середине января 2012 г. были снижены рейтинги девяти из них, включая одного из «колоссов» европейской интеграции — Францию и три страны (Португалия, Испания и Италия), рейтинги которых уже понижались в 2011 г. (см. табл. 3). Из шести оставшихся стран пять получили негативный прогноз, и только Германия пока сохранила свое рейтинговое статус-кво.

Обострение суверенных долговых кризисов, в свою очередь, может вызвать новую волну *корпоративных* долговых кризисов, прежде всего в банковской сфере. Например, ведущие банки терпящих «долговое бедствие» государств ЕС выступают держателями крупных пакетов суверенных долговых обязательств. Разрастание банковских кризисов приведет к кризисам корпоративной задолженности, полноценным экономическим кризисам и новой, третьей волне глобального экономического кризиса. Тогда возможны серьезные потрясения — распад еврозоны, закат евро и коллапс международной валютно-финансовой системы в целом.

**Понижение агентством Standard & Poor's
долгосрочных кредитных рейтингов некоторых стран в 2011—2012 гг.**

Страна	Предыдущий рейтинг	Дата присвоения нового рейтинга	Новый рейтинг
Португалия	BVB	март 2011	BVB-
Япония	AA	апрель 2011	AA-
США	AAA	август 2011	AA+
Италия	A+	сентябрь 2011	A
Испания	AA	октябрь 2011	AA-
Греция	CCC	ноябрь 2011	CC
Бельгия	AA+	ноябрь 2011	AA
Венгрия	BVB	ноябрь 2011	BVB-
Франция	AAA	январь 2012	AA+
Испания	AA-	январь 2012	A
Италия	A	январь 2012	BV+
Португалия	BVB-	январь 2012	BV
Австрия	AAA	январь 2012	AA+
Кипр	BV+	январь 2012	BV
Мальта	A	январь 2012	A-
Словакия	A+	январь 2012	A
Словения	AA-	январь 2012	A+

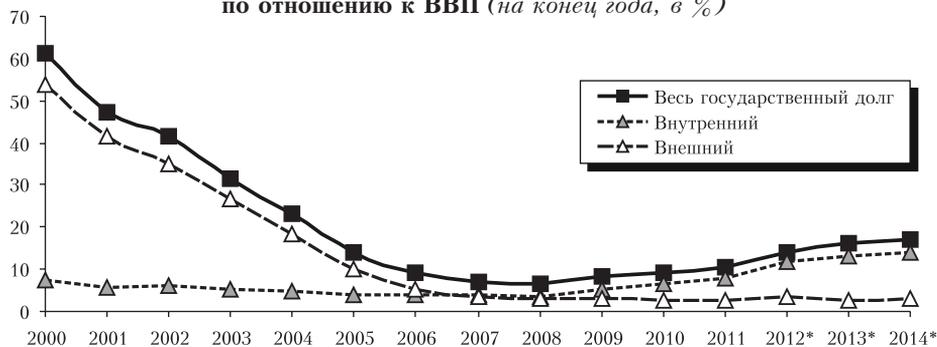
Источник: данные Standard & Poor's (www.standardandpoors.com).

Долговая устойчивость России

На этом фоне положение России *на первый взгляд* выглядит благоприятным, особенно с точки зрения соотношения госдолга и ВВП. После кризиса 1998 г. оно значительно улучшилось (см. рис. 2).

На 1 января 2012 г. объем государственного долга РФ составил около 5,1 трлн руб., в том числе государственного внутреннего долга — 4,0 трлн, государственного внешнего долга — 35,8 млрд долл. (эквивалентно 1,1 трлн руб.). Отношение госдолга к ВВП составляло только 10,4%. По прогнозам Минфина, к концу 2014 г. объем государственного долга увеличится, но не критически, — до 17% ВВП.

**Изменение объема суверенных обязательств России
по отношению к ВВП (на конец года, в %)**



* Прогноз.

Источник: данные Банка России (www.cbr.ru).

Рис. 2

Однако прогнозы Минфина исходят из благоприятной оценки динамики мировых цен на нефть. Если в 2008 г. бюджет был сбалансированным при цене 57,5 долл./барр., то в 2011 г. — при 109, а в 2012 г. — только при 117,2 долл./барр. На 2012 г. при прогнозной цене 93 долл./барр. запланирован дефицит 1,5% ВВП, а при ее падении до 60 долл./барр. он составит 5,5%. В среднем при снижении цены на нефть на 10 долл. доходы бюджета сокращаются на 500 млрд руб., а дефицит увеличивается на 1%.

В целом доходы от налогообложения производства и экспорта нефти и нефтепродуктов превышают 40% всех налоговых и таможенных доходов бюджета. Но имеются также доходы от добычи газа и других сырьевых ресурсов. В 2011 г. нефтегазовые доходы российского бюджета составили рекордную сумму 346 млрд долл. В 1992—2008 гг. они выросли с 23,5 млрд до 310 млрд долл. В 2009 г. в связи со снижением цен на нефть эти доходы уменьшились до 190 млрд, но в 2010 г. увеличились до 254 млрд долл.⁵

Иными словами, пока сохраняются высокие цены на углеводороды и другое сырье, у России имеются хорошие возможности поддерживать экономический рост. Снижение цен на нефть до 80 долл./барр. может привести к прекращению роста, а до уровня менее 60 долл./барр. будет катастрофично для российской экономики. Речь идет о *продолжительном* снижении, так как краткосрочные конъюнктурные ценовые колебания могут быть компенсированы за счет финансовых резервов (Фонда национального благосостояния, Резервного фонда). Однако если цена на нефть будет ниже 60 долл./барр. в течение длительного времени, то, как показывают расчеты, средств Резервного фонда хватит приблизительно на год⁶. Для справки: в 2001—2010 гг. среднегодовая цена на нефть составила около 60 долл./барр., но в конце 2008 — начале 2009 г. они достигали 35—45 долл./барр. Среднесрочные прогнозы показывают тенденцию к снижению цен на нефть, однако они не должны опуститься ниже 85 долл./барр.

Заметим, что на переживающие острейший долговой кризис страны ЕС в 2010 г. пришлось более 50% всего российского экспорта. По данным ЕС, в 2010 г. экспорт России в 27 стран Евросоюза составил 154,9 млрд евро (224,7 млрд долл.), а экспорт ЕС в Россию был намного меньше — 86,6 млрд евро (125,6 млрд долл.). Практически ⁴/₅ российского экспорта обеспечивали нефть, газ и другие сырьевые товары⁷.

Есть еще один канал негативного влияния европейского долгового кризиса на экономическое положение России. Российские компании имеют существенные активы в Европе. Так, по оценке ИМЭМО РАН,

⁵ Алексеева О. Незапланированная экономика // Газета.ру. 2011. 15 дек. www.gazeta.ru/financial/2011/12/15/3928670.shtml.

⁶ На 1 сентября 2008 г. объем Резервного фонда составлял 142,6 млрд долл., а на 1 декабря 2011 г. — уже 25,6 млрд. (Правда, по данным Минфина России, в январе 2012 г. он резко вырос и на 1 февраля достиг 61,4 млрд долл.) Не в последнюю очередь это связано с отказом до 1 января 2014 г. пополнять его за счет нефтегазовых доходов в условиях несбалансированности бюджета (см.: Совокупный объем средств Резервного фонда. www1.minfin.ru/ru/reservefund/statistics/volume/index.php?id4=5796).

⁷ Новый баланс сил: внешнеторговые потоки // Exceptional СНГ, июль—декабрь 2011 г. / Ernst & Young. www.ey.com/RU/ru/Services/Strategic-Growth-Markets/Exceptional-CIS-July-December-2011--Trade-flows.

на Европу в 2009 г. приходилось 46% прямых инвестиций, накопленных 20 ведущими российскими ТНК⁸. При развитии кризиса их деятельность будет убыточной.

Европейские компании также выступают основными инвесторами в российскую экономику. В 2006—2010 гг. они участвовали в реализации 336 проектов на территории России, которые позволили создать около 20 тыс. новых рабочих мест⁹. Кризис может замедлить эту экспансию, а некоторые иностранные инвесторы будут вынуждены сократить масштабы своей деятельности в России или вообще прекратить ее.

Необходимо также учитывать, что европейский кризис может серьезно сказаться и на мировой экономике в целом, особенно это касается стран, имеющих тесные экономические связи (к ним относятся крупнейшие мировые экономики — США и Китай). Это может привести к глобальному замедлению темпов экономического роста и падению спроса на ресурсы в мире со всеми неблагоприятными экономическими последствиями для российского экспорта. В конце 2011 г. появилось даже новое слово «*еврогеддон*», под которым понимается либо крах евро как единой валюты, либо очень сильная рецессия в странах еврозоны, которая повлечет за собой снижение темпов экономического роста в других регионах¹⁰.

В качестве источников пополнения доходов бюджета можно рассматривать новые заимствования, поступления от приватизации и повышения налогов. Однако их использование имеет существенные внешние и внутренние ограничения. Успех масштабной приватизации будет во многом зависеть от состояния мировой и российской экономики. В принципе в кризис цена активов падает, и продавать их не выгодно. Повышение же налогов обернется снижением деловой активности.

Глава МВФ К. Лагард на лекции в Москве 7 ноября 2011 г. посоветовала России продолжать наращивать резервные фонды. По ее мнению, в настоящее время ряд факторов повышают уязвимость российской экономики. Речь идет о возможном резком снижении мировых цен на биржевые товары, в том числе на нефть, а также о ситуации, когда крупные европейские банки могут начать выводить свои операции из России, что создаст дефицит ликвидности на рынке¹¹.

По мнению экономиста Всемирного банка по России С. Улатова, к 2030 г. Россия может столкнуться с таким же долговым кризисом, как Греция, если правительство не сократит государственные расходы¹². Эксперты Всемирного банка отмечают, что наряду с рисками замедления темпов роста глобальной экономики возрастают риски снижения темпов экономического роста в России¹³.

⁸ Экспорт российских прямых инвестиций стабилизировался по мере окончания мирового кризиса. М.: ИМЭМО, 2011. С. 21.

⁹ Растущие возможности. Исследование инвестиционной привлекательности России / Ernst & Young. 2011. С. 26.

¹⁰ В январе 2012 г. Всемирный банк заявил о существенном снижении собственного прогноза роста мировой экономики на этот год — с 3,6% (предыдущий прогноз) до 2,5%. В последний раз он резко менял свои прогнозы в январе кризисного 2009 г. — на 2,1 п. п.

¹¹ IMF Managing Director Christine Lagarde Urges Russia, Emerging Europe to Guard Against Global Economy Risks / Press Release No 11/400. 2011, Nov. 7. www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11400.htm.

¹² Russia May Face Debt Crisis Like Greece / Bloomberg. 2011. www.bloomberg.com/news/2011-06-23/russia-may-face-debt-crisis-like-greece-by-2030-world-bank-says.html.

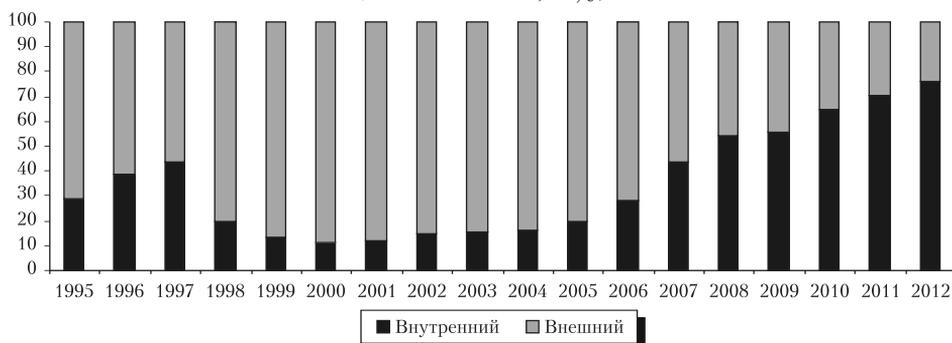
¹³ Доклад Всемирного банка об экономике России № 26: Рост рисков и неопределенности. 2011. С. 4.

От мировых финансовых рынков во многом будут зависеть и возможности новых заимствований. Фактически на наших глазах развивается масштабный кризис суверенных долговых обязательств, что, по мнению экс-министра финансов РФ А. Кудрина, «парализует рынок заимствований и закрывает его, прежде всего, для развивающихся стран»¹⁴. Поэтому в среднесрочных планах правительство России делает упор на опережающий рост внутренних заимствований. Внешние заимствования останутся минимальными, чтобы сохранить присутствие России как суверенного заемщика на международном рынке капитала. Например, в 2012 г. установлен верхний предел заимствований на внешних рынках в размере 7 млрд долл.

Чрезмерный рост внутреннего долга

В то же время избыточная ориентация на суверенные заимствования внутри страны при финансировании бюджетного дефицита может стать одной из острейших проблем долговой политики России в ближайшее время. В структуре государственного долга в последние годы уже проявилась тенденция к быстрому увеличению внутреннего долга. Его доля в начале 2012 г. составила 76% (см. рис. 3).

Доля внешнего и внутреннего долга во всем суверенном госдолге
(на начало года, в %)



Источник: данные Минфина РФ (www.minfin.ru).

Рис. 3

Только за 2011 г. внутренний долг вырос на 36%, а по сравнению с 2000 г. он увеличился более чем в 7 раз. Как следует из «Основных направлений государственной долговой политики Российской Федерации на 2012–2014 годы», в ближайшие три года дефицит государственного бюджета на 90% будет покрываться за счет внутренних заимствований. В 2012–2014 гг. они должны составить около 2 трлн руб.¹⁵

¹⁴ Кудрин А. Боргом к волне // Коммерсантъ. 2011. 18 нояб. Этот прогноз быстро подтверждается: в начале 2012 г. даже крупнейшие российские банки стали испытывать существенные трудности в получении долгового финансирования на внешних рынках.

¹⁵ Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2012–2014 годы. М.: Минфин России, авг. 2011. www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/08/Dolgovaya_politika_na_sayt.pdf. С. 6.

Конечно, внутренние заимствования имеют ряд преимуществ перед внешними. С точки зрения государства ими легче управлять: использование сеньоража в 1998 г. позволило минимизировать внутренний долг в валютной оценке. Кроме того, процентные выплаты по этому долгу способствуют росту внутреннего товарного рынка.

Однако цена внутренних заимствований, а также емкость и слабость инфраструктуры национального финансового рынка налагают существенные ограничения на такую долговую политику. Кроме того, возникает проблема вытеснения с рынка внутренних заимствований частных заемщиков, для которых госзаймы могут заметно повысить цену заимствований.

Дополнительную нагрузку здесь создают рублевые займы, которые в последнее время стали размещать на российском рынке страны СНГ, зарубежные банки и компании.

Несколько рублевых займов в России с 2005 г. разместил Европейский банк реконструкции и развития. В конце 2010 г. Белоруссия вышла на российский фондовый рынок с дебютным выпуском рублевых облигаций на 7 млрд руб. сроком обращения 2 года и купонной ставкой 8,7% годовых. В декабре 2011 г. канадская компания Uranium One Inc., 51% акций которой принадлежит «Атомредметзолоту», разместила на ММВБ 10-летние облигации в объеме 16,5 млрд руб.

К этому добавляются и риски, связанные с размещением рублевых еврооблигаций. В 2011 г. Минфин разместил таких бумаг на зарубежных рынках в рамках двух траншей на общую сумму около 90 млрд руб. Минимальная стоимость 1 облигации составляла 5 млн руб., что говорит об ориентации их эмиссии на финансовые и корпоративные структуры.

Наконец, возможности внутреннего рынка заимствований в значительной степени зависят от способности денежных властей поддерживать невысокий уровень инфляции и относительно стабильный валютный курс. В случае существенной девальвации рубля внутренние заимствования не смогут полноценно компенсировать компаниям их потребности в обслуживании внешней задолженности и импорта.

Таким образом, необходим более взвешенный подход к госзаимствованиям на внутреннем рынке по сравнению с политикой, проводимой в настоящее время и планируемой на перспективу.

Обусловленные обязательства

Более детальный анализ долговой устойчивости российской экономики позволяет выявить ряд других серьезных *рисков* для долговой политики России. По мнению некоторых экспертов, в состав государственного долга помимо традиционных видов государственной задолженности необходимо включать уже принятые обязательства государства по выплате пенсий и различных пособий, довольствий военнослужащим (долг системы социальных гарантий), предоставлению налоговых и таможенных льгот, выдаче различных государственных гарантий и т. п. Это так называемые *обусловленные долговые обязательства*.

Наиболее критичны для России обязательства по выплате пенсий. В соответствии с действующими законами в области пенсионного обеспечения и демографическими прогнозами дефицит Пенсионного фонда РФ в 2012 г. увеличится вдвое — до 1,75 трлн руб., или 3% ВВП (в 2011 г. дефицит составил 875 млрд руб.)¹⁶.

По оценкам агентства Standard & Poor's, в перспективе госдолг России может существенно вырасти из-за демографических проблем: уменьшения численности работающего населения, увеличения числа пенсионеров, роста расходов на здравоохранение и долгосрочный уход и т. п. Эксперты S&P прогнозируют, что к 2050 г. отношение госдолга к ВВП может составить от 124 до 585% в зависимости от сценариев развития ситуации в России. Причем по всем сценариям рост этого показателя может начаться уже после 2015 г.¹⁷

Чтобы решить данную проблему, необходима радикальная реформа пенсионной системы. Все попытки ее осуществить в 2000-е годы потерпели неудачу. Сейчас здесь предлагают различные варианты — от использования доходов от приватизации и нефтяных сверхдоходов до увеличения пенсионного возраста и введения дополнительных налогов. Вместе с тем многие варианты содержат серьезные социальные и экономические риски, неприемлемые по политическим соображениям. Но такие реформы рано или поздно придется проводить. И одной мерой здесь не обойтись, так как для решения этой сложной проблемы требуется комплексный подход.

Корпоративная задолженность

К обусловленным обязательствам можно отнести и корпоративные долги. За них государство при определенных обстоятельствах должно нести частичную ответственность, поскольку такие долги могут угрожать стабильности экономического развития страны. Кризис 2008—2009 гг. и долговой кризис в Европе в 2011—2012 гг. показали справедливость этих утверждений: во многих развитых странах значительную государственную финансовую помощь оказывали корпорациям и банкам, которые испытывали острую нехватку ликвидности.

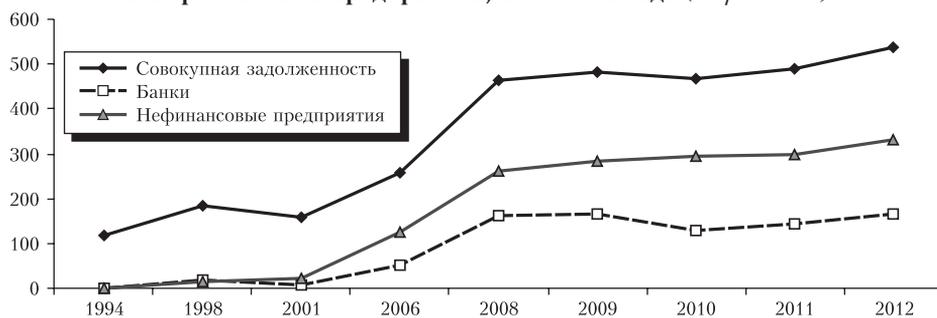
Без учета корпоративной задолженности нельзя полноценно оценить долговую ситуацию в России. Особое беспокойство вызывает *внешняя* корпоративная задолженность, составившая на 1 января 2012 г. 494 млрд долл. (см. рис. 4), что почти в 16 раз больше, чем в начале 2001 г. (31 млрд долл.).

Доля корпоративного внешнего долга в совокупном внешнем долге РФ в 2000 г. составляла менее 20%, а в 2011 г. — 91%. Это больше, чем во многих странах, хотя в 2000-е годы и там корпоративная задолженность существенно возросла. В начале 2011 г. на нее приходилось (% от совокупного внешнего долга): в Германии — 72, во Франции — 70, в Великобритании — 94, в Японии — 67, в США — 67, в Канаде — 75, в Индии — 74, в Бразилии — 82.

¹⁶ Россия провалится в пенсионную дыру уже через год / Интерфакс. 2011. 1 нояб. www.interfax.ru/business/txt.asp?id=214766.

¹⁷ Старение населения — 2010: Российская Федерация / S&P. www.standardandpoors.com/ratings/articles/ru/ru/?articleType=HTML&assetID=1245318586827.

Динамика совокупного внешнего долга, внешней задолженности банков и нефинансовых предприятий, на начало года (млрд долл.)



Источник: данные Банка России (www.cbr.ru).

Рис. 4

Совокупный внешний долг, включая корпоративный, по оценкам Банка России, составил в начале 2011 г. 33% от ВВП — в принципе не так много, однако с учетом внутренних корпоративных заимствований эта величина в 2–2,5 раза выше. Ежегодные платежи по совокупному внешнему долгу составляли в 2010 г. 9% от ВВП, но по отношению к объему экспорта — 28%. Последнее соотношение превышает определенную МВФ высокую степень риска (25%).

Риски внешней корпоративной задолженности обусловлены рядом обстоятельств.

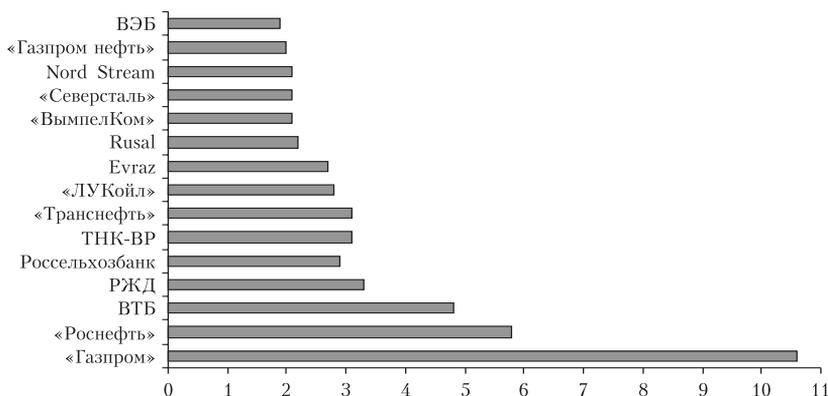
Во-первых, существенная часть корпоративной задолженности приходится на компании и банки с госучастием, то есть выступает *квазисуверенным* долгом. По оценке Банка России, внешний долг предприятий и банков с госучастием на 1 октября 2011 г. составил 163,3 млрд долл., или более 34% всего корпоративного долга (соответствующие показатели на начало 2006 г. — 68,7 млрд, или 27%).

Корпоративный внешний долг высококонцентрирован. По оценкам аналитиков Deutsche Bank, на 1 июля 2010 г. на 12% всех компаний приходилось 80% всего корпоративного долга, где учитывались только облигации и синдицированные кредиты (277 млрд долл.), а на «Газпром», «Роснефть» и ВТБ — 20% всего корпоративного долга. В шестерку крупнейших должников входят государственные РЖД, Россельхозбанк и «Транснефть» (см. рис. 5).

Во-вторых, в России сильная патерналистская поддержка государством крупных частных компаний.

Осенью 2008 г. правительство России создало специальный фонд для оказания помощи компаниям, испытывающим затруднения по погашению внешней задолженности, в размере 50 млрд долл. Этими средствами распоряжался Внешэкономбанк (ВЭБ) в соответствии с Федеральным законом № 173 от 13 октября 2008 г. «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации». Большую часть этих денег получили крупные частные компании: «Русал» (4,5 млрд долл.), «Альфа-групп» (2 млрд), Evgaz Group (1,8 млрд), ПИК (262 млн), «Ситроникс» (230 млн). Всего из этого фонда ВЭБ выдал кредитов на 14,33 млрд долл., после чего в 2009 г. такое финансирование было прекращено.

**Доля 15 крупнейших компаний-заемщиков
во всем корпоративном долге на 1 июля 2010 г. (в %)**



Источник: Arakelyan M., Nestmann T. Russia's Quasi-sovereign Debt. A Sizeable Contingent Liability / Deutsche Bank Research. 2011. Jan. 27. P. 4.

Рис. 5

Российские компании в основном усвоили уроки кризиса 2008 г., когда за два предкризисных года задолженность российского корпоративного сектора возросла почти в два раза. Во время острой фазы кризиса ему был практически полностью перекрыт доступ на мировые финансовые рынки, и только помощь государства позволила российскому крупному бизнесу выжить и сохранить заложенные в зарубежных банках активы.

Основные частные корпоративные заемщики в последние годы активно реструктурировали свою внешнюю задолженность. В этом им помогали банки с госучастием — ВЭБ, ВТБ, Сбербанк, Газпромбанк, а также крупные частные российские и зарубежные банки. Для привлечения новых кредитов некоторые корпоративные заемщики получали государственные гарантии. Использовали и другие меры, способствующие уменьшению задолженности: продажу части активов, различные свопы, размещение новых облигационных займов и т. п.

Так, в 2009 г. «Ситроникс» получил кредит в Банке Москвы в размере 230 млн долл. для погашения своей задолженности перед ВЭБом. Для аналогичных целей ПИК взял кредит у Номос-банка, который выкупил его долг у ВЭБа. Трубная металлургическая компания заняла в ЕБРР 200 млн долл. для погашения своих евробондов, а также привлекла кредиты в Газпромбанке, Сбербанке и ВТБ на сумму 1750 млн долл. для погашения коротких долгов. «ВымпелКом» выкупил собственные еврооблигации на 320 млн долл. с помощью привлеченного в сентябре 2009 г. кредита Сбербанка.

Одним из последних крупную реструктуризацию задолженности (на 9,3 млрд долл.) осуществил в сентябре 2011 г. Rusal. Так, 23 сентября 2011 г. было подписано дополнительное соглашение со Сбербанком по кредиту на сумму 4,58 млрд долл. Оно предусматривает продление срока погашения кредита до сентября 2016 г., а также отмену гарантии ВЭБ. 29 сентября 2011 г. вступило в силу соглашение с 13 международными и российскими банками о синдицированном кредите на сумму 4,75 млрд долл., средства которого будут использованы на погашение обязательств компании по соглашению о реструктуризации, подписанному 7 декабря 2009 г. По итогам синдикации этого кредита к первичному пулу банков присоединится ряд международных банковских институтов.

Реструктуризация корпоративных долгов способствовала улучшению показателя дюрации (средневзвешенного срока до погашения) корпоративного внешнего долга. Доля долгосрочных обязательств в общих внешних обязательствах частного сектора выросла с 69,8% в начале 2008 г. до 83,3% на 1 октября 2011 г. (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Структура внешнего долга РФ по срокам погашения (в %)

	01.01.2006	01.01.2008	01.01.2011	01.10.2011
Совокупный государственный долг РФ,	100	100	100	100
в том числе:				
краткосрочный	16,9	21,5	13,3	13,7
долгосрочный	83,1	78,5	87,7	86,3
Внешний долг частного сектора,	100	100	100	100
в том числе:				
краткосрочный	21,2	30,2	15,2	16,7
долгосрочный	78,8	69,8	84,8	83,3

Источник: данные Банка России (www.cbr.ru).

Многие российские эксперты считают маловероятным повторение острого кризиса корпоративной задолженности 2008–2009 гг. Например, А. Пестова и О. Солнцев полагают, что «вторая волна» плохих долгов в российской экономике в 2012 г. возможна, «однако вряд ли это будет цунами. Она смоеет главным образом игроков с рискованными стратегиями, построивших свой дом на песке»¹⁸.

В случае обострения глобального кризиса правительство РФ уже пообещало бизнесу свою финансовую поддержку, но только для эффективных предприятий. Как заявил в октябре 2011 г. В. В. Путин, «если потребуются, мы подставим плечо, поможем, но, конечно, только тем, кто сам эффективно работает и не проводит излишне рискованной экономической и корпоративной политики»¹⁹. Правда, понятных критериев оценки эффективности не выработано, и, вероятно, субъектов государственной поддержки будут по-прежнему определять в ручном селективном режиме.

Об этом можно судить по решению правительства выкупить у Газпромбанка 10,2% его акций за долг перед государством в размере 50 млрд руб. в рамках допэмиссии банка на 90,07 млрд руб. Осуществит такую конвертацию долга ВЭБ. Газпромбанк получил кредит ВЭБа на 90 млрд руб. в острую фазу кризиса осенью 2008 г., когда на капитализацию банковского сектора правительство выделило из Фонда национального благосостояния около 450 млрд руб. Деньги размещались на 10-летнем депозите в ВЭБе, который выдавал их банкам на тот же срок в виде субординированных кредитов. Более того, такая практика фактически идет вразрез с провозглашенным в 2011 г. курсом на приватизацию госактивов и расширение финансирования ВЭБом модернизационных проектов.

Аналогично можно оценить и покупку в декабре 2011 г. другим крупным государственным банком ВТБ 20% акций «Металлоинвеста». Эти акции принадлежали аффилированной с ним офшорной компании Coalco Metals. Покупка акций осуществ-

¹⁸ Пестова А., Солнцев О. Плохие долги: кого может захлестнуть «вторая волна»? expert.ru/2011/11/7/plohie-dolgi-kogo-mozhet-zahlestnut-vtoraya-volna/.

¹⁹ Путин В. В. Выступление на Инвестиционном форуме ВТБ Капитал «Россия зовет!». 2011. 6 окт. premier.gov.ru/events/news/16653/.

лена в счет погашения долга последней, которой в кризис 2008 г. ВТБ предоставил кредит на сумму свыше 1,5 млрд долл. под залог 10% акций «Металлоинвеста».

Еще одним проявлением государственного патернализма в отношении испытывающих долговые проблемы корпоративных структур выступает рост государственных гарантий в структуре совокупного суверенного долга. В 2008 г. их доля составляла 3,4%, а в 2010 г. — уже 10,2%. При этом на гарантии в иностранной валюте приходилось 28% общей их суммы, на рублевые — 72%. К 2013 г. ожидается, что доля госгарантий в госдолге увеличится до 18–20%²⁰.

О том, что государство косвенно несет ответственность за корпоративные долги (фактически во многих случаях принимает ее на себя), говорит и тот факт, что крупные компании и банки, причем не только государственные, получают оценки своих инвестиционных рейтингов на уровне суверенных рейтингов РФ. Например, такой же, как у РФ, долгосрочный рейтинг эмитента по займам в иностранной валюте (ВВВ) с прогнозом «стабильный» агентства Standard & Poor's имеют как государственные (ВЭБ, ВТБ, «Газпром», «Роснефть», РЖД, «Транснефть»), так и частные компании («ЛУКОЙЛ», ТНК-ВР, НЛМК). Это позволяет им привлекать средства на международных финансовых рынках по более низким ставкам.

В то же время анализ внешней корпоративной задолженности показывает, что в определенной части она *искусственная*. Многие российские компании вывозят капитал из России, а потом репатрируют его в форме кредитов и займов (round-tripping capital). По сравнению с инвестициями это обеспечивает, по мнению бизнеса, лучшую страховку от рисков неэкономического характера, поскольку дает возможность арбитража в международных институтах. Другими словами, эти кредиты — часто внутрифирменные проводки, а реальная величина корпоративного внешнего долга может быть на 25–40% меньше.

Примером успешности такой инвестиционной стратегии можно считать опыт компаний, аффилированных с обанкроченной в России нефтяной компанией ЮКОС. С 2007 г. шла тяжба между голландской «дочкой» ЮКОСа Yukos Capital S.a.r.l, которую контролируют бывшие менеджеры ЮКОСа, и «Роснефтью». Yukos Capital требовала заплатить 12,9 млрд руб., которые она в 2004 г. предоставила в качестве займов «Юганскнефтегазу». В результате банкротства ЮКОСа он был в итоге приобретен «Роснефтью», но деньги Yukos Capital не были возвращены. Ее даже не включили в реестр кредиторов банкротившегося ЮКОСа. Потерпев неудачу в российских судах, Yukos Capital обратилась в апелляционный суд Амстердама, который встал на сторону истца. «Роснефть» попыталась обжаловать это решение в Верховном суде Нидерландов, но проиграла. В итоге компания летом 2010 г. выплатила Yukos Capital требуемую сумму в валютном эквиваленте (около 400 млн долл.).

Вывод о существенной роли round-tripping capital можно сделать на основе анализа географии формирования корпоративного долга (см. табл. 5). Как видно из приведенных данных, значительная часть задолженности (более 70%) сформирована за счет потоков кредитов из офшорных и связанных с ними юрисдикций, где удобно (в силу корпо-

²⁰ Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2012–2014 годы. С. 24. www.minfin.ru.

Т а б л и ц а 5

Доля отдельных стран в формировании внешнего долга
небанковских корпораций России (в %)

Страна	2008	2010
Великобритания	14,4	32,8
Кипр	28,0	22,5
Германия	5,7	6,4
Нидерланды	18,7	6,2
Люксембург	6,0	5,4
Китай	0,1	4,5
Франция	5,2	4,2
Британские Виргинские острова	3,6	2,8
Ирландия	3,5	3,4
Австрия	2,0	1,5

Источник: данные Банка России за соответствующие годы (www.cbr.ru).

ративного законодательства) размещать холдинговые центры, концентрирующие финансовые ресурсы и контролирующие активы в России.

Не случайно в структуре текущих иностранных инвестиций в Россию доля прямых инвестиций в 2010 г. упала до 12,1% по сравнению с 67,7% в 1995 и 40,4% в 2000 г. Соответственно возросла доля различного рода кредитов, за которыми скрывается round-tripping capital (см. табл. 6).

Т а б л и ц а 6

Структура текущих иностранных инвестиций в Россию по типам (в %)

	1995	2000	2005	2007	2010
Иностранные инвестиции,	100	100	100	100	100
в том числе:					
прямые инвестиции,	67,7	40,4	24,4	23,0	12,1
из них:					
взносы в капитал	48,8	9,7	19,3	12,2	6,7
кредиты, полученные от зарубежных совладельцев организаций	11,4	25,0	4,0	9,7	4,1
прочие прямые инвестиции	7,5	5,7	1,1	1,1	1,2
портфельные инвестиции,	1,3	1,3	0,8	3,5	0,9
из них:					
акции и паи	0,4	0,6	0,6	3,4	0,3
долговые ценные бумаги	0,9	0,6	0,2	0,1	0,6
прочие инвестиции,	31,0	58,3	74,8	73,5	87,0
из них:					
торговые кредиты	6,3	14,1	11,2	11,6	15,3
прочие кредиты	16,5	43,2	62,9	61,0	69,0
прочее	8,2	1,0	0,7	0,9	2,7

Источник: данные Росстата (www.gks.ru).

Характерно, что в структуре корпоративной частной задолженности преобладают ссуды и займы, которым существенно уступают долговые ценные бумаги, размещаемые на финансовых рынках. Особенно это заметно у частных нефинансовых предприятий, где на начало 2011 г. доля ссуд и займов превышала 90% всей внешней задолженности (см. табл. 7).

Структура внешнего долга частного сектора на начало 2011 г. (в %)

	Ссуды и займы	Долговые ценные бумаги	Прочие долговые обязательства
Весь частный долг	62,1	4,8	33,1
Банки	59,2	3,9	36,9
Нефинансовые предприятия	91,4	7,5	1,1

Источник: данные Банка России (www.cbr.ru).

Использование кредитной формы реинвестирования в Россию объясняется и другими причинами. Выплата процентов «иностранным» кредиторам уменьшает налогооблагаемую прибыль зарегистрированных в России компаний. Использование «иностранных» кредитов позволяет проводить и более гибкую корпоративную стратегию. Если бы вместо кредитов деньги вносились в капитал совместных предприятий, а затем инвестировались в проекты, то до момента окупаемости вложений не было бы прибыли и возможности платить дивиденды²¹. К тому же при прямом инвестировании пришлось бы нести валютные риски, которые при зарубежном кредитовании можно снизить.

Все это предполагает выработку особых подходов к регулированию корпоративной задолженности.

Долговые перспективы

Решение актуальных задач долговой политики зависит не столько от пристального рассмотрения ее отдельных, хотя и важных, проблем, сколько от эффективности макроэкономической политики в целом, прежде всего бюджетной. Не случайно все страны, переживающие долговой кризис, уделяют этим вопросам особое внимание. Чтобы обеспечить коллективное выживание в ЕС, возникла даже идея бюджетного союза. Эту идею на чрезвычайном саммите ЕС в Брюсселе (январь 2012 г.) одобрили не только 17 государств зоны евро, но и 8 других членов ЕС — все, кроме Великобритании и Чехии.

Бюджетный союз, оставляя в силе критерии Пакта стабильности и роста (60% для соотношения госдолг/ВВП и 3% для бюджетного дефицита), позволит ужесточить контроль над их выполнением на основе введения унифицированных правил бюджетно-финансовой политики. Новый Договор стабильности, координации и управления (Treaty on Stability, Coordination and Governance) предполагает более жесткое наказание за нарушение указанных критериев (штраф до 0,1% ВВП), а также *рекомендует* национальным парламентам не принимать бюджеты, предусматривающие в обычных (некризисных) условиях *структурный* дефицит свыше 0,5% ВВП. Данные положения для придания им «золотого правила» максимальной юридической силы должны быть внесены в конституции или другие законодательные акты всех присоединившихся к бюджетному союзу стран. Тогда на-

²¹ См. подробнее: Казьмин Д. Деньги не выводятся // Ведомости. 2011. 25 нояб.

рушения этих норм на национальном и межгосударственном уровнях могут быть рассмотрены в судебном порядке. Такая мера позволит создать реальный инструмент для ограничения роста и сокращения накопленных долгов и станет обязательным условием предоставления финансовой помощи из общих фондов ЕС.

Однако на практике реализация указанной идеи может столкнуться с серьезными препятствиями, поскольку она подразумевает делегирование новых полномочий наднациональным органам бюджетного союза и сокращение возможностей маневра для национальных правительств. Жесткая бюджетная политика уже привела к усилению социальной напряженности во многих государствах еврозоны. Кроме того, некоторые страны ЕС, являющиеся донорами, не хотят решать долговые проблемы партнеров по союзу за счет затягивания собственных поясов.

В России, на наш взгляд, для поддержания долговой устойчивости экономики центральной задачей также выступают сокращение бюджетного дефицита и постепенный выход на бездефицитный бюджет. Невысокая по международным меркам долговая нагрузка не должна затушевывать имеющиеся здесь риски.

Естественно, одного ужесточения бюджетной политики для предотвращения экономического спада будет недостаточно. Более того, это может привести к сокращению темпов роста. В условиях глобального долгового кризиса только государство, располагающее собственными финансовыми ресурсами, может реально стимулировать экономическое развитие. Необходимо изменить подходы к структуре госбюджета, а также к оценке достаточности и рациональности структуры всех финансовых резервов. Части этих резервов можно найти более адекватное инвестиционное применение, способствующее структурной и технологической модернизации российской экономики. Кроме того, как ни парадоксально, глобальный долговой кризис, на фоне которого пока неплохо смотрится Россия, дает некоторые дополнительные шансы для решения этих задач. В мире существует много «свободных» инвестиционных ресурсов, а география их приложения в условиях экономических и финансовых потрясений сужается.

В более широком плане укрепление долговой устойчивости предполагает создание соответствующих новым мировым трендам стабильных источников роста экономики и повышения уровня жизни граждан России. Это, в свою очередь, связано с серьезными институциональными реформами политической и экономической систем, без которых нельзя обеспечить *нормальный инвестиционный климат и приток иностранного и российского капитала в экономику РФ*. По условиям ведения бизнеса Россия в рейтинге-2012 Всемирного банка и Международной финансовой корпорации заняла только 120-е место из 183 стран (в рейтинге-2011 — 123-е), уступив многим странам с формирующимся рынком, в том числе возникшим на территории бывшего СССР. Если в докризисном 2007 г. приток капитала в Россию составил почти 82 млрд долл., то в 2008–2011 гг. его отток превысил 300 млрд., в том числе в 2011 г. — 84,2 млрд долл. (почти 5% ВВП). Поэтому улучшение инвестиционного климата выступает важнейшей *системной* предпосылкой повышения долговой устойчивости российской экономики.

Наряду с внесением посткризисных корректив в общую стратегию долговой политики настало время для определенных институциональных изменений. Прежде всего речь идет о создании механизма, который позволил бы не только активно управлять государственным долгом, но и осуществлять мониторинг и регулирование условной государственной задолженности, о которой говорилось выше. Потребность в таком управлении усиливается во время кризисов, когда наблюдается высокая волатильность рыночных долговых инструментов, что позволяет активизировать операции по выкупу долговых обязательств.

Для повышения эффективности долговой политики предусмотрено создание специализированного рыночного института — ОАО «Российское финансовое агентство» (РФА). Принципиальное решение о его учреждении было принято еще в 2008 г. (Подобные институты неплохо зарекомендовали себя в некоторых странах.) Значение специального долгового агентства особенно возросло, поскольку сейчас доля торгующихся на финансовых рынках долгов в структуре внешнего суверенного долга России достигла 80%, а в 2000 г. составляла 32%. Однако не следует возлагать на такое агентство большие надежды. Оно задумано как орган оперативного управления госдолгом и не решит проблем, связанных с бюджетной, валютной, фискальной, денежно-кредитной и инвестиционной политикой.

Агентство может сыграть важную роль в контроле над внешней корпоративной задолженностью, прежде всего обязательствами госкомпаний. В условиях глобального долгового кризиса здесь могут возникнуть серьезные проблемы. Среди основных идей в этой области можно назвать: совершенствование системы мониторинга внешних заимствований корпоративного сектора; создание механизма оперативного влияния на заемную политику российских корпораций и банков с высокой долей государственного участия. В частности, рассматривается вариант, при котором часть их заемных средств будет депонироваться на беспроцентном счете в ЦБ.

Для уменьшения корпоративных внешних займов выдвигались разные предложения — об ограничении валютной позиции, о лимите доли внешних займов в пассивах, более тесной связи заимствований с обязательными резервами банков, увязке роста внешней задолженности корпоративных структур с другими экономическими показателями, прежде всего ростом выручки, и т. п. Банк России прорабатывал вопрос о резком снижении не облагаемой налогом ставки по валютным кредитам (до 3%), что ослабило бы их привлекательность и уменьшило бы возможности использовать плату за кредиты для минимизации налогообложения и вывоза капитала.

После выявления факта необоснованного кредитования Банком Москвы офшорных компаний Банк России заявил о намерении ужесточить нормы резервирования по кредитам, выданным корпоративным структурам — резидентам офшоров. В проекте указания Банк России предусматривает, что банки должны резервировать по ставке 50% все кредиты, выданные компаниям из офшорных юрисдикций. Любопытно, что проект предполагает также ограничение кредитования в случае использования компаний из престижных юрисдикций, связанных с офшорными. В нем определяется, что норма резервирования возрастет и по кредитам, выданным компаниям, не осуществляющим реальную деятельность либо ведущим ее в объемах, не сопоставимых с размером ссуд. Такие кредиты должны будут резервироваться по ставке не менее 35%. К признакам того, что заемщик не ведет реальную деятельность, относятся:

отсутствие у него собственных либо арендованных основных средств; осуществление операций, которые не имеют очевидного экономического смысла или носят запутанный или необычный характер; использование при проведении платежей IP-адреса, совпадающего с IP-адресом иных клиентов банка²². Принятие таких норм не только ограничило бы рост корпоративных долгов, но и существенно подорвало бы базу чрезмерной офшоризации российской экономики (в настоящее время до 90% крупных частных структур принадлежит холдинговым центрам, инкорпорированным за рубежом). Однако в силу таких масштабов офшоризации и в условиях сложившейся политической системы это представляется маловероятным.

Необходимо ужесточить прямой контроль внешней корпоративной задолженности госпредприятий, который могут осуществлять представители государства в советах директоров компаний. В условиях быстрого роста такой задолженности эти возможности практически не использовались. Сейчас, несмотря на решение вывести государственных чиновников из советов директоров (2011 г.), на наш взгляд, можно применять методы такого ручного управления. Но для этого нужно ввести реальную ответственность, в том числе материальную, новых представителей государства в данных органах управления за принятие необоснованных решений, ведущих к ухудшению финансового положения соответствующих бизнес-структур.

Проведение эффективной политики в отношении корпоративной задолженности предполагает не только ужесточение норм и правил внешнего кредитования и субсидирования российского бизнеса, но и выработку прозрачных и понятных налогоплательщикам критериев предоставления государственной помощи корпоративному сектору в целом. Здесь требуется не просто мониторинг объемов новых корпоративных заимствований, а выявление конечных бенефициаров такой помощи. Это позволит более обоснованно оказывать государственную поддержку предприятиям, испытывающим чрезмерную долговую нагрузку. Если кредиторами выступают реальные собственники российских предприятий, то по отношению к таким займам могут быть выработаны специальные методы налоговой политики, которые должны стимулировать рефинансирование прибыли в России.

Кроме того, нужно учитывать весь баланс активов того или иного собственника. Важно создать институциональные условия, чтобы владельцы кризисного предприятия отвечали за свои управленческие решения, в том числе оценку мировой конъюнктуры, всем своим имуществом, включая их офшорные активы, дорогую недвижимость и средства транспорта, а не рассчитывали на безусловную поддержку государства, шантажируя его закрытием производства и сокращением рабочих мест. Проведение такой государственной политики позволило бы не только ограничить использование «искусственного банкротства» для получения дополнительных финансовых ресурсов на льготных условиях, но и создать эффективную систему банкротства и последующей реприватизации обанкротившегося предприятия. Реализация данных задач потребует коренного реформирования существующих институтов общественного контроля за использованием государственной помощи.

²² Биянова Н., Терентьева А. Офшорам не занимать // Ведомости. 2011. 22 июля.

РОЛЬ НЕФТЕГАЗОВЫХ ФОНДОВ В РОССИИ

Во многих странах достаточно давно существуют суверенные фонды благосостояния, созданные с разными целями и имеющие различные источники доходов. Некоторые фонды изначально были ориентированы на сглаживание экономических колебаний (стабилизационная функция), другие — на сбережение части доходов для будущих поколений, финансирование пенсионной системы в усложняющихся демографических условиях. Во многих странах, особенно там, где экономика зависит от экспорта ресурсов, фонды были разделены на стабилизационную и сберегательную части (портфели) для решения обеих задач.

Существуют три основных типа суверенных фондов благосостояния¹:

— направленные на обеспечение кратко- и среднесрочной макроэкономической стабилизации (например, нефтегазовые фонды Азербайджана и Казахстана, Мексики, резервный фонд Кувейта, стабилизационный фонд Чили);

— ориентированные на формирование долгосрочных сбережений, в том числе для поддержки пенсионной системы (например, фонд Аляски в США, пенсионные резервные фонды Чили и Ирландии, Фонд национального благосостояния в России);

— инвестиционные (например, инвестиционный фонд правительства Сингапура, Корейская инвестиционная корпорация).

Во многих странах суверенные фонды выполняют одновременно несколько функций и относятся соответственно к разным типам. (Например, фонд Норвегии одновременно выполняет стабилизационную и сберегательную функции.)

На декабрь 2011 г. общий объем средств суверенных фондов в мире составил около 4758 млрд долл., из них 2654 млрд — это средства нефтегазовых фондов². Объемы суверенных фондов в различных странах существенно варьируют. Так, в Норвегии объем фонда превышает 100% ВВП, в Азербайджане — около 40, в России — около 8% ВВП по итогам 2011 г.³

Инвестиционная стратегия фондов также может значительно меняться в зависимости от выполняемых функций. В таблице 1 представлена структура активов (до кризиса) суверенных фондов с различными целями и инвестиционными стратегиями.

Во время глобального финансового кризиса роль суверенных фондов во многих странах изменилась: на смену стратегии долгосрочного сбережения средств с целью получить максимальный инвестиционный

¹ *Kunzel P., Lu Y., Petrova I., Pihlman J.* Investment Objectives of Sovereign Wealth Funds — A Shifting Paradigm / IMF. 2011. Jan.

² www.swfinstitute.org/fund-rankings/.

³ Суммарный объем Резервного фонда и Фонда национального благосостояния с учетом перечисления дополнительных доходов за 2011 г. в Резервный фонд в январе 2012 г.

**Инвестиционные стратегии различных суверенных фондов:
структура активов (в %)**

Категория фонда	Наличность/ депозиты	Инструменты с фиксирован- ной доход- ностью	Акции (портфельные инвестиции)	Прямые инвестиции	Другие активы	Примеры фондов
Консервативная стратегия (стабилизационная цель)	20–30	50–70	0–25	0	0	Саудовская Аравия, РФ, Кувейт (резервный фонд)
Получение высокой доходности (портфельные инвесторы)	5–10	10–20	50–60	5–10	10–20	Абу Даби, Кувейт (фонд будущих поколений), Норвегия, Сингапур
Стратегические инвестиции	0	0	30–35	50–60	10	Катар, Сингапур («Темасек»)

Источник: Стратегии управления суверенными инвестиционными фондами России и других стран с развивающимися рынками в условиях коррекции глобальных дисбалансов / ЦМАКП. 2010.

доход пришла политика инвестирования в высоколиквидные активы, чтобы иметь возможность использовать накопления для поддержки экономики в период спада. В условиях нестабильности и неопределенности ситуации в мировой экономике большинство стран скорее всего продолжат использовать средства фондов в качестве дополнительной «страховки» от негативных шоков.

В результате, вероятно, возрастет доля активов, вложенных в инструменты с фиксированной доходностью. Так, по итогам III квартала 2011 г. около 44% средств Норвежского фонда были размещены в такие инструменты, хотя, согласно утвержденной инвестиционной стратегии, их доля должна составлять 35–40%, а 60% средств следует размещать в акциях⁴.

В период кризиса, начиная с середины 2007 г., объем средств многих суверенных фондов существенно сократился. Практически все фонды понесли крупные убытки из-за снижения стоимости активов, входящих в их инвестиционные портфели. Кроме того, во многих странах средства фондов использовались для поддержки экономики, причем в разных формах:

- прямое расходование средств на покрытие бюджетного дефицита (то есть на финансирование текущих расходов, в том числе антикризисных);
- вложение средств в активы банковской системы внутри страны для последующей поддержки предприятий реального и финансового секторов или самой банковской системы;
- вложение средств в различные активы внутри страны с целью поддержать соответствующие компании.

Во втором и третьем случаях средства фондов формально не расходовались, менялся лишь инвестиционный портфель. Большинство

⁴ www.nbim.no/en/Investments/asset-mix/.

стран шли именно по этому пути, например Саудовская Аравия, Австралия, Китай, Россия (в части использования средств Фонда национального благосостояния).

Лишь немногие страны использовали средства фондов непосредственно на финансирование бюджетных расходов. Преимущественно это нефтедобывающие страны, столкнувшиеся с резким падением доходов бюджета, в том числе от нефти и газа, и вынужденные покрывать образовавшийся дефицит на фоне дополнительных расходов в рамках антикризисных программ. Так использовались средства Резервного фонда в России, нефтяных фондов Азербайджана и Казахстана.

По оценкам, за период с 2007 до начала 2009 г. стоимость активов суверенных фондов в мире снизилась примерно на 20%, или на 600 млрд долл.⁵ При этом стоимость акций в портфелях фондов упала на 45%, а облигаций — лишь на 18%. В результате многие фонды изменили структуру своих инвестиционных активов в пользу государственных облигаций, чтобы снизить риски и увеличить ликвидность.

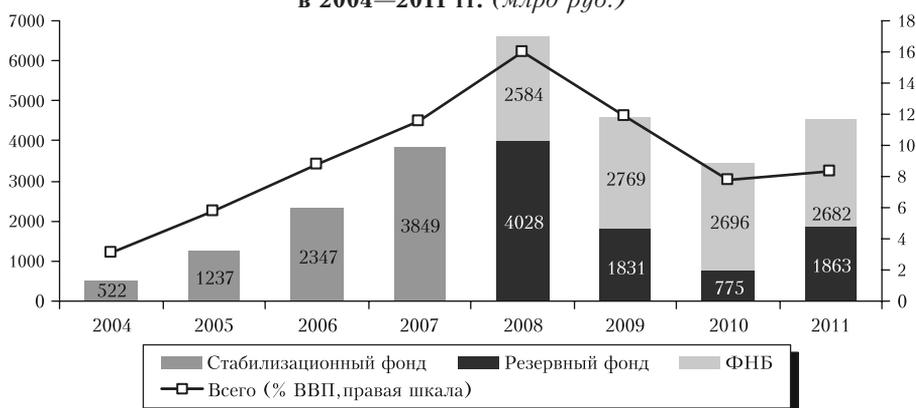
Отметим, что потери фондов были частично связаны именно с использованием их средств для поддержки экономики. Рассчитанные изначально на получение высокого инвестиционного дохода в долгосрочном периоде, портфели фондов приходилось зачастую срочно распродавать в разгар кризиса, когда стоимость активов была самой низкой, чтобы перевести средства в другие активы, необходимые для реализации программ поддержки экономики. Однако именно благодаря таким возможностям поток критики в адрес суверенных фондов (и политики сбережений в целом) резко сократился по сравнению с начальным периодом кризиса (когда наблюдалось серьезное падение стоимости активов), поскольку стала очевидной важная стабилизирующая роль фондов.

История нефтегазовых фондов в России насчитывает уже восемь лет. Созданный в 2004 г. Стабилизационный фонд был позднее преобразован в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (ФНБ). За этот период объем активов нефтегазовых фондов существенно менялся. До начала кризиса и падения цен на нефть наблюдался быстрый рост накоплений в фондах — на конец 2008 г. суммарный объем средств в Резервном фонде и ФНБ достиг 16% ВВП. В период кризиса средства фондов использовались для финансирования бюджетного дефицита, по итогам 2010 г. объем российских нефтегазовых фондов составлял лишь 7,8% ВВП, по итогам 2011 г. — 8,4% ВВП благодаря высокому уровню нефтегазовых доходов, часть которых была направлена на восстановление Резервного фонда (см. рис. 1).

Политика размещения средств российских нефтегазовых фондов всегда отличалась крайней консервативностью: главным было сохранить накопленные ресурсы. Резервный фонд и основная часть ФНБ инвестируются только в государственные облигации ведущих стран, небольшая часть средств ФНБ размещена на депозитах в ВЭБе — такое решение было принято во время кризиса с целью обеспечить квазифискальную поддержку финансовой системы.

⁵ Balin B. J. The Impact of the Global Economic Crisis on Sovereign Wealth Funds // Asian—Pacific Economic Literature. 2010. Vol. 24, No 1. P. 1—8.

**Динамика средств нефтегазовых фондов в России
в 2004—2011 гг. (млрд руб.)**



Источники: данные Министерства финансов РФ, Росстата.

Рис. 1

В отличие от других стран, в России инвестиционная стратегия фондов подвергалась резкой критике до кризиса, в том числе из-за негативной курсовой разницы в период укрепления рубля. Однако во время кризиса консервативная стратегия позволила, во-первых, безболезненно использовать средства Резервного фонда для поддержки бюджета, во-вторых, не только избежать существенных потерь стоимости активов, но и увеличить рублевый объем средств фондов благодаря положительной курсовой разнице в период кризисной девальвации рубля⁶.

Стабилизационный фонд

Стабилизационный фонд был образован с целью создать бюджетный резерв, призванный «страховать» бюджетную систему от возможных негативных шоков, связанных с резким падением цен на нефть (как в период кризиса 1998 г.). Для этого было решено сберегать часть доходов от нефтяного сектора в период высоких цен на нефть. На пополнение фонда направлялись доходы от экспортной пошлины на нефть и НДС на нефть, полученные сверх установленной «цены отсечения». В 2004—2005 гг. она составляла 20 долл./барр. нефти марки Urals, в 2006—2007 гг. — 27 долл./барр. Кроме того, на пополнение фонда периодически направлялись остатки средств федерального бюджета по итогам года. В таблице 2 приведена динамика поступления средств федерального бюджета в Стабфонд в 2004—2007 гг.

Таким образом, в первые три года существования Стабфонда в него направлялось более 60% получаемых нефтяных доходов. В 2007 г. сбережения оказались немного ниже, поскольку в конце года фонд был разделен на Резервный фонд и ФНБ, поэтому нефтяные доходы за декабрь в Стабфонд не поступили. Отметим, что в нем сбере-

⁶ Так, в I квартале 2009 г. (период проведения девальвации рубля) курсовая разница от переоценки средств Резервного фонда составила 292,5 млрд руб., средств ФНБ — 161,4 млрд руб. при общем объеме средств фондов 7032,9 млрд руб.

Поступление средств в Стабилизационный фонд (СФ) (млрд руб.)

	2004	2005	2006	2007
Нефтегазовые доходы федерального бюджета, всего	1035	2162	2944	2897
Поступления в СФ, регулярные (согласно правилам)	476	1352	1609	1448
Поступления в СФ, дополнительные (по итогам года)	158	44	190	154
Поступления, всего	635	1396	1799	1602
Доля сберегаемых нефтегазовых доходов, %	61,3	64,6	61,1	55,3

Источник: данные Министерства финансов РФ.

гались только доходы от нефтедобычи, но доходы от нефтепереработки и газовой отрасли в фонд не направлялись, хотя неоднократно обсуждалась возможность включить их в состав источников его пополнения.

Формально цель формирования Стабилизационного фонда была сформулирована так: «Фонд призван обеспечивать сбалансированность федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой. Фонд способствует стабильности экономического развития страны, является одним из основных инструментов связывания излишней ликвидности, уменьшает инфляционное давление, снижает зависимость национальной экономики от неблагоприятных колебаний поступлений от экспорта сырьевых товаров»⁷.

Фактически перед фондом были поставлены две основные цели:

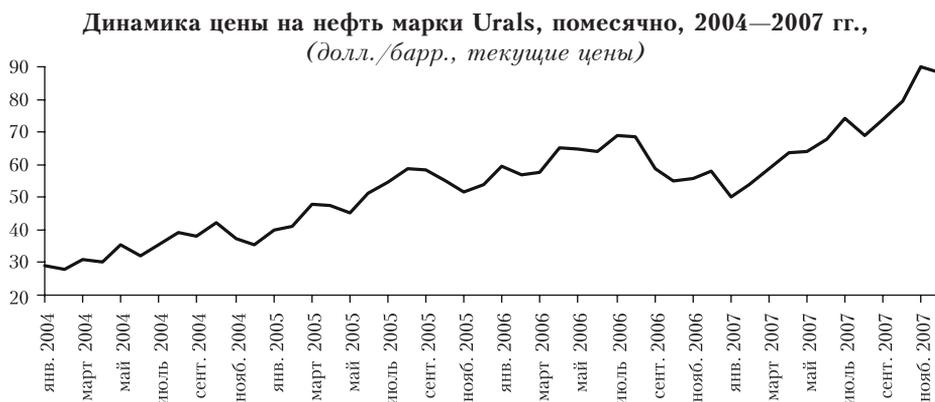
- обеспечивать бюджетную стабильность в случае падения цены на нефть;
- связывать излишнюю ликвидность (стерилизационная функция), уменьшать инфляционное давление.

Исходя из первой, стабилизационной, функции был установлен целевой объем фонда в размере 500 млрд руб. Этих средств должно было хватить, чтобы компенсировать неожиданное резкое падение цены на нефть ниже установленной базовой цены и выполнить расходные обязательства без наращивания государственного долга.

Однако период существования Стабфонда оказался одним из самых благоприятных в российской истории, цены на нефть неуклонно росли (см. рис. 2), поэтому фонд активно пополнялся. К концу 2007 г. цена барреля нефти марки Urals достигла 88 долл. по сравнению с 29 долл. в начале 2004 г., то есть выросла в номинальном выражении практически в три раза.

В отсутствие необходимости задействовать накопленный резерв для обеспечения бюджетной стабильности основным направлением использования средств стало досрочное погашение внешнего долга России в 2005–2006 гг., что фактически можно считать одной из форм сбережения нефтегазовых доходов. Расходование средств фонда было незначительным: в 2005 г. небольшую сумму перечислили в бюджет Пенсионного фонда РФ (см. табл. 3), а в 2007 г., перед преобразованием Стабфонда, было решено направить часть накопленных средств (объем фонда достиг уже 11,6% ВВП, см. рис. 1) на взносы в уставные

⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Гл. 13.1, ст. 96.1, 96.2. www.minfin.ru/ru/stabfund/about/.



Источник: данные Росстата.

Рис. 2

Т а б л и ц а 3

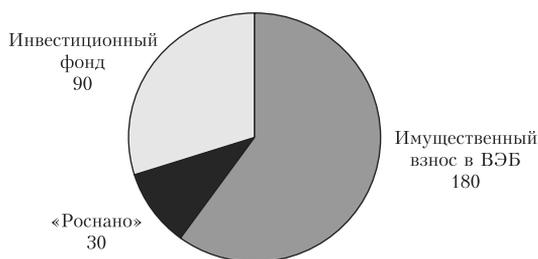
Использование средств Стабилизационного фонда (млрд руб.)

	2005	2006	2007
Использование средств фонда, всего	678	617	335
Погашение внешнего долга	647	617	35
Прямые расходы,	30		300
в том числе:			
трансферт в ПФР	30		
взносы в институты развития			300

Источник: данные Министерства финансов РФ.

капиталы создаваемых институтов развития. Основную их долю перечислили в виде имущественного взноса во Внешэкономбанк (ВЭБ), также были пополнены Инвестиционный фонд в рамках федерального бюджета и капитал ГК «Роснано» (см. рис. 3).

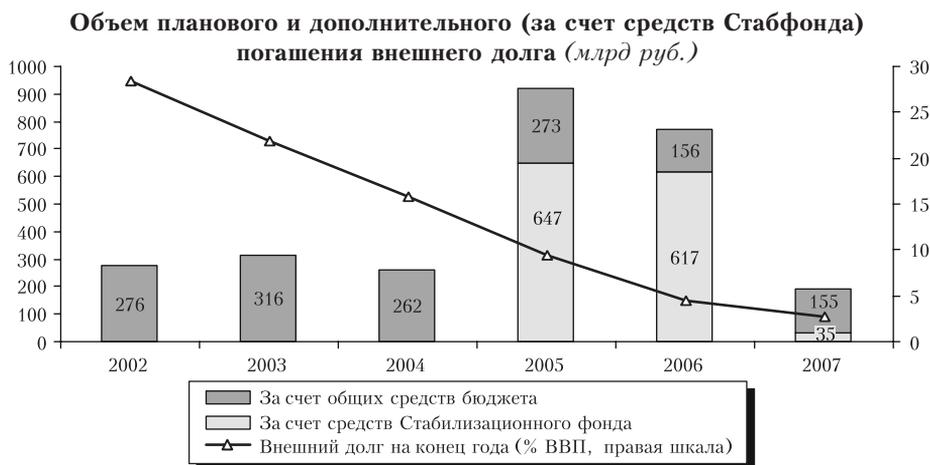
Взносы в институты развития за счет средств Стабфонда в 2007 г. (млрд руб.)



Источник: данные Министерства финансов РФ.

Рис. 3

Погашение внешнего долга РФ за счет средств Стабфонда производилось преимущественно в 2005 и 2006 гг. и позволило существенно сократить внешний долг страны (его отношение к ВВП снизилось с 28,4% в 2002 г. до 2,8% в 2007 г.). Объемы погашения внешнего долга за счет средств фонда в несколько раз превышали запланированные объемы погашения из общих средств бюджета (см. рис. 4).



Источник: данные Министерства финансов РФ.

Рис. 4

Наличие Стабфонда также сдерживало рост расходов федерального бюджета на фоне очень высоких цен на нефть и соответственно нефтегазовых бюджетных доходов. На рисунке 5 показаны реальные темпы роста доходов и расходов федерального бюджета, а также темпы роста экономики в реальном выражении до и в период существования Стабфонда. Отметим, что в 2004–2006 гг. темпы роста расходов отставали от темпов роста доходов бюджета, а в 2004 г. — и от темпов роста экономики. Это означает, что получаемые в результате роста цен на нефть дополнительные доходы не расходовались полностью, то есть бюджетные правила, регламентирующие их сбережение в Стабфонде, реально сдерживали наращивание расходов в благоприятный период. Исключением стал 2007 г., когда средства фонда были использованы на финансирование взносов в институты развития, которые учитывались в составе расходов бюджета.

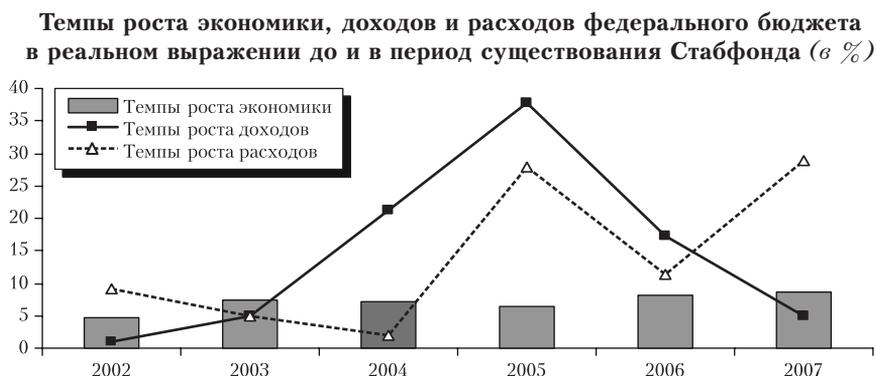


Рис. 5

Рассмотрим, насколько фактическая роль Стабилизационного фонда соответствовала поставленным перед ним задачам (см. табл. 4). Одну из них — стерилизационную — фонд выполнял на протяжении всего срока своего существования в первоначальном виде. Вторая

Цели создания Стабилизационного фонда и его реальная роль

Цель создания	Фактическая роль
Обеспечение стабильности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой («цены отсечения»)	Бюджетная стабилизация: – снижение уровня государственного внешнего долга; – финансирование дефицита ПФР; – сдерживание наращивания расходов
Связывание излишней ликвидности, уменьшение инфляционного давления	
	Взносы в создаваемые институты развития

задача, связанная с обеспечением бюджетной стабильности, претерпела изменения в связи с отсутствием необходимости покрывать бюджетный дефицит из-за постоянного роста цен на нефть. Поэтому бюджетная стабилизация осуществлялась косвенным образом, за счет погашения государственного внешнего долга, финансирования части дефицита Пенсионного фонда и сдерживания роста бюджетных расходов. Более того, накопление средств в Стабфонде стало залогом будущего успешного функционирования Резервного фонда, в том числе во время кризиса.

Из-за быстрого накопления средств и фактически полного погашения государственного долга стали активно обсуждать возможности использовать накопленные средства на развитие экономики. В результате часть их в 2007 г. перечислили в институты развития (см. выше).

Таким образом, Стабилизационный фонд в целом выполнил поставленные перед ним задачи, хотя форма использования его средств претерпела существенные изменения.

Преобразование Стабилизационного фонда в Резервный фонд и ФНБ

С 1 января 2008 г. Стабилизационный фонд официально прекратил свое существование, был преобразован и разделен на два новых фонда — Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Основная цель разделения — перейти от краткосрочной стабилизации к долгосрочной, поскольку объем накопленных средств, а также ожидаемые в будущем цены на нефть⁸ и соответственно поступления в фонд существенно превышали объем средств, необходимых для выполнения стабилизационной функции в краткосрочном периоде.

Поэтому часть средств бывшего Стабфонда выделили в новый фонд — ФНБ, средства которого должны были использоваться для поддержки пенсионной системы (за счет активного инвестирования и высоких инвестиционных доходов), а не в качестве бюджетных резервов, обеспечивающих макроэкономическую стабильность. Таким образом, новый фонд должен был соответствовать второму типу фондов из приведенной выше классификации.

⁸ При создании Стабфонда «цена отсечения» 20 долл./барр. рассматривалась как долгосрочная средняя, однако к 2007 г. ожидания существенно повысились.

Преобразование Стабфонда осуществлялось в рамках перехода к так называемой *концепции ненефтегазового бюджета*, то есть раздельного планирования и использования ненефтегазовой и нефтегазовой частей бюджетных доходов. Основным элементом предложенной системы был нефтегазовый трансферт — ограничение на предельный объем нефтегазовых доходов (текущих или накопленных), которые ежегодно могут использоваться на текущие бюджетные расходы.

Сама концепция ненефтегазового бюджета основана на теории постоянного дохода (*permanent income*), предполагающей сглаживание используемого экономическим агентом объема средств в течение жизни с учетом среднего уровня дохода за весь период. Такой подход предполагает сбережение части доходов от нефти и газа в условиях благоприятной конъюнктуры и их использование в неблагоприятный период. Кроме того, он учитывает колебания в объеме добычи ресурсов и их исчерпаемость в долгосрочной перспективе.

Нефтегазовый трансферт устанавливался ежегодно в рамках принятия закона о бюджете в номинальном выражении, исходя из фиксированной доли в процентах к ВВП. На 2008—2010 гг. был предусмотрен «переходный период», в течение которого нефтегазовый трансферт должен был снизиться с 6,1% ВВП последовательно до 5,3, 4,5 и затем выйти на стабильный долгосрочный уровень 3,7% ВВП (с 2011 г.).

Все нефтегазовые доходы сверх установленной величины трансферта должны были сберегаться в нефтегазовых фондах. При этом сам спектр таких доходов федерального бюджета был расширен за счет экспортных пошлин на газ и нефтепродукты, а также НДС на газ и газовый конденсат. Если бы полученных в течение года нефтегазовых доходов оказалось недостаточно для финансирования нефтегазового трансферта, то для его обеспечения должны были использоваться накопленные средства Резервного фонда.

Была установлена также нормативная величина Резервного фонда — 10% ВВП в номинальном выражении, исходя из макроэкономического прогноза, на котором основан закон о бюджете на соответствующий год. По оценкам, такого объема бюджетных резервов должно было хватить на покрытие недобора нефтегазовых доходов по сравнению с установленной величиной нефтегазового трансферта в течение трехлетнего бюджетного цикла.

Помимо ограничения на использование поступающих нефтегазовых доходов также ограничивалась величина допустимого чистого долгового финансирования дефицита бюджета — 1% ВВП. Таким образом, была поставлена цель к 2011 г. выйти на стабильный уровень ненефтегазового дефицита в объеме не более 4,7% ВВП, который финансировался бы за счет нефтегазового трансферта (3,7% ВВП) и чистых заимствований (1% ВВП). Именно такая величина ненефтегазового дефицита, по оценкам, соответствовала теории постоянного дохода⁹.

Какие же цели преследуют два созданных фонда?

⁹ См., например: *Bogetic Z., Ulatov S., Emelyanova O., Smits K. Russian Economic Report / The World Bank. 2008. No 16. June.*

Резервный фонд

«Фонд призван обеспечивать выполнение государством своих расходных обязательств в случае снижения поступлений нефтегазовых доходов в федеральный бюджет. Резервный фонд способствует стабильности экономического развития страны, уменьшая инфляционное давление и снижая зависимость национальной экономики от колебаний поступлений от экспорта невозобновляемых природных ресурсов»¹⁰.

Таким образом, Резервный фонд стал прямым преемником Стабфонда, за исключением двух важных моментов:

— расширился список поступающих в фонд доходов федерального бюджета;

— был четко определен механизм использования средств Резервного фонда в случае ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры — он должен компенсировать недобор нефтегазовых доходов в рамках установленного нефтегазового трансферта.

Бюджетный кодекс по-прежнему разрешал использовать средства Резервного фонда на досрочное погашение государственного внешнего долга.

Фонд национального благосостояния

«Фонд призван стать частью устойчивого механизма пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации на длительную перспективу. Целями Фонда национального благосостояния являются обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации и обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации»¹¹.

ФНБ должен был походить на Норвежский нефтегазовый фонд (Government Pension Fund — Global) и служить основной цели — обеспечить долгосрочную устойчивость пенсионной системы. Для этого предполагалось активно накапливать средства в фонде при условии роста цен на нефть, активно их инвестировать и за счет получаемого инвестиционного дохода финансировать выплаты по программе софинансирования пенсионных накоплений и часть трансферта из федерального бюджета на покрытие дефицита Пенсионного фонда. Это весьма амбициозная цель, так как на момент создания ФНБ его активы составили 777 млрд руб., в то время как в 2007 г. трансферт из федерального бюджета в Пенсионный фонд (сверх перечисления ЕСН, госпенсий и ЕДВ) был равен 309 млрд, а в 2008 г. — 531 млрд руб.

Достичь поставленной цели можно было только при очень быстром накоплении средств в ФНБ и активной инвестиционной стратегии на фоне благоприятных условий на финансовых рынках. По итогам 2008 г. объем средств в фонде достиг 2584 млрд руб., то есть увеличился на 1807 млрд, однако инвестиционный доход по итогам года составил лишь 63 млрд руб. — крайне небольшая величина по сравне-

¹⁰ www1.minfin.ru/ru/reservefund/mission/.

¹¹ www1.minfin.ru/ru/nationalwealthfund/mission/.

нию с реальными потребностями пенсионной системы. В дальнейшем пополнение фонда было приостановлено из-за кризиса.

Нефтегазовые фонды в 2008 году

Созданная система двух нефтегазовых фондов фактически существовала лишь в 2008 г. В конце года стало ясно, что мировой финансовый кризис негативно воздействует и на российскую экономику, поэтому бюджетные правила были скорректированы и затем приостановлены (подробнее см. ниже).

Согласно принятой процедуре обособленного учета нефтегазовых доходов, в начале года все нефтегазовые доходы направлялись на формирование утвержденного на год нефтегазового трансферта, который был полностью профинансирован уже в июле 2008 г. Затем нефтегазовые доходы поступали в Резервный фонд до достижения нормативной величины (10% ВВП), утвержденной на год. Фактически нормативный объем Резервного фонда был достигнут также в июле за счет нефтегазовых доходов одного месяца, поскольку объем средств, направленных из бывшего Стабфонда в Резервный фонд при его создании, был близок к установленной на год нормативной величине. Далее все нефтегазовые доходы перечисляли в ФНБ. Исключение составили лишь доходы за декабрь 2008 г.: в связи с началом кризиса их решили сразу направить на финансирование нефтегазового трансферта в 2009 г.

По итогам 2008 г., несмотря на исключительно благоприятную внешнеэкономическую конъюнктуру в середине года и высокий уровень нефтегазовых доходов, на сбережение было направлено менее половины (45,8%) нефтегазовых доходов за год — существенно меньше, чем поступало в Стабфонд в предыдущие годы. В 2008 г. средства фондов не расходовались.

В то же время, согласно первоначальному закону о бюджете, лишь около 10% нефтегазовых доходов предусматривалось направить на сбережения. При этом предполагалось, что нормативный объем Резервного фонда не будет достигнут и соответственно ФНБ не пополнится, так как закон о бюджете планировали исходя из консервативного прогноза цены на нефть на уровне 53 долл./барр. (несмотря на резкое падение цен в конце года, фактическая средняя цена на нефть по итогам 2008 г. составила 94 долл./барр.).

Нефтегазовые фонды в период кризиса

2009 год. Федеральный бюджет на 2009 г. был основан на ожидаемой среднегодовой цене 95 долл./барр. нефти марки Urals. Из-за высокой степени неопределенности в конце 2008 г. пересмотр бюджетных параметров отложили, поправки были приняты лишь к концу апреля 2009 г., уже исходя из прогнозной цены на нефть 41 долл./барр.

Несмотря на решение использовать накопленные средства Резервного фонда для обеспечения бюджетной стабильности (то есть финансирования общего, а не только ненефтегазового, дефицита федерального бюджета), в 2009 г. установленные бюджетные правила,

регулирующие использование нефтегазовых доходов, формально продолжали действовать. Поэтому в течение года средства Резервного фонда использовали, согласно правилам, на формирование нефтегазового трансферта (из-за низкого уровня нефтегазовых доходов в первой половине года), а также дополнительно на поддержание сбалансированности федерального бюджета (обеспечение текущих бюджетных расходов).

Но во второй половине года цена на нефть снова начала расти, нефтегазовые доходы увеличились, и после завершения формирования нефтегазового трансферта в утвержденном на год объеме поступающие доходы, согласно существовавшим правилам, стали направлять в Резервный фонд. Оттуда их затем перечисляли обратно в федеральный бюджет для финансирования дефицита (такая ситуация наблюдалась в последнем квартале года).

Наибольший интерес представляет тот факт, что по итогам 2009 г., несмотря на кризис и падение цен, *объем текущих нефтегазовых доходов был достаточным для полного финансирования утвержденного нефтегазового трансферта*. Это означает, что, согласно исходной версии бюджетных правил, введенных с 1 января 2008 г., средства Резервного фонда не должны были использоваться в течение 2009 г., так как, согласно Бюджетному кодексу РФ, их можно направлять только на обеспечение нефтегазового трансферта в случае, когда текущие нефтегазовые доходы из-за падения цен на нефть оказываются ниже установленной величины трансферта. Падение нефтегазовых доходов до 2984 млрд руб. в 2009 г. по сравнению с утвержденной в законе о бюджете величиной 4693 млрд должно было привести лишь к снижению поступлений в Резервный фонд сверх нефтегазового трансферта (по закону — 2531 млрд руб.).

Таким образом, *использование средств Резервного фонда, в том числе поступивших в него в 2009 г., фактически компенсировало падение ненафтегазовых доходов по сравнению с законом о бюджете в результате экономического спада и косвенного влияния падения цен на нефть, а также обеспечило финансирование дополнительных расходов, принятых в рамках Программы антикризисных мер Правительства РФ*.

В таблице 5 представлены основные параметры федерального бюджета в 2009 г. по закону о бюджете и по данным о его исполнении. По сравнению с законом о бюджете расходы увеличились на 612 млрд руб., при этом ненафтегазовые доходы упали на 1881 млрд, то есть, при прочих равных условиях, сверх нефтегазового трансферта бюджету

Т а б л и ц а 5

Федеральный бюджет, 2009 г. (млрд руб.)

	Закон	Факт	Изменение
Расходы	9025	9637	612
Доходы	10 927	7337	-3590
нефтегазовые	4693	2984	-1709
ненафтегазовые	6234	4353	-1881
Нефтегазовый трансферт	2531	5496	2965
Ненефтегазовый дефицит	2791	5284	2493

Источники: расчеты по данным Министерства финансов РФ, Росстата.

были необходимы средства в объеме 2493 млрд руб. (именно на эту сумму увеличился ненефтегазовый дефицит федерального бюджета). При соблюдении бюджетных правил этот недостаток средств можно было финансировать лишь за счет чистых заимствований, которые, в свою очередь, не должны были превышать 1% ВВП (около 515 млрд руб. исходя из величины ВВП, заложенной в первоначальном варианте закона о бюджете на 2009 г.), то есть был необходим существенный секвестр расходов (вместо их увеличения).

Решение использовать средства Резервного фонда для компенсации падения ненефтегазовых доходов предотвратило резкое сокращение расходов, которое могло бы углубить кризис и экономический спад.

По итогам года дефицит федерального бюджета составил 2299 млрд руб., что оказалось даже меньше суммы изъятий из Резервного фонда. Так, чистое использование¹² средств Резервного фонда в 2009 г. было равно 2451 млрд руб., при этом чистые внутренние заимствования составили 425 млрд, чистое погашение внешнего долга — 129 млрд руб. (см. табл. 6). «Прочие» источники финансирования бюджетного дефицита включают курсовую разницу, сальдо бюджетных кредитов и ряд других статей.

Т а б л и ц а 6

**Источники финансирования дефицита федерального бюджета
в 2009 г. (млрд руб.)**

Общий дефицит	2299
Чистое использование средств Резервного фонда	2451
Нефтегазовые доходы за декабрь 2008 г.	244
Чистые внешние заимствования	-129
Чистые внутренние заимствования	425
Прочее	-692

Источник: расчеты по данным Министерства финансов РФ.

В 2009 г. средства ФНБ не использовали для финансирования прямых фискальных мер поддержки экономики, однако решили размещать средства фонда на долгосрочных депозитах во Внешэкономбанке (в том числе в рублях). По итогам года на депозитах в ВЭБе было размещено 2,0 млрд долл. и 434,0 млрд руб., из них:

— 285,6 млрд руб. на срок до 31 декабря 2019 г. по ставке 7% годовых;

— 118,4 млрд руб. на срок до 25 декабря 2020 г. по ставке 8,5% годовых;

— 30,0 млрд руб. на срок до 25 декабря 2017 г. по ставке 8,5% годовых;

— 2,0 млрд долл. на срок до 1 июля 2011 г. по плавающей ставке, превышающей на 2,75 п. п. ставку LIBOR в долларах США.

Таким образом, в 2009 г. на депозитах в ВЭБе было размещено около 494 млрд руб. (18% средств ФНБ). Эти средства преимущественно

¹² Сумма изъятий из Резервного фонда в 2009 г. за вычетом средств, зачисленных в фонд в течение года, для предотвращения двойного счета.

но использовали для выдачи субординированных кредитов российским банкам. Всего в конце 2008 — 2009 гг. ВЭБ выдал их 16 банкам на сумму 404 млрд руб. (см. табл. 7)¹³.

Т а б л и ц а 7

Субординированные кредиты, выданные ВЭБом

Дата принятия решения Наблюдательным советом	Организация	Сумма кредита (тыс. руб.)
16.10.2008	ОАО «Банк ВТБ»	200 000 000,0
	ОАО «Россельхозбанк»	25 000 000,0
01.12.2008	ОАО «Ханты-Мансийский Банк»	1 995 032,6
	ОАО «Номос-Банк»	4 900 000,0
	ОАО «Альфа-Банк»	10 201 455,0
05.02.2009	ОАО «Газпромбанк»	15 000 000,0
27.04.2009	ЗАО АКБ «Новикомбанк»	478 719,0
	ОАО АКБ «Росевробанк»	980 000,0
	ОАО «ТрансКредитБанк»	2 930 000,0
	ОАО «Банк Санкт-Петербург»	1 466 000,0
	АКБ «Транскапиталбанк»	729 998,5
	ОАО «Первобанк»	725 000,0
	ОАО «СКБ-банк»	810 000,0
	ОАО «Банк Зенит»	2 140 000,0
	ЗАО «Банк Русский Стандарт»	4 958 783,4
27.07.2009	ОАО «Газпромбанк»	690 000,0
	ОАО «Газпромбанк»	74 264 000,0
03.08.2009	ОАО «Альфа-Банк»	230 976,75
	ОАО «Альфа-Банк»	29 180 733,75
	ОАО «Банк Москвы»	11 107 970,25
10.09.2009	АКБ «Транскапиталбанк»	256 749,35
17.12.2009	АКБ «Связь-Банк»	1 005 392,4
	АКБ «Связь-Банк»	14 971 132,0
Итого		404 021 943,0

Источник: данные ВЭБ.

2010 год. В 2010 г. средства нефтегазовых фондов использовались преимущественно на те же цели, что и в 2009 г., — финансирование бюджетного дефицита и косвенную (квазифискальную) поддержку экономики через ВЭБ. Кроме того, небольшую часть средств ФНБ направили на обеспечение взносов государства в рамках программы софинансирования добровольных пенсионных накоплений.

Всего на финансирование дефицита федерального бюджета из Резервного фонда в 2010 г. в бюджет было перечислено 970 млрд руб. Кроме того, дополнительно за счет средств фонда осуществлен трансферт в Фонд социального страхования (ФСС) на покрытие его дефицита в объеме 25 млрд руб.

Отметим, что в 2010 г. было приостановлено действие всех нормативных актов, регламентирующих использование нефтегазовых доходов. С одной стороны, это позволило упростить систему отчетности и использования нефтегазовых доходов и средств Резервного фонда (был исключен «двойной счет», существовавший в 2009 г.,

¹³ www.veb.ru/sup/support/.

когда нефтегазовые доходы сверх нефтегазового трансферта сначала зачисляли в фонд, а затем переводили из него обратно в бюджет). С другой стороны, «замораживание» бюджетных правил на три года затруднило возможное возвращение к правилам в дальнейшем, так как позволило свободно распоряжаться поступающими нефтегазовыми доходами и накопленными в фонде средствами, что сняло ограничения на рост расходов в условиях восстановления цен на нефть.

Для обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений в 2010 г. из ФНБ перечислили в Пенсионный фонд РФ 2,5 млрд руб. Кроме того, продолжили размещать часть средств ФНБ на депозитах в ВЭБе. В 2010 г. было дополнительно (по сравнению с началом года) размещено 3 млрд руб. и 4,3 млрд долл. — всего около 134 млрд руб.

Результаты работы фондов

Основным направлением использования средств нефтегазовых фондов в 2008–2010 гг. (после реформирования Стабфонда) стала поддержка (прямая и косвенная) федерального бюджета и экономики в период кризиса. Сводные данные об использовании средств Резервного фонда и ФНБ представлены в таблице 8.

Т а б л и ц а 8

**Использование средств нефтегазовых фондов
в 2009–2010 гг. (млрд руб.)**

	2009	2010
Всего	2945	1131
Прямые расходы	2451	997
трансферт в ПФР на софинансирование		2,5
финансирование нефтегазового трансферта	2451	970
и общего дефицита федерального бюджета		
покрытие дефицита ФСС		25
Квазифискальные меры	494	134
поддержка финансового сектора	494	134

Источник: расчеты по данным Министерства финансов РФ.

Сопоставим фактическое использование средств нефтегазовых фондов в период кризиса (2009–2010 гг.) и показатели, заложенные в законах о бюджете на соответствующие годы (см. табл. 9). Приведенные данные позволяют оценить соответствие реальной роли двух нефтегазовых фондов целям, которые были перед ними поставлены.

Резервный фонд. Его основная цель — обеспечивать стабильность федерального бюджета в условиях резкого падения цен на нефть и соответственно нефтегазовых доходов. Однако в реальности наблюдались не только снижение поступлений налогов на нефтегазовый сектор, но и спад экономики в целом, что привело к резкому падению нефтегазовых доходов бюджета.

В результате средства Резервного фонда преимущественно использовались именно на компенсацию падения нефтегазовых доходов феде-

**Основные параметры федерального бюджета
в 2009—2010 гг. (плановые и фактические)**

	2009			2010	
	по ФЗ	по ФЗ с поправками*	факт	по ФЗ	факт
<i>В млрд руб.</i>					
Доходы	10 927	6714	7338	6950	8304
нефтегазовые	4693	2057	2984	3195	3831
ненефтегазовые	6235	4657	4354	3755	4473
Расходы	9025	9692	9637	9887	10 116
Баланс	1902	-2978	-2299	-2937	-1812
Ненефтегазовый баланс	-2790	-5036	-5283	-6132	-5642
Использование средств Резервного фонда	-1587	2746	2451**	1860	995
Использование средств ФНБ	-658	0	0	386	3
<i>В % ВВП</i>					
Доходы	21,2	16,6	18,9	16,1	18,5
нефтегазовые	9,1	5,1	7,7	7,4	8,5
ненефтегазовые	12,1	11,5	11,2	8,7	10,0
Расходы	17,5	24,0	24,8	22,9	22,5
Баланс	3,7	-7,4	-5,9	-6,8	-4,0
Ненефтегазовый баланс	-5,4	-12,5	-13,6	-14,2	-12,6
Использование средств Резервного фонда	-3,1	6,8	6,3	4,3	2,2
Использование средств ФНБ	-1,3	0	0	0,9	0

* От апреля 2009 г., с учетом начала кризиса.

** Оценка чистого использования средств фонда.

Источники: расчеты по данным Министерства финансов РФ, Росстата.

рального бюджета, а также на финансирование его дополнительных антикризисных расходов (см. табл. 10). Нефтегазовые доходы федерального бюджета оказались выше установленной величины нефтегазового трансферта, несмотря на низкий уровень цен на нефть в 2009 г.

Цели создания и фактическая роль Резервного фонда

Цель создания	Фактическая роль
Компенсация падения <i>нефтегазовых</i> доходов ниже уровня установленного нефтегазового трансферта	Компенсация падения <i>ненефтегазовых</i> доходов в результате спада (замещение долгового финансирования и/или секвестра расходов)
Сдерживание инфляции	Сдерживание инфляции в 2008 г. Финансирование дополнительных расходов на антикризисные меры Финансирование дефицита внебюджетных фондов

Фактически Резервный фонд стали использовать как другие остатки свободных средств на счетах федерального бюджета. Тем не менее, в широком понимании, *свою стабилизационно-резервную функцию фонд выполнил, поддержав в период кризиса бюджетную и макроэкономическую стабильность России и позволив избежать болезненного сокращения расходов и/или резкого роста заимствований и государственного долга.*

Фонд национального благосостояния. Основным направлением использования средств ФНБ стали квазифискальные меры поддержки российского финансового сектора путем размещения средств фонда на долгосрочных депозитах в ВЭБе и предоставления этих средств в виде субординированных кредитов российским банкам (см. табл. 11). Кроме того, часть средств (в объеме 175 млрд руб.) использовали для поддержки фондового рынка.

Т а б л и ц а 11

Цели создания и фактическая роль ФНБ

Цель создания	Фактическая роль
Часть устойчивого механизма пенсионного обеспечения	
Софинансирование добровольных пенсионных накоплений	
	Финансирование квазифискальных мер поддержки финансового рынка (через депозиты в ВЭБе)

Отметим, что формально размещение средств фонда на долгосрочных депозитах в ВЭБе не противоречит соответствующим принципам (с точки зрения степени ликвидности активов, размещения средств на длительный срок). Однако решение о таком инвестировании средств принимали не из соображений соотношения рисков и доходности, а исключительно в силу необходимости выделить средства на поддержку банковской системы и реального сектора экономики в период кризиса, что было удобно сделать через механизм кредитования ВЭБом.

При создании ФНБ перед ним поставили цель поддержать устойчивость пенсионной системы, но эта цель не была достигнута. Кроме того, решение о том, как именно фонд должен был поддерживать дефицитную пенсионную систему в долгосрочной перспективе, так и не приняли. Не было также принято решение о том, кто должен разрабатывать инвестиционную стратегию фонда и управлять его средствами, в результате все инвестиционные решения принимали правительство и Центральный банк РФ, как и в случае использования средств Резервного фонда. Фактически неопределенность, связанная с дальнейшей ролью ФНБ, сохраняется до сих пор, что препятствует принятию инвестиционных решений относительно судьбы средств фонда, не размещенных в ВЭБе, и обуславливает скромные инвестиционные результаты.

Инвестиционная стратегия и результаты размещения средств Резервного фонда и ФНБ

Средства Резервного фонда, как и его предшественника — Стабфонда, инвестируют исходя из требования максимальной ликвидности. Сбережения в Резервном фонде хранятся на счетах в Центральном банке, при этом поддерживается соотношение валют: 45% в долларах США, 45% — в евро и 10% — в фунтах стерлингов. Инвестирование средств Резервного фонда также осуществляет ЦБ, фактически по аналогии с золотовалютными резервами России. В таблице 12 приведена утвержденная нормативная структура инвестирования средств Резервного фонда.

Структура размещения средств Резервного фонда (в %)

Разрешенные финансовые активы, определенные Бюджетным кодексом РФ	Предельная доля, установленная правительством РФ	Нормативная доля, утвержденная Минфином России
Долговые обязательства иностранных государств	50–100	95
Долговые обязательства иностранных государственных агентств и центральных банков	0–30	0
Долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами	0–15	5*
Депозиты в иностранных банках и кредитных организациях	0–30	0

* Долговые обязательства МВФ.

Источник: данные Министерства финансов РФ.

Небольшую часть средств Резервного фонда в период кризиса (с 12 ноября 2008 по 13 января 2011 г.) использовали для формирования резервной позиции Российской Федерации в МВФ (в сумме 991,9 млн СДР). Однако позднее, в середине 2011 г., соответствующие функции Минфина России были переданы ЦБ РФ, а размещенные средства Резервного фонда (46,0 млрд руб.) зачислили обратно на его счет. Таким образом, в настоящее время все средства Резервного фонда инвестированы исключительно в долговые обязательства иностранных государств (новая нормативная структура была принята 16 января 2011 г.) в соответствии с утвержденным перечнем стран¹⁴.

Несмотря на установленную цель — создать долгосрочные высокодоходные сбережения, — фактически инвестиционная стратегия ФНБ мало отличается от размещения средств Резервного фонда. Основное отличие в существующей инвестиционной стратегии ФНБ — размещение средств на рублевых и валютных депозитах в ВЭБе, что фактически выступает косвенным финансированием мер по поддержке финансового сектора.

В таблице 13 приведены предельные доли по разрешенным активам и нормативные доли, утвержденные Минфином России для размещения средств ФНБ. Отметим, что установленные правительством предельные доли формально позволяют инвестировать средства ФНБ в высокодоходные активы. Однако нормативная структура, утвержденная Минфином, предусматривает исключительно консервативное размещение средств фонда (за исключением средств, размещаемых в ВЭБе). Фактическая структура размещения средств ФНБ на 1 января 2012 г. представлена в таблице 14.

По итогам 2011 г. 24,2% активов ФНБ находилось на средних и долгосрочных депозитах в ВЭБе, при этом 17,0% средств фонда инвестировано в рублях (предельный объем размещения — 40%). Таким образом, $\frac{3}{4}$ средств фонда фактически выступают дополнительным резервом федерального бюджета (сверх средств Резервного фонда), размещенным в наиболее ликвидных активах.

¹⁴ Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Канада, Люксембург, Нидерланды, США, Финляндия, Франция, Швеция.

Структура размещения средств ФНБ (в %)

Разрешенные финансовые активы, определенные Бюджетным кодексом РФ	Предельная доля, установленная правительством РФ	Нормативная доля, утвержденная Минфином России	
		в иностранной валюте	в рублях (максимум 40% всех средств)
Долговые обязательства иностранных государств	0–100	90	0
Долговые обязательства иностранных государственных агентств и центральных банков	0–30	0	0
Долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленных ценными бумагами	0–15	0	0
Депозиты и остатки на банковских счетах в банках и кредитных организациях	0–40	0	0
Депозиты в ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»	0–40	10	100
Депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке РФ	0–100	0	0
Долговые обязательства юридических лиц	0–30	0	0
Акции юридических лиц и паи (доли участия) инвестиционных фондов	0–50	0	0

Источник: данные Министерства финансов РФ.

Фактическая структура активов ФНБ по итогам 2011 г.

	Млрд руб.	%
Всего	2794	100
Рубли (ВЭБ)	474	17,0
Валюта (оценка в рублях)	2320	83,0
ВЭБ	201	8,7
счета в ЦБ (долговые обязательства разрешенных стран)	2119	91,3
Всего средств в ВЭБе	675	24,2
Средства ФНБ без учета средств в ВЭБе	2119	75,8

Источники: данные Министерства финансов РФ, Центрального банка РФ.

Высокий уровень ликвидности и минимальный уровень риска инвестиционных стратегий российских нефтегазовых фондов обуславливают низкий уровень доходности. Доходность активов Резервного фонда за весь период его существования, выраженная в корзине разрешенных иностранных валют, составляет 2,7% годовых, инвестирования средств ФНБ немного выше — 3,4% годовых — за счет относительно высоких (по сравнению с доходностью облигаций иностранных государств) процентных ставок на депозитах в ВЭБе (см. табл. 15).

Для сравнения приведем показатели доходности нефтегазового фонда Норвегии¹⁵ в целом и по отдельным видам активов. Даже до-

¹⁵ www.nbim.no/en/Investments/Return-on-the-fund/.

**Доходность размещения средств нефтегазовых фондов,
выраженная в корзине разрешенных валют (в %)**

	Резервный фонд	ФНБ
Всего, за весь период существования	2,70	3,41
Всего в 2011 г.	1,80	2,67
Средства в ЦБ	1,75	1,75
доллары США	1,00	1,00
евро	2,00	2,00
фунты стерлингов	4,40	4,40
Средства в ВЭБе		5,56
доллары США		3,33
рубли		6,50

Источник: данные Министерства финансов РФ.

ходность инвестиций в инструменты с фиксированной доходностью нередко значительно превышала результаты размещения средств российских фондов, в том числе в 2009—2010 гг.

Доходность инвестиций средств нефтегазового фонда Норвегии (в %)

Год	В целом	Акции	Облигации
1999	12,44	34,81	-0,99
2000	2,49	-5,82	8,41
2001	-2,47	-14,6	5,04
2002	-4,74	-24,39	9,90
2003	12,59	22,84	5,26
2004	8,94	13,00	6,10
2005	11,09	22,49	3,82
2006	7,92	17,04	1,93
2007	4,26	6,82	2,96
2008	-23,30	-40,71	-0,53
2009	25,62	34,27	12,49
2010	9,62	13,34	4,11
Среднее	5,37	6,59	4,88

Источник: данные Norges Bank Investment Management (NBIM).

Выводы. Будущее нефтегазовых фондов в России

Анализ роли нефтегазовых фондов в России с момента создания Стабфонда в 2004 г. позволяет сделать следующие выводы.

Фактическая роль фондов, направленных на макроэкономическую стабилизацию (Стабилизационный, затем — Резервный), в целом совпадает с поставленными при их создании задачами. Частичное несовпадение преимущественно связано с расширенным использованием механизма и средств фондов для достижения политических целей.

Так, поставленная перед Стабфондом цель — повышение бюджетной устойчивости — в целом была достигнута. В период существования фонда его средства не использовали для восполнения потерь нефтяных доходов, однако активно направляли на погашение внешнего долга России.

Средства Резервного фонда также использовали для обеспечения бюджетной устойчивости: финансировали дефицит федерального бюджета в период кризиса — в 2009 и 2010 гг. Однако и в данном случае первоначальная роль фонда была расширена. Фактически средства фонда использовали для компенсации недобора нефтегазовых доходов бюджета, а также финансирования дополнительных расходов на поддержку экономики.

Цель, поставленная перед Фондом национального благосостояния, — поддержание долгосрочной устойчивости пенсионной системы — была изначально трудно выполнимой. Ее можно было бы отчасти достигнуть лишь при быстром устойчивом росте цен на нефть и соответственно активов ФНБ. В условиях падения цен на нефть и кризиса фонд стал одним из основных источников обеспечения квазифискальных мер по поддержке финансовой системы. Таким образом, ФНБ фактически использовался для поддержания макроэкономической устойчивости и служил дополнительным резервом для федерального бюджета.

С учетом уроков последнего кризиса можно утверждать, что бюджетные резервы России действительно необходимы, так как степень зависимости российской экономики от внешнеэкономической конъюнктуры по-прежнему высокая. Более того, кризис показал, что негативное влияние падения цен на нефть не ограничивается снижением нефтегазовых доходов бюджета. Косвенные эффекты от падения цен и внешнеэкономической нестабильности обуславливают экономический спад, который, в свою очередь, вызывает падение и нефтегазовых доходов бюджета. Именно поэтому за счет средств Резервного фонда пришлось компенсировать недобор нефтегазовых доходов.

В ближайшее время необходимо вернуться к бюджетным правилам. При этом целесообразно скорректировать существовавший до кризиса подход, чтобы учитывать возможное падение нефтегазовых доходов в периоды неблагоприятной внешней конъюнктуры и создать механизм, позволяющий регламентировать использование средств фонда в подобной ситуации. Новые бюджетные правила должны учитывать полный эффект от изменения цен на нефть для доходов федерального бюджета (как нефтегазовых, так и нефтегазовых). Еще одна важная функция, которую должны выполнять новые бюджетные правила, — ограничить чрезмерное наращивание расходов в благоприятные периоды и одновременно поддерживать необходимый объем резервов на случай падения цен.

Возможны несколько путей дальнейшего развития Фонда национального благосостояния.

Объединение с Резервным фондом при возможном выделении инвестиционного портфеля. Тогда основная часть ФНБ становится дополнительным резервом для компенсации падения доходов федерального бюджета в случае негативных шоков. При этом можно выделить инвестиционный портфель фонда (как во многих странах) сверх установленной нормативной величины ликвидных резервов, который будет разрешено активнее инвестировать (в том числе и в ВЭБ).

Такой вариант представляется наиболее реалистичным по ряду причин. С одной стороны, в настоящее время степень неопределенно-

сти на мировых рынках растет, вероятность нового кризиса остается высокой. С другой стороны, расходные обязательства федерального бюджета в последние годы существенно выросли, в том числе в части публичных обязательств (из-за повышения пенсий и т. д.), а Резервный фонд заметно сократился, поэтому в кризисной ситуации средства ФНБ скорее всего будут использовать в качестве дополнительных резервов для поддержания бюджетной устойчивости. При реализации такого варианта новый фонд продолжит выполнять среднесрочную стабилизационную функцию, а в случае благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры позволит создавать долгосрочные сбережения.

Возвращение к поставленной перед фондом цели — поддержке пенсионной системы. Реализация данного варианта возможна только в случае пополнения фонда из дополнительных источников (например, средствами от приватизации государственных компаний) и четкого определения механизма использования его средств для поддержки пенсионной системы (в противном случае фонд будет быстро исчерпан и не сможет выполнять свою функцию в долгосрочной перспективе). При выборе данного варианта необходимо пересмотреть инвестиционную стратегию фонда и перейти к более активному размещению средств с целью получения высокого дохода в долгосрочной перспективе.

Использование средств фонда для финансирования инвестиционных проектов (и/или институтов развития). Такой вариант активно обсуждался до кризиса, он соответствует третьему типу суверенных фондов. В настоящее время этот вариант представляется маловероятным в силу высокой неопределенности на мировых рынках и сохранения дефицита российского бюджета¹⁶. В случае реализации данного подхода фонд не сможет стать дополнительным резервом для поддержания бюджетной стабильности, а также обеспечивать поддержку пенсионной системы. Кроме того, при прямом расходовании средств он будет быстро исчерпан.

Для использования средств фонда на инвестиции управление им необходимо передать внешнему управляющему (вывести из-под управления Центральным банком). Кроме того, нужно разработать четкие правила выделения средств из фонда, создать эффективный механизм отбора инвестиционных проектов. Рационально передать средства фонда в один из существующих институтов развития.

Отметим, что в любом случае целесообразно как можно скорее определить дальнейшую судьбу ФНБ. Сейчас отсутствуют правила и ограничения на его использование, что может привести к безответственному направлению средств фонда на текущие бюджетные нужды. Кроме того, только выбрав цель существования данного фонда, можно разработать адекватную и эффективную инвестиционную стратегию. В настоящее время неопределенность относительно цели ФНБ не позволяет, с одной стороны, приступить к неконсервативному инвестированию его активов, а с другой — рассматривать средства фонда как бюджетные резервы на случай новой волны кризиса.

¹⁶ Несмотря на профицит по итогам 2011 г., закон о бюджете на 2012–2014 гг. предполагает сохранение бюджетного дефицита даже при достаточно высоких ценах на нефть.

*Р. КАПЕЛЮШНИКОВ,
доктор экономических наук,
главный научный сотрудник ИМЭМО РАН,
замдиректора ЦетИ НИУ ВШЭ*

СПРОС И ПРЕДЛОЖЕНИЕ ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ В РОССИИ: КТО БЕЖАЛ БЫСТРЕЕ?*

Часть II

Динамика спроса

Стремительный рост охвата молодежи третичным (прежде всего — высшим) образованием — универсальный феномен, наблюдавшийся в последние десятилетия практически во всем мире. Россия здесь не исключение. Этот рост был настолько бурным, что как в развитых, так и в развивающихся странах рано или поздно возникали серьезные опасения, не превосходит ли он возможности и потребности экономики. Способна ли она генерировать достаточное количество подходящих рабочих мест, чтобы поглотить огромную массу работников с высоким формальным образованием, ежегодно выплескивающуюся на рынок труда? Не несет ли общество в этой ситуации ощутимых потерь от переинвестирования в образование? Не чревато ли такое ускоренное накопление человеческого капитала снижением эффективности его использования? Нужно признать, что во многих случаях подобные опасения были вполне оправданны. Скажем, в Китае «спурт» в развитии высшего образования был настолько мощным, что в последние годы выпускники вузов начали там зарабатывать в среднем не больше или даже меньше своих сверстников со средним образованием¹.

В США с предостережениями на этот счет недавно выступил известный экономист, лауреат Нобелевской премии П. Кругман². По его мнению, современная американская экономика не располагает достаточным количеством рабочих мест, на которых выпускники колледжей могли бы получать заработную плату, достойную представителей среднего класса. Отсюда — продолжающееся уже несколько десятилетий

* Окончание. Часть I см.: Вопросы экономики. 2012. № 2.

¹ *Liang J.* Evolution of the Labor Market in a Rapidly Developing Economy: A Preliminary Draft. 2011, Apr.

² *Krugman P.* Degrees and Dollars // The New York Times. 2011. March 7. P. A21.

снижение их реальных заработков, которое в дальнейшем будет только усиливаться. Это, считает он, крайне опасно, так как в перспективе грозит размыванием ядра американского среднего класса.

Однако, комментируя рассуждения Кругмана, другой известный экономист, тоже лауреат Нобелевской премии, Г. Беккер резонно заметил, что если бы прозвучавшие в них опасения были справедливы, то тогда работники, закончившие колледж или университет, должны были бы сталкиваться, во-первых, с растущей безработицей и, во-вторых, со снижением относительных заработков³. К этим двум пунктам стоило бы добавить еще один: среди них должна была бы наблюдаться также нисходящая профессиональная мобильность, то есть они должны были бы все чаще перемещаться на худшие рабочие места, не соответствующие полученной ими высокой формальной подготовке.

Эта логика в полной мере применима к анализу ситуации на российском рынке труда. Если бы в 1990–2000-е годы спрос на дипломированную рабочую силу на самом деле безнадежно отставал от ее предложения, то нам следовало бы ожидать: а) роста безработицы среди лиц с третичным (прежде всего — высшим) образованием; б) заметного падения экономической отдачи от образования (прежде всего — высшего); в) массового перемещения обладателей вузовских дипломов на худшие (недостаточно квалифицированные) рабочие места. Ниже на доступных эмпирических данных мы попытаемся проверить, как подобные ожидания соотносятся с реальностью. Можно надеяться, что такая многоступенчатая проверка позволит ответить на вопрос: как в пореформенный период развития российской экономики складывалось соотношение между динамикой спроса и динамикой предложения высококвалифицированной рабочей силы — «кто» из них все-таки «бежал быстрее»?

Три намеченных нами «теста» взаимодополняющие, что можно показать на следующих условных примерах. Предположим, первый «тест» дал отрицательный результат: выяснилось, что, несмотря на бурный приток на рынок труда работников с высоким формальным образованием, заметного роста безработицы среди них не наблюдалось. Однако само по себе это еще мало о чем говорит, так как, столкнувшись с возросшей конкуренцией на рынке труда, они могли резко снизить свои запросы по заработной плате. Если же они стали демонстрировать готовность получать более низкую, чем раньше, заработную плату, из-за чего фирмы начали охотнее принимать их на работу, то это и могло послужить причиной отсутствия среди них растущей безработицы.

Но предположим далее, что результаты второго «теста» также оказались отрицательными: никакого снижения относительных заработков у работников с высоким формальным образованием, а следовательно, и экономической отдачи от вложений в него, не происходило. Однако и в этом случае ставить точку было бы рано. Дело в том, что разрыв в заработной плате между более и менее образованными работниками мог не меняться, если она снижалась одновременно как у тех, так и у других. В ситуации, когда, например, выпускники вузов начинают занимать менее оплачи-

³ *Becker G. S. Are Too Many Young People Going to College? Mimeo. 2011. www.becker-posner-blog.com/2011/03/index.html. Сам Беккер не обнаруживает никаких признаков ни того, ни другого, что позволяет ему отвергнуть вывод о том, что в современной американской экономике наблюдается быстрое сжатие сегмента высокооплачиваемых рабочих мест, на которых можно продуктивно использовать труд работников с дипломами университетов и колледжей.*

ваемые рабочие места, на которых раньше трудились выпускники средних школ, а те, в свою очередь, опускаются на еще хуже оплачиваемые рабочие места, которые раньше заполнялись выпускниками начальных школ, то тогда, несмотря на избыток предложения работников с высшим образованием, их выигрыш в заработках по сравнению с работниками со средним образованием может не только не сократиться, но при определенных обстоятельствах даже возрасти. В таком случае «премия» за обладание вузовским дипломом будет удерживаться на прежнем высоком уровне.

Предположим, наконец, что и третий «тест» ничего не показал: признаков нисходящей профессиональной мобильности выявлено не было, основная масса работников с высшим образованием, как и прежде, продолжает концентрироваться на верхних этажах профессионально-квалификационной иерархии. Только тогда у нас уже действительно не остается оснований говорить о переинвестировании в человеческий капитал. Сочетание устойчиво низкой безработицы с внушительным выигрышем в заработках и высоким профессиональным статусом будет однозначно указывать на то, что спрос на высококвалифицированную рабочую силу рос, по меньшей мере, так же активно, как и ее предложение.

Произошел ли скачок в показателях безработицы?

Как и в большинстве других стран, в России наличие высокого образования резко снижает риск попадания в ряды «лишних людей». В российских условиях по мере повышения уровня образования работников безработица снижается практически монотонно (см. табл. 1)⁴. Так, среди лиц с высшим образованием она оказывается примерно вдвое ниже, чем в среднем по стране. Напротив, среди лиц с основным и начальным общим образованием она в 2–2,5 раза превышает среднероссийский показатель.

Т а б л и ц а 1

Уровень безработицы по полу и образованию, 2008 г. (в %)

	Высшее профессиональное	Неполное высшее профессиональное	Среднее профессиональное	Начальное профессиональное	Среднее (полное) общее	Основное общее	Начальное общее, не имеют начального общего	Итого
Все население*	2,8 (0,3)	12,1 (1,5)	4,7 (0,7)	6,6 (1,1)	9,7 (1,9)	14,7 (5,1)	16,3 (6,6)	6,3 (1,2)
Мужчины	2,7	11,7	4,7	6,4	9,4	14,9	18,7	6,6
Женщины	2,9	12,6	4,6	6,9	10,2	14,4	13,1	6,1

* В скобках приведены оценки уровня отчаявшихся работников.

Источник: ОНПЗ, 2008.

По доле длительно безработных обладатели высокого образования также сильно «отстают» от других групп. Если среди безработных с высшим образованием в 2008 г. больше года искали работу 30%, то среди безработных со средним образованием и ниже — 40–60%. Наконец, по мере повышения уровня образования резко снижается

⁴ Единственное исключение — лица с незаконченным высшим образованием, уровень безработицы среди которых выше среднего по стране. Это связано со спецификой трудового поведения студентов вузов, заинтересованных в получении работы, которую можно совмещать с учебой.

доля отчаявшихся, прекративших поиск на рынке труда из-за невозможности найти работу: у обладателей вузовских дипломов она не достигает даже 0,5%, а у тех, кто не пошел дальше начальной школы, приближается к 7%. Отсюда следует, что самые тяжелые, застойные формы незанятости чаще всего характерны для лиц с низким образованием, а высокое образование обеспечивает по отношению к ним практически полный иммунитет.

В таблице 2 представлены аналогичные оценки для четырех укрупненных возрастных групп. Для всех них прослеживается однозначная, четко выраженная закономерность: чем лучше образовательная подготовка, тем ниже безработица. Если определить потенциальный «выигрыш» с точки зрения сокращения риска безработицы как разность в ее уровнях у обладателей вузовских дипломов и обладателей аттестатов об окончании средней школы, то для молодежи он составит 11 п. п., для лиц активного возраста — 7, для лиц предпенсионного возраста — 4 и для лиц пенсионного возраста — 1,5 п. п.

Т а б л и ц а 2

Уровень безработицы по основным возрастным группам и образованию, 2008 г. (в %)*

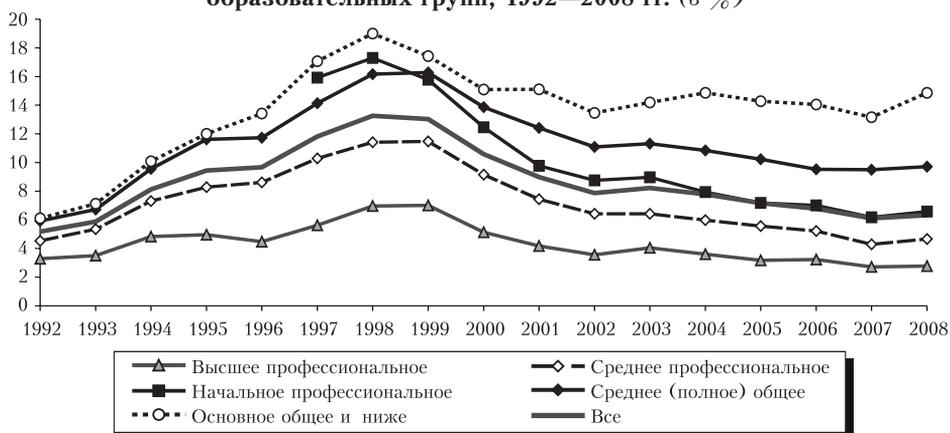
	Высшее профессиональное	Неполное высшее профессиональное	Среднее профессиональное	Начальное профессиональное	Среднее (полное) общее	Основное общее	Начальное общее, не имеют начального общего
Молодежь	7,6	19,2	9,9	11,2	19,2	23,8	23,3
Лица зрелого возраста	2,9	12,5	4,6	6,7	9,7	15,9	23,7
Лица предпенсионного возраста	2,4	2,3	4,2	5,0	6,4	10,2	15,2
Лица пенсионного возраста	2,6	3,0	4,0	4,2	4,0	4,1	4,3
Все население	2,7	11,7	4,7	6,4	9,4	14,9	18,7

* Молодежь — 15–24 года; лица зрелого возраста — 25–49 лет; лица предпенсионного возраста — женщины 50–54 года и мужчины 50–59 лет; лица пенсионного возраста — женщины 55–72 года и мужчины 60–72 года.

Источник: ОНПЗ, 2008.

Отмеченные различия были устойчивыми и сохранялись независимо от состояния российского рынка труда в тот или иной период. На рисунке 1 показано изменение показателей безработицы для различных образовательных групп в 1992–2008 гг. Легко убедиться, что групповые уровни безработицы менялись примерно по тем же траекториям, что и ее общий уровень: сначала резкий скачок в кризисный период 1992–1998 гг., затем быстрое сокращение в посткризисный период 1999–2008 гг. Однако у групп с более высокой образовательной подготовкой кумулятивный прирост безработицы в первый период был намного слабее, а ее кумулятивное сокращение во второй период — сильнее, чем у групп с более низкой. Это указывает на то, что работники с высоким образованием (прежде всего — высшим) успешнее адаптировались к резким изменениям в экономической и социальной среде в переходный период. Вопреки многочисленным предсказаниям, активный приток на рынок труда работников с дип-

Динамика уровня безработицы для различных образовательных групп, 1992—2008 гг. (в %)



Источник: ОНПЗ.

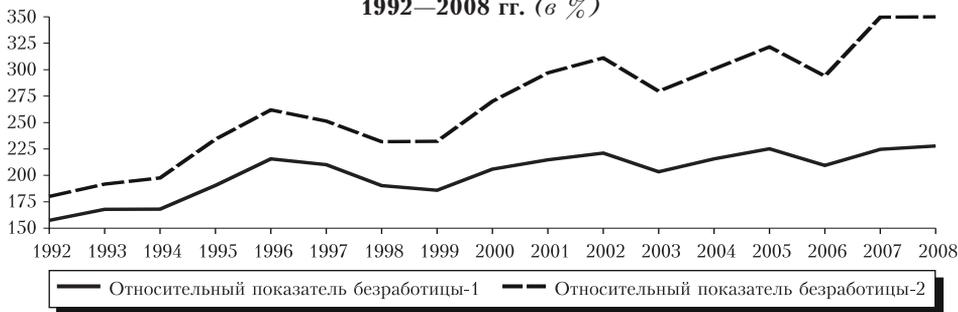
Рис. 1

ломами вузов и ссузов в 1990—2000-е годы не привел к повышению для них риска безработицы.

Более того, эскалация предложения труда таких работников сопровождалась не ухудшением, а улучшением их конкурентных позиций, причем не только абсолютных, но и, что гораздо удивительнее, относительных. На рисунке 2 это показано на примере двух относительных индикаторов безработицы: во-первых, отношения среднероссийской безработицы к ее уровню среди лиц с высшим образованием и, во-вторых, отношения безработицы среди лиц со средним образованием к ее уровню среди лиц с высшим образованием. Как можно видеть, если в 1992 г. уровень безработицы среди обладателей высшего образования «отставал» от общего уровня безработицы в 1,6 раза, то в 2008 г. — уже в 2,3 раза. Если в начале этого периода он был ниже уровня безработицы среди обладателей среднего образования в 1,8 раза, то в конце — в 3,5 раза.

Таким образом, ничто не свидетельствует о начавшемся «выдавливании» выпускников вузов из занятости в безработицу; скорее можно говорить об обратном процессе — об их *втягивании* из безработицы в за-

Динамика относительных показателей безработицы, 1992—2008 гг. (в %)



Источник: ОНПЗ.

Рис. 2

нятость. Отсутствие признаков — во всяком случае явных — перепроизводства дипломированной рабочей силы заставляет предполагать, что спрос на нее рос как минимум такими же темпами, как и ее предложение.

На это можно возразить, что приведенные оценки относятся ко всем работникам независимо от возраста, а процесс постепенного вытеснения в безработицу мог быть сфокусирован исключительно на недавних выпускниках вузов и ссузов, вступивших на рынок труда в самое последнее время. Иными словами, ситуация для старших поколений дипломированной рабочей силы могла не измениться, но для младших резко ухудшиться. Однако и это предположение не находит фактического подтверждения. Как видно на рисунке 3, на протяжении всего пореформенного периода показатели безработицы для молодежных когорт с третичным образованием оставались существенно ниже, чем для не имеющих его. Еще удивительнее, что во второй половине 2000-х годов (до наступления экономического кризиса) уровень безработицы среди недавних выпускников вузов был ниже не только чем в 1990-е, но и чем в первой половине 2000-х годов.



Источник: ОНПЗ.

Рис. 3

Об этом же свидетельствует динамика относительных показателей безработицы среди молодежи в возрасте 25—34 года. На рисунке 4 показано, что в последние два десятилетия у молодых работников с высшим образованием шансы найти занятость заметно улучшились, причем не только абсолютно, но и относительно. Так, если в 1992 г. вероятность оказаться без работы была у них ниже, чем у молодых работников с полным средним образованием, лишь в 1,4 раза, то в 2008 г. — уже в 3,6 раза.

Результаты нашего первого «теста» оказываются однозначно отрицательными. Нет никаких свидетельств того, что эскалация предложения работников с дипломами вузов и ссузов заметно ухудшила их конкурентные позиции на рынке труда. Безработица среди



Рис. 4

них была и остается гораздо ниже, чем среди работников с более низким образованием. Не только опытные, но и молодые работники, лишь недавно окончившие вузы и ссузы, продолжают пользоваться устойчиво высоким спросом, что подтверждает резкое повышение их шансов — как абсолютных, так и относительных — найти занятость.

Но здесь возможно возражение. Даже при сохранении у работников с высоким образованием чрезвычайно благоприятных перспектив получить занятость нельзя исключить, что условия оплаты их труда резко ухудшились. Сокращение относительных заработков могло стать ценой, которую им пришлось заплатить за то, чтобы избежать возможного роста безработицы. В таком случае нам следовало бы ожидать резкого падения экономической отдачи от образования, как это и предполагает второй из предложенных «тестов».

Упала ли экономическая отдача от образования?

Обобщенным индикатором экономической ценности вложений в образование можно считать выигрыш в заработках, который оно обеспечивает своим обладателям. Насколько окупаются эти вложения в российских условиях, ведут ли они к росту заработной платы?

Для России к основным источникам информации о заработной плате на микроуровне относятся: Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ), Национальное обследование благосостояния домохозяйств и участия в социальных программах (НОБУС) и Обследования заработной платы по профессиям (ОЗПП)⁵. Данные РМЭЗ доступны за 1994—2010 гг. (с пропуском

⁵ РМЭЗ, общенациональное лонгитюдное обследование домохозяйств, проводится один раз в год Исследовательским центром ЗАО «Демоскоп» совместно с Институтом социологии РАН, Институтом питания РАМН и Университетом Северной Каролины в Чапел-Хилл (США). Исходная выборка составляет около 5 тыс. жилищ-домохозяйств (порядка 12 тыс. респондентов), расположенных в 160 населенных пунктах в 35 субъектах Российской Федерации. Выборка построена так, что результаты обследования репрезентативны для России в целом. Обследование НОБУС было проведено Росстатом при поддержке Всемирного банка в мае 2003 г. Выборка включала около 45 тыс. домохозяйств и была представительной для 46 субъектов РФ. ОЗПП проводит Росстат начиная с 2005 г. один раз в два года. Итоговую базу ОЗПП составляет информация о примерно 750 тыс. работников по всем субъектам РФ. Выборка ограничена традиционным корпоративным сектором — крупными и средними предприятиями и организациями и не включает субъекты малого предпринимательства с численностью занятых менее 15 человек.

1997 и 1999 гг.); данные НОБУС — за 2003 г.; данные ОЗПП — за 2005, 2007 и 2009 гг. Выборки, на которых они строятся, отличаются не только по размерам, но и по способам формирования, что делает получаемые на их основе результаты не полностью сопоставимыми⁶.

В таблице 3 приведены оценки средних месячных заработков для различных образовательных групп по результатам двух последних по времени обследований — ОЗПП за 2009 г. и РМЭЗ за 2010 г. Несмотря на определенные расхождения, общая картина дифференциации заработной платы в зависимости от полученного работниками образования оказывается схожей.

Т а б л и ц а 3

**Средняя месячная заработная плата по полу
и уровню образования (тыс. руб.)**

Группа работников по уровню образования	ОЗПП, 2009 г.			РМЭЗ, 2010 г.		
	все	мужчины	женщины	все	мужчины	женщины
Высшее	24,4	30,7	20,4	18,7	23,6	15,7
Неполное высшее	15,1	19,0	13,1	—	—	—
Среднее профессиональное	15,3	19,5	12,9	13,1	17,1	10,7
ПТУ + полное среднее	15,3	18,4	10,9	13,2	15,7	9,8
ПТУ + неполное среднее				12,3	15,0	8,8
Среднее (полное) общее	14,8	18,4	10,6	13,4	15,7	10,5
Основное общее и ниже	12,3	15,2	8,8	11,3	13,1	8,3
Все	18,1	22,1	15,0	14,7	17,6	12,1

Источники: РМЭЗ; ОЗПП.

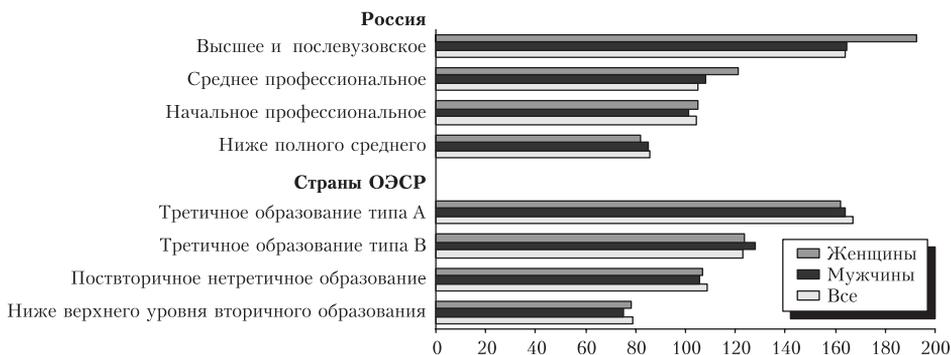
По данным обоих обследований, работники с полным средним образованием зарабатывают на 15–20% больше, чем работники с основным общим или начальным образованием. Обучение в ПТУ увеличивает заработную плату на 2–3%, по данным ОЗПП, но сокращает ее на 5–10%, если оно велось на базе неполной средней школы, и дает практически нулевой эффект, если на базе полной средней школы, по данным РМЭЗ. Согласно ОЗПП, окончание ссуза обеспечивает прирост заработков примерно на 10% у мужчин и на 20% у женщин. Согласно РМЭЗ, аналогичная «прибавка» оказывается примерно такой же для мужчин — около 10%, но существенно более низкой для женщин — менее 5%. По данным ОЗПП, относительный выигрыш в заработках при наличии вузовского диплома достигает около 70% для мужчин и свыше 90% для женщин. Показатели РМЭЗ ниже — примерно 50% у мужчин и у женщин. Однако все оценки укладываются в границы «премий» за высшее образование, которые можно считать типичными для развитых стран, где они обычно варьируют в пределах 50–100%.

⁶ Наиболее серьезные расхождения существуют между РМЭЗ и НОБУС, с одной стороны, и ОЗПП — с другой. ОЗПП намного превосходят РМЭЗ и НОБУС как по размерам выборки, так и по охвату регионов. Кроме того, информация об отдельных работниках поступает в них из кадровой и бухгалтерской отчетности предприятий, а не путем опроса работников, что резко повышает ее надежность. Однако ОЗПП включают только работников крупных и средних предприятий, занятых полное рабочее время, причем с исключением ряда как самых низко- (сельское хозяйство), так и самых высокооплачиваемых отраслей (финансы и государственное управление).

В среднем в странах — членах ОЭСР те, кто не закончил среднюю школу, зарабатывают на 20–25% меньше, чем закончившие ее (см. рис. 5). По сравнению с обладателями полного среднего образования выигрыш в заработках у обладателей поствторичного нетретичного образования (аналог российского НПО) составляет 5–8%; у обладателей третичного образования типа В (аналог российских ссузов) — 23–28%; у обладателей третичного образования типа А (аналог российских вузов) — 62–67%. Для мужчин «прибавка» за высшее образование варьирует от 33% (Норвегия) до 158% (Венгрия), для женщин — от 27% (Дания) до 101% (Ирландия и Южная Корея).

**Относительные заработки в России и странах ОЭСР
среди работников в возрасте 25–64 года, 2006–2007 гг.**

*(соотношение с заработками работников, имеющих
полное среднее образование, в %)*



Источники: Education at Glance / OECD. P., 2009; ОЗПП, 2007.

Рис. 5

Российские показатели, рассмотренные выше, находятся в этом же диапазоне. Работники, являющиеся аутсайдерами с точки зрения полученного ими образования, оплачиваются (в относительном выражении) в России лучше, чем в странах ОЭСР. Выпускники ПТУ находятся в несколько худшем, а выпускники ссузов — в намного худшем положении, чем выпускники аналогичных образовательных учреждений в развитых странах. (Впрочем, последнее касается только мужчин; у женщин выигрыш в заработках у обладательниц среднего профессионального образования в России и в странах ОЭСР практически совпадает.) Наконец, после окончания вузов мужчины оплачиваются в России примерно так же, а женщины — намного щедрее, чем в среднем в развитых странах. Дополнительный выигрыш в относительных заработках российских женщин по сравнению со средними показателями для женщин из стран ОЭСР весьма внушителен — порядка 30 п. п.

Таким образом, на российском рынке труда наличие высокого образования ценится примерно так же (в относительном выражении), как на рынках труда других стран. При этом с точки зрения «прибавки» за высшее образование российские мужчины располагаются примерно посередине, а женщины — ближе к верхней границе коридора значений, наблюдаемых для стран — членов ОЭСР.

Более точным показателем эффективности инвестиций в человеческий капитал служат оценки норм отдачи, показывающие, как возрастают заработки работников при увеличении продолжительности их обучения на один год. По сравнению с более грубым измерителем, который обсуждался выше (разностью в заработках между различными образовательными группами), они имеют ряд преимуществ.

Во-первых, нормы отдачи представляют собой оценки «чистого» вклада образования в заработки, свободного от влияния других факторов (пол, возраст, трудовой стаж и т. д.). Во-вторых, они позволяют сравнивать эффективность вложений в человека с эффективностью любых других вложений. В качестве еще одного показателя окупаемости инвестиций в человеческий капитал широко используются также оценки «премий» за образование, которые рассчитываются не для числа лет обучения, а для различных его типов или уровней. Они, следовательно, показывают, какой выигрыш в заработках обеспечивает переход с одной, более низкой, на другую, более высокую, ступень образования (например, от полного среднего к высшему).

В современной практике отдачу от вложений в человеческий капитал определяют обычно по результатам эконометрического оценивания минцеровского уравнения заработков. (Названо в честь известного американского экономиста Дж. Минцера, который первым ввел его в научный оборот⁷.) Несмотря на определенные недостатки и ограничения, оценки норм отдачи, получаемые при использовании минцеровского подхода, остаются наиболее популярным инструментом анализа при изучении проблем накопления и использования человеческого капитала. В первом приближении они дают достаточно адекватное представление об экономической ценности образования и помогают увидеть, как со временем менялось соотношение между спросом на обученную рабочую силу и ее предложением. Для государства нормы отдачи служат одним из важных ориентиров при выработке и принятии решений в области образовательной политики⁸.

Подсчету норм отдачи от образования посвящено множество исследований. Для зрелых рыночных экономик их оценки чаще всего лежат в диапазоне от 6 до 10%⁹. Для развивающихся стран они оказываются выше, превосходя, как правило, уровень 10%¹⁰. Однако в плановых экономиках, включая Россию, ситуация была принципиально иной. Ретроспективный анализ свидетельствует о том, что нормы отдачи находились в них на очень низком уровне — не более 2–3%. Реально это означало, что с точки зрения пожизненных заработков человек, получивший диплом об окончании вуза, не выигрывал практически ничего.

Рыночные реформы привели к слову прежней «зарегулированной» системы оплаты труда и сопровождалась драматическими сдвигами в спросе и предложении образованной рабочей силы. В новых условиях нормы отдачи стали стремительно повышаться. Оценки, относящиеся к 1990-м годам, отражают уже полностью изменившуюся картину: в России нормы отдачи практически сразу выросли до 6–7%, достигнув нижней границы окупаемости образования в развитых странах. В начале 2000-х годов, после вступления российской экономики в фазу подъема, они увеличи-

⁷ *Mincer J.* Schooling, Experience and Earnings. N.Y.: Columbia University Press, 1974.

⁸ *Flabbi L., Paternostro S., Tiongson E. R.* Returns to Education in the Economic Transition: A Systematic Assessment Using Comparable Data // *Economics of Education Review*. 2008. Vol. 27, No 6. P. 724–740.

⁹ *Bils M., Klenow P. J.* Does Education Cause Growth? // *American Economic Review*. 2000. Vol. 90, No 5. P. 1160–1183; *Harmon C., Oosterbeek H., Walker I.* Returns to Education: Microeconomics // *Journal of Economic Surveys*. 2003. Vol. 17, No 2. P. 115–155; *Psacharopoulos G., Patrinos H. A.* Returns to Investment in Education: A Further Update // *Economics of Education*. 2004. Vol. 12, No 2. P. 111–134.

¹⁰ *Psacharopoulos G., Patrinos H. A.* Op. cit.

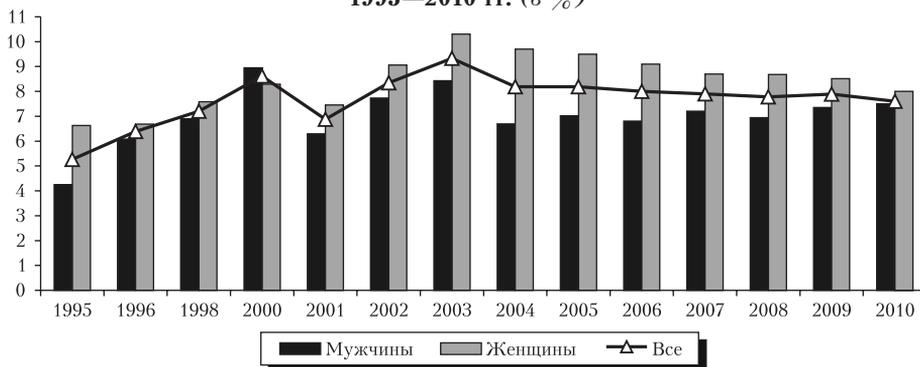
чились еще на 2–3 п. п., выйдя на отметку 10%. По международным меркам, это вполне стандартный, наиболее часто встречающийся результат.

Как показывает сравнительный анализ, Россия стала одной из немногих постсоциалистических стран, где рост норм отдачи не ограничился ранним этапом переходного процесса, а продолжился и на его позднем этапе¹¹. В большинстве других стран с переходной экономикой их динамика была более простой: сначала — быстрый подъем в первой половине 1990-х годов, затем — стабилизация в последующие годы. Еще интереснее, что в России даже в конце 2000-х годов, несмотря на сверхактивный приток на рынок труда выпускников вузов и вузов, экономическая ценность образования по-прежнему оставалась достаточно высокой. Обнаружить однозначные свидетельства ее резкого снижения не удастся (во всяком случае, пока).

Чтобы показать, как в пореформенный период менялись нормы отдачи от образования, мы воспользовались данными трех названных выше обследований, оценив на их основе две версии минцеровского уравнения заработков: первую — с использованием переменной числа лет обучения; вторую — с использованием переменных для уровней образования (в качестве базовой группы, относительно которой рассчитывались образовательные «премии», выступали работники, окончившие полную среднюю школу). Из оценок, полученных на данных РМЭЗ, следует, что в 1995–2010 гг. нормы отдачи колебались в диапазоне 6–9% (см. рис. 6)¹². Другими словами, увеличение продолжительности обучения на один год обеспечивало прирост заработков примерно на 6–9%. Они «стартовали» с порога 6% в середине 1990-х годов, достигли пика в начале 2000-х, превысив отметку 9%, но к концу десятилетия снизились на 1–1,5 п. п. до 7,5–8%.

Расчеты на данных НОБУС и ОЗПП дают несколько иную картину (см. рис. 7). Из них следует, что в 2003–2009 гг. нормы отдачи от образования колебались около отметки 10–11%, не обнаруживая при-

Динамика норм отдачи от образования по данным РМЭЗ, 1995–2010 гг. (в %)

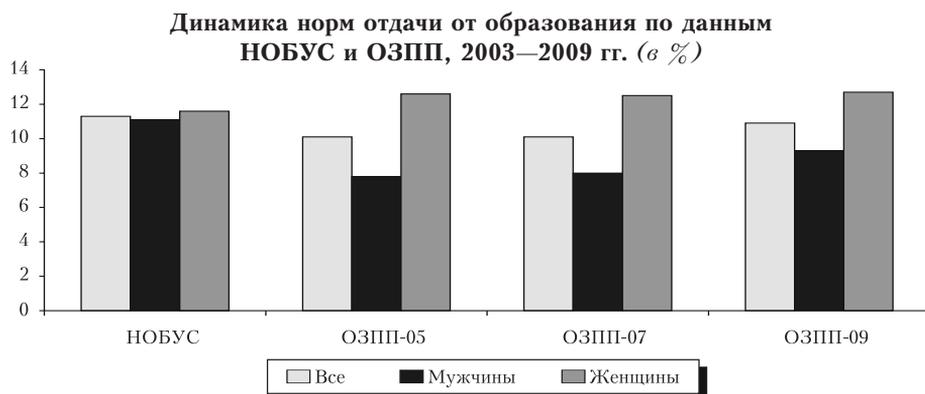


Источник: РМЭЗ.

Рис. 6

¹¹ Flabbi L., Paternostro S., Tiongson E. R. Op. cit.

¹² Все приводимые ниже результаты получены путем оценивания «канонического» минцеровского уравнения заработков, включавшего в качестве зависимой переменной логарифм часовой заработной платы, а в качестве независимых — показатели пола, образования, трудового стажа и квадрата трудового стажа. По всем обследованиям для всех лет коэффициенты регрессии при переменных образования статистически значимы на 1-процентном уровне доверительной вероятности.



Источники: НОБУС; ОЗПП.

Рис. 7

знаков снижения¹³. В условиях, когда показания основных источников, пусть не очень значительно, но расходятся, наиболее адекватной представляется характеристика второй половины 2000-х годов как периода приблизительной стабильности экономической отдачи от образования.

В российских условиях нормы отдачи для женщин оказываются значительно — до $\frac{1}{3}$ — выше, чем для мужчин: они соотносятся как 8,0 против 7,5% по данным РМЭЗ за 2010 г., и как 12,7 против 9,3% по данным ОЗПП за 2009 г. Такая гендерная асимметрия — широко распространенный феномен, типичный для большинства стран¹⁴. Объясняется он несколькими факторами.

Во-первых, как показывает опыт, для женщин характерно более ответственное отношение к самому процессу обучения, так что качество получаемого образования у них обычно выше, чем у мужчин. Во-вторых, женщины с высоким образованием сталкиваются, как правило, с меньшей дискриминацией на рынке труда, чем обладательницы низкого образования. Как следствие, относительный разрыв в заработках между более и менее образованными работниками у них больше, чем у мужчин. В-третьих, из-за наличия на рынке труда гендерной сегрегации женщины слабо представлены в традиционно мужских «синеворотничковых» профессиях, где используется преимущественно физический труд и где поэтому заработная плата формируется во многом независимо от имеющегося у работников формального образования. Вследствие этого среди женщин неравенство в достигнутых уровнях образования сопровождается более сильным неравенством в заработках, чем среди мужчин. В российском случае именно последний механизм следует, по-видимому, считать ключевым.

Еще больший интерес представляют оценки «премий» за различные уровни образования, которые в отличие от оценок норм отдачи позво-

¹³ Более высокие оценки по НОБУС, чем по ОЗПП, на рисунке 7 объясняются различным отраслевым охватом — более широким в НОБУС и более узким в ОЗПП. При пересчете норм отдачи по данным НОБУС для того же круга отраслей, что и в ОЗПП, их величина снижается до 8,9% (до 7,4% у мужчин и до 10,2% у женщин), что меньше аналогичных оценок по данным ОЗПП.

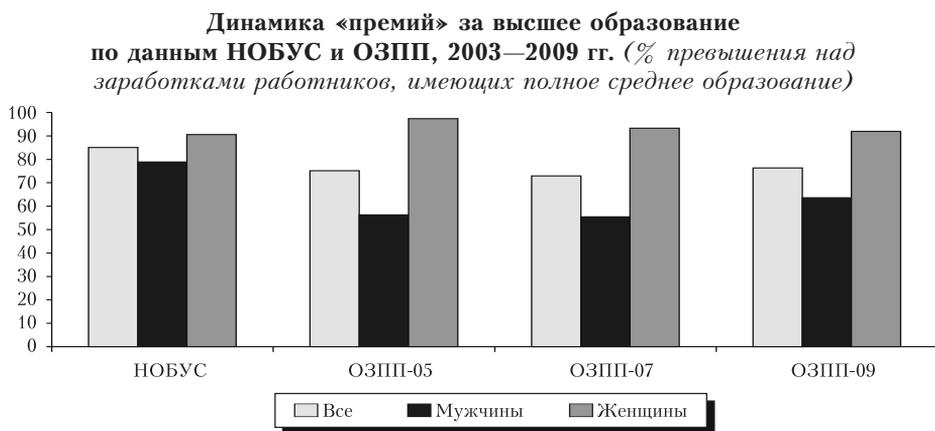
¹⁴ *Dougherty Ch. Why Is the Rate of Return to Schooling Higher for Women Than for Men? // CEP Discussion Paper. 2003. No 581; Psacharopoulos G., Patrinos H. A. Op. cit.*

ляют учитывать внутреннюю неоднородность накапливаемого человеческого капитала (когда, например, год обучения в вузе обеспечивает совершенно иную «прибавку» к заработку, чем год обучения в ПТУ или ссузе). На рисунках 8–9 представлены оценки образовательных «премий» за высшее образование по данным РМЭЗ, НОБУС и ОЗПП.



Источник: РМЭЗ.

Рис. 8



Источники: НОБУС; ОЗПП.

Рис. 9

Все три обследования свидетельствуют о значительной «премии» за высшее образование. Согласно РМЭЗ, в 2000-е годы она колебалась в пределах 50–70%; согласно НОБУС, составляла 85%; согласно ОЗПП, достигала 73–76%¹⁵. Наиболее корректными следует, по-видимому, признать оценки по данным ОЗПП. РМЭЗ и НОБУС могут занижать величину «премий» за высшее образование из-за недостаточного охвата наиболее высокооплачиваемых групп работников: поскольку домохозяйства из высокодоходных страт склонны избегать участия в опросах, такие

¹⁵ Как уже отмечалось, причиной более высоких результатов по НОБУС, чем по ОЗПП, выступает различный охват отраслей. При пересчете «премий» за высшее образование по данным НОБУС для того же круга отраслей, что и в ОЗПП, их величина снижается до 64% (до 49% у мужчин и до 77% у женщин) и оказывается ниже оценок по данным ОЗПП.

группы обычно недоступны для интервьюеров и недостаточно представлены в соответствующих выборках. В отличие от них ОЗПП в меньшей степени подвержены искажениям подобного рода, так как базируются на статистической отчетности предприятий, которая включает информацию о заработках даже наиболее высокооплачиваемых групп работников¹⁶.

На рисунке 8, построенном по данным РМЭЗ, видно, что средняя величина «премий» за вузовские дипломы достаточно сильно колебалась во времени. Согласно этим данным, во второй половине 1990-х годов она составляла 30–40%, в начале 2000-х годов увеличилась до 65–70%, но впоследствии опустилась ниже отметки 60%. Данные ОЗПП (см. рис. 9) не фиксируют для второй половины 2000-х годов какого-либо отката в «премиях» за высшее образование, что позволяет говорить об их фактической стабильности.

Для женщин экономическая ценность вузовских дипломов больше (причем существенно), чем для мужчин. По данным РМЭЗ, в 2010 г. у женщин отдача от высшего образования приближалась к 60%, тогда как у мужчин едва превышала 50%. Еще более сильный — в 1,5 раза — гендерный разрыв обнаруживается при использовании данных ОЗПП за 2009 г.: «премия» для мужчин составляла около 60%, для женщин — более 90%.

В чем же причина стремительного повышения экономической ценности человеческого капитала, начавшегося после старта рыночных реформ? Отметим, что сам этот процесс был практически всеобщим — в большей или меньшей степени им оказались затронуты все страны с переходной экономикой¹⁷. Если Россия чем и выделялась на фоне других постсоциалистических стран, так это тем, что у нее скачок в нормах отдачи был одним из самых сильных; кроме того, их повышение растянулось на более длительное время, захватив не только 1990-е, но и начало 2000-х годов¹⁸.

Для объяснения «взлета» норм отдачи в странах с переходной экономикой обычно ссылаются на действие нескольких факторов¹⁹. Во-первых, это отказ от централизованных механизмов формирования оплаты труда, действовавших при плановой системе. Поскольку отличительной чертой этой системы было искусственное сжатие дифференциации в доходах, заработная плата оказывалась слабо связанной с факторами, определявшими производительность труда отдельных

¹⁶ В то же время, как отмечалось выше, за рамками ОЗПП остаются отрасли с наиболее низкими (сельское хозяйство) и наиболее высокими (финансы и государственное управление) показателями оплаты труда, что также может вести к недооценке «премий» за высшее образование.

¹⁷ *Trostel P., Walker I., Woolley P.* Estimates of the Economic Return to Schooling for 28 Countries // *Labour Economics*. 2002. Vol. 9, No 1. P. 1–16; *Fleisher B., Sabirianova K., Wang X.* Returns to Skills and the Speed of Reforms: Evidence from Central and Eastern Europe, China, and Russia // *Journal of Comparative Economics*. 2005. Vol. 33, No 2. P. 351–370; *Flabbi L., Paternostro S., Tiongson E. R.* Op. cit.

¹⁸ *Gorodnichenko Y., Sabirianova Peter K.* Returns to Skills in Russia and Ukraine: A Semiparametric Approach to Cross-Country Analysis // *Journal of Comparative Economics*. 2005. Vol. 33, No 2. P. 324–350; *Fleisher B., Sabirianova K., Wang X.* Op. cit.; *Flabbi L., Paternostro S., Tiongson E. R.* Op. cit.

¹⁹ *Sabirianova Peter K.* Skill-Biased Transition: The Role of Markets, Institutions, and Technological Change // *IZA Discussion Paper*. 2003. No 893; *Fleisher B., Sabirianova K., Wang X.* Op. cit.

работников (их образованием, квалификацией и т. д.). После начала рыночных реформ между предприятиями развернулась конкуренция за привлечение и удержание лучших работников, обладающих наибольшими запасами человеческого капитала. Под ее влиянием различия в заработной плате между более и менее образованными работниками стали приходить в соответствие с различиями в производительности их труда. Отсюда — декомпрессия относительных заработков и, как следствие, быстрый рост норм отдачи от образования.

Во-вторых, важную роль мог играть так называемый аллокационный эффект, выражающийся в том, что образование наделяет людей лучшими адаптивными способностями. Как показывает опыт, образованные люди более умело и рационально распоряжаются своими материальными и временными ресурсами, активнее осваивают новые знания и навыки, быстрее откликаются на достижения научно-технического прогресса и раньше начинают внедрять их в своей повседневной практике²⁰. Тогда естественно ожидать, что работники с высокой формальной подготовкой будут успешнее адаптироваться к непредвиденным изменениям в экономической, институциональной и технологической среде, другими словами, лучше справляться с «неравновесными» ситуациями, эффективно используя открывающиеся в такие переломные времена возможности²¹. Значительно возросшая «премия» за лучшие адаптивные способности, которыми располагали работники с более высоким образованием, также могла стать одной из причин «рывка» в нормах отдачи.

В-третьих, необходимо учитывать изменения в структуре занятости в связи с отраслевой перестройкой экономики²². Когда занятость в менее «интеллектуалоемких» отраслях (сельское хозяйство или ЖКХ) расширяется медленнее или сокращается быстрее, чем в более «интеллектуалоемких» (здравоохранение или финансы), потребность в высококвалифицированной рабочей силе возрастает (абсолютно либо относительно). В российской экономике и в 1990-е, и в 2000-е годы ситуация складывалась именно так: доля занятых в «неинтеллектуалоемких» отраслях постепенно (хотя и не монотонно) сокращалась, тогда как в «интеллектуалоемких» росла. За пореформенный период доля первых снизилась примерно на 3 п. п., а вторых — повысилась примерно на 6 п. п. (см. рис. 10). Другими словами, положительная динамика образовательных «премий» могла быть результатом межотраслевых сдвигов в структуре занятости, благоприятных для работников с высокой и неблагоприятных для работников с низкой формальной подготовкой.

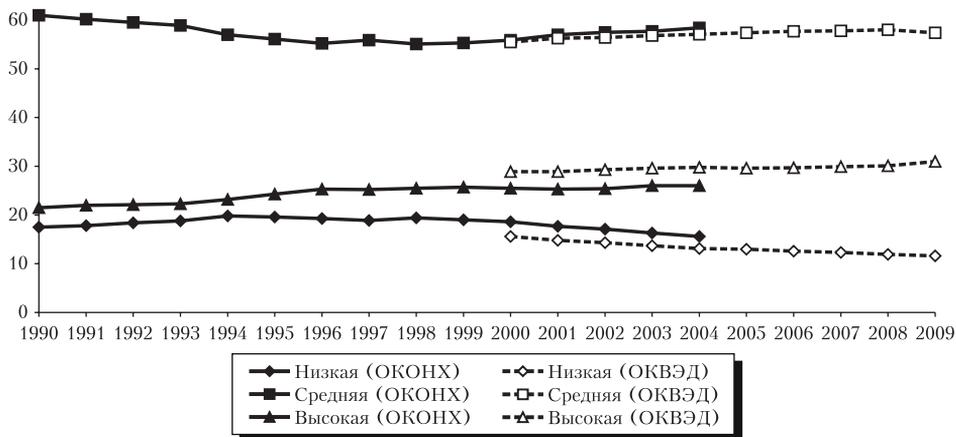
Наконец, скачок в нормах отдачи мог быть связан с изменениями в структуре спроса на рабочую силу *внутри* отдельных отраслей: от работников с более низким к работникам с более высоким образо-

²⁰ Nelson R. R., Phelps E. S. Investments in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth // American Economic Review. 1966. Vol. 56, No 2.

²¹ Schultz T. The Value of the Ability to Deal with Disequilibria // Journal of Economic Literature. 1975. Vol. 13, No 3. P. 827–846.

²² Капелюшников Р. Структура российской рабочей силы: особенности и динамика // Вопросы экономики. 2006. № 10.

Изменение в распределении занятых по отраслям с низкой, средней и высокой «интеллектуалоемкостью», 1990—2009 гг. (в %, все занятые = 100%)*



* Отрасли классифицировались в зависимости от доли занятых работников, имеющих высшее образование. К первой группе (с низкой «интеллектуалоемкостью») были отнесены сельское хозяйство, рыболовство и ЖКХ; ко второй (со средней «интеллектуалоемкостью») — промышленность, строительство, торговля, транспорт и прочие отрасли; к третьей (с высокой «интеллектуалоемкостью») — здравоохранение, образование, культура и искусство, наука, финансы и государственное управление.

Рис. 10

ванием. В таком случае относительные заработки первых должны были снизиться, а вторых — возрасти. В развитых странах подобные изменения принято относить на счет технологического прогресса, «смещенного» в пользу высококвалифицированной рабочей силы (skill-biased technological change). Технологический прогресс такого типа комплементарен по отношению к накоплению человеческого капитала, то есть требует для своей реализации работников, обладающих высоким образованием (яркий пример — современные информационно-компьютерные технологии)²³. Стимулируя спрос на таких работников, «смещенный» технологический прогресс способствует опережающему росту их заработков, в результате повышаются нормы отдачи.

Впрочем, применительно к переходной российской экономике тезис о «смещенном» технологическом прогрессе представляется несколько умозрительным²⁴. В условиях глубокого и затяжного трансформационного кризиса в ней наблюдался скорее технологический регресс, нежели прогресс: шло быстрое физическое и моральное старение производственного аппарата; резко упали расходы на НИОКР; во многих секторах экономики возобладала тенденция к примитивизации используемых технологий (особенно в неформальном секторе, включая

²³ Acemoglu D. Why Do New Technologies Complement Skills? Directed Technical Change and Wage Inequality // The Quarterly Journal of Economics. 1998. Vol. 113, No 4. P. 1055—1089; Card D., Di Nardo J. Skill Biased Technological Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzles // NBER Working Paper. 2002. No 8769; Autor D. H., Levy F., Murnane R. J. The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration // The Quarterly Journal of Economics. 2003. Vol. 118, No 4. P. 1280—1333.

²⁴ Sabirianova Peter K. Op. cit.

ЛПХ). «Смещенность» спроса в пользу высококвалифицированной рабочей силы если и существовала, то ее порождали факторы не столько технологического, сколько организационного порядка.

Отличительной чертой плановых экономик была гигантская экономия на издержках информации, но достигалась она примитивным способом — искусственным ограничением ее объемов. Переход к иным принципам организации общества привел к радикальной децентрализации информационных потоков и изменил их общую конфигурацию, превратив ее из преимущественно вертикальной в преимущественно горизонтальную. Тотальная институциональная перестройка потребовала освоения и внедрения множества принципиально новых организационных и управленческих практик, неизвестных плановым экономикам. Она повлекла за собой резкое увеличение объемов генерируемой и перерабатываемой информации и, как следствие, эскалацию спроса на услуги тех, кто этим занимается. Спрос на представителей «беловоротничковых» профессий, специализирующихся на работе с информацией (законодателей, политиков, журналистов, юристов, экономистов, бухгалтеров), стал непрерывно возрастать, тогда как на представителей многих «синеворотничковых» профессий — сокращаться. Под действием этих разновекторных изменений разрыв в заработках между более и менее образованными работниками начал быстро увеличиваться, что создало условия для скачка норм отдачи.

Конечно, все эти механизмы могли действовать (и, по-видимому, действовали) одновременно, не столько исключая, сколько дополняя друг друга. Но какие из них все же лучше объясняют фактически наблюдавшуюся динамику норм отдачи и поэтому могут быть признаны более фундаментальными?

1. Как нетрудно убедиться, влияние аллокационного эффекта по определению могло быть только временным. По мере нормализации экономической и институциональной среды «премия» за лучшие адаптивные способности должна была сокращаться, приводя к снижению норм отдачи. Однако нигде — включая Россию — подобного отката не наблюдалось.

2. Несколько иную динамику следовало бы ожидать, если бы решающая роль принадлежала фактору дерегулирования. В таком случае после первоначального скачка, связанного с освобождением заработных плат, нормы отдачи должны были бы стабилизироваться и затем поддерживаться на более или менее неизменном уровне, отвечающем новым рыночным условиям. Примерно по такому сценарию развивались события в большинстве постсоциалистических стран. Однако российский опыт вписывается в него лишь частично, поскольку в России нормы отдачи испытали еще один подъем на рубеже 1990—2000-х годов, когда эффект от дерегулирования оплаты труда уже был исчерпан. Еще удивительнее, что они продолжали оставаться высокими во второй половине 2000-х годов, несмотря на непрерывно ускоряющийся рост предложения рабочей силы с высокой формальной подготовкой. Казалось бы, в этих условиях нормы отдачи должны были резко пойти вниз, однако этого не произошло, и они продолжали удерживаться на достаточно высокой отметке порядка 8—10%.

3. Несомненно, важным фактором повышения норм отдачи могла стать отраслевая перестройка экономики. Однако оценки, относящиеся как к 1990-м, так и к 2000-м годам, показывают, что связь между

сдвигами в отраслевой структуре занятости и ростом спроса на дипломированную рабочую силу была достаточно слабой²⁵.

Так, по данным ОНПЗ, в кризисный период 1992—1999 гг. доля обладателей вузовских дипломов в общей численности занятых выросла на 5,2 п. п. Однако вклад в этот прирост межотраслевых факторов составлял лишь 0,4 п. п., то есть не достигал даже 10%. В посткризисный период ситуация оставалась сходной. По тем же данным, в 1999—2008 гг. доля обладателей вузовских дипломов в общей численности занятых в российской экономике увеличилась на 6,5 п. п. Но из этого прироста на счет межотраслевых сдвигов можно отнести только 1,8 п. п., то есть не более 25%. Следовательно, спрос на работников с вузовскими дипломами преимущественно рос *внутри* отраслей (причем всех), а не в каких-то одних отраслях за счет других.

4. По-видимому, только активной организационной и институциональной перестройкой, охватившей все звенья экономической системы, можно объяснить тот факт, что при выходе на рынок труда огромной массы выпускников вузов и ссузов нормы отдачи продолжали оставаться на достаточно высоком уровне. Возможно также, что с определенного момента к ее воздействию добавилось влияние «смещенного» технологического прогресса, способствовавшего еще большему расширению спроса на высококвалифицированную рабочую силу.

В целом же из анализа показателей экономической отдачи от образования можно сделать вывод, что в новых рыночных условиях накопление человеческого капитала стало обеспечивать российским работникам весомые преимущества, которых оно не давало при плановой системе. Бурный приток на рынок труда работников с дипломами вузов и ссузов не смог переломить тенденцию к повышению экономической ценности образования. Неудивительно, что в пореформенный период молодежь стала предъявлять на него такой активный, непрерывно усиливавшийся спрос. При этом даже во второй половине 2000-х годов нормы отдачи оставались высокими, сохраняя относительную стабильность. Это означает, что расширение предложения труда работников с высокой формальной подготовкой было более или менее синхронизировано с расширением спроса на их услуги.

Таким образом, результаты второго из предложенных нами «тестов» тоже оказываются отрицательными. Однако нарисованную выше картину можно «заподозрить» в чрезмерной идилличности из-за возможности *одновременного* снижения заработков как у более, так и у менее образованных групп работников — например, вследствие их перемещения на хуже оплачиваемые рабочие места по сравнению с теми, которые они занимали раньше. Если при таком перемещении относительные потери в заработках у менее образованных работников, выступающих в качестве референтной группы (скажем, окончивших среднюю школу), оказываются сопоставимы с аналогичными потерями у более образованных работников (скажем, окончивших вузы), то тогда «окупаемость» вложений в образование может не меняться, оставаясь по-прежнему высокой. Решающее значение в этих условиях приобретает последний, третий «тест» — о наличии или отсутствии у работников с высоким формальным образованием нисходящей профессиональной мобильности.

²⁵ Капелюшников Р. Указ. соч.

Наблюдался ли массовый отток на нижние этажи профессионально-квалификационной иерархии?

О состоянии и динамике человеческого капитала можно судить на основании не только образовательных, но и профессионально-квалификационных характеристик рабочей силы. Если ее распределение по уровням образования отражает структуру предложения человеческого капитала со стороны работников, то ее распределение по профессиям — структуру спроса на него со стороны фирм.

Уровень профессиональной квалификации определяется степенью сложности стоящих перед работниками задач, а ее *специализация* — предметной областью, к которой относятся требуемые знания и умения. На основании этих критериев Международная стандартная классификация профессий (ISCO-88), а вслед за ней и Общероссийский классификатор занятий (ОКЗ) выделяют десять укрупненных профессиональных групп, соответствующих четырем основным уровням квалификации. Для группы 1 (руководители) диапазон выполняемых задач считается слишком широким, чтобы его можно было однозначно привязать к определенному уровню квалификации. (Такая привязка также невозможна для группы 0 — вооруженные силы.) Остальные группы образуют иерархию, упорядоченную с точки зрения требуемой квалификации (см. табл. 4). Хотя между уровнями профессиональной квалификации и формального образования существует тесная связь, строгого соответствия здесь нет: во многих случаях работники с низким образованием оказываются заняты сложными, высококвалифицированными, тогда как работники с высоким образованием — простейшими, малоквалифицированными видами труда.

Т а б л и ц а 4

Уровни квалификации по основным профессиональным группам

Группа	Уровень квалификации
1. Руководители всех уровней	—
2. Специалисты высшего уровня квалификации	4
3. Специалисты среднего уровня квалификации	3
4. Работники, занятые подготовкой информации, оформлением документации, учетом и обслуживанием	2
5. Работники сферы обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и родственных видов деятельности	2
6. Квалифицированные работники сельского хозяйства	2
7. Квалифицированные рабочие крупных и мелких промышленных предприятий, художественных промыслов, строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр	2
8. Операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин	2
9. Неквалифицированные рабочие	1
10. Вооруженные силы	—

Источник: Заработная плата в российской экономике: эволюция и дифференциация / Под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшников. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. С. 407—408.

Распределение российских работников в зависимости от их профессиональной принадлежности в 1997 и 2008 гг. представлено в таблице 5. Из данных таблицы следует, что самый большой относительный прирост наблюдался в этот период у спе-

**Распределение занятых в российской экономике
по профессиональным группам, 1997 и 2008 гг. (в %)***

Группа по занятиям	1997	2008
Руководители	6,3	7,0 (7,2)
Специалисты высшего уровня квалификации	15,3	18,5 (19,0)
Специалисты среднего уровня квалификации	15,2	15,2 (15,6)
Служащие, занятые подготовкой информации	3,2	2,9 (3,0)
Работники сферы обслуживания	10,8	13,8 (14,2)
Квалифицированные рабочие сельского хозяйства	2,8	4,1 (1,6)
Квалифицированные рабочие промышленности	16,6	14,8 (15,2)
Полуквалифицированные рабочие	14,5	12,5 (12,8)
Неквалифицированные рабочие	15,3	11,2 (11,5)
Итого	100	100

* По данным ОНПЗ за соответствующие годы. До 1999 г. Росстат в состав занятых не включал лиц, производящих продукцию в ЛПХ для реализации на рынке. Поэтому для большей сопоставимости для 2008 г. в скобках дополнительно приведены оценки распределения занятых по профессиональным группам при исключении лиц, занятых в «рыночном» сегменте ЛПХ.

Источник: ОНПЗ, 2008.

циалистов высшего уровня квалификации (+3,7 п. п.) и работников сферы обслуживания (+3,4 п. п.), а самое сильное сокращение — у неквалифицированных рабочих (–4,1 п. п.). В общей сложности представительство трех первых групп с наиболее высокой квалификацией увеличилось на 5 п. п. и их доля в общей численности занятых превысила 40%.

Другими словами, сдвиги в спросе на рабочую силу шли в «правильном» направлении — от менее квалифицированных к более квалифицированным профессиональным группам. Но была ли их скорость достаточной, чтобы справиться с огромным наплывом дипломированной рабочей силы?

Данные о распределении работников по уровням образования и видам занятий, приведенные в таблице 6, позволяют предположить, что это не так и у значительной части российской рабочей силы полученное образование было избыточным по отношению к тем видам труда, которыми она была занята. По самым минимальным оценкам, к тем, чей образовательный потенциал недоиспользуется, можно отнести около 15% работников сферы обслуживания, 20% сельскохозяйственных работников, 40% неквалифицированных рабочих и т. д. Это свидетельствует либо о крайне низком качестве имеющегося у них человеческого капитала, либо о его нерациональном использовании.

Можно предложить довольно простой подход, позволяющий получить примерную оценку величины разрыва между спросом и предложением высококвалифицированной рабочей силы в современной российской экономике. В первом приближении все занятия (виды рабочих мест) можно разбить на два больших сегмента — требующие высокой квалификации (уровни 1–3 по ОКЗ) и не требующие ее (уровни 4–9 по ОКЗ). Аналогично всех работников можно разделить на две большие группы в зависимости от полученной ими формальной подготовки — имеющие третичное образование (высшее, неполное высшее, среднее

**Распределение профессиональных групп
по уровням образования, 2008 г. (в %)***

Группа по занятиям	Группа работников в зависимости от уровня полученного образования							все
	высшее профессиональное	неполное высшее профессиональное	среднее профессиональное	начальное профессиональное	среднее (полное) общее	основное общее	начальное общее, не имеют начального общего	
Руководители	63,7	1,6	23,5	5,1	5,5	0,4	0	100
Специалисты высшего уровня квалификации	90,1	1,5	7,2	0,5	0,7	0	0	100
Специалисты среднего уровня квалификации	15,1	2,5	67,5	7,2	7,1	0,7	0	100
Служащие, занятые подготовкой информации	16,8	3,5	38,8	16,7	22,5	1,7	0	100
Работники сферы обслуживания	10,0	2,3	26,7	27,1	29,5	4,2	0,3	100
Квалифицированные рабочие сельского хозяйства	4,6	0,7	14,9	16,2	38,9	19,9	4,7	100
Квалифицированные рабочие промышленности	4,4	1,1	24,2	38,5	26,4	5,0	0,4	100
Полуквалифицированные рабочие	4,3	0,9	21,4	35,6	32,2	5,3	0,3	100
Неквалифицированные рабочие	3,6	1,0	15,8	18,9	44,8	14,1	1,7	100

* Курсивом выделены группы, чей образовательный потенциал недоиспользуется.
Источник: ОНПЗ, 2008.

профессиональное) и не имеющие его. Сравнивая число рабочих мест, требующих высокой квалификации (спрос), с численностью экономически активного населения, имеющего высокое образование (предложение), можно получить обобщенное представление о том, в какой мере предложение высококвалифицированной рабочей силы соответствует спросу на нее и как соотношение между ними менялось во времени²⁶. Избыток предложения будет закрывать доступ к высококвалифицированным занятиям даже работникам с очень высоким образованием, обрекая их на безработицу или заставляя «оседать» на рабочих местах, не соответствующих полученной ими подготовке. Напротив, избыток спроса будет втягивать в высококвалифицированные занятия даже работников с достаточно низким образованием.

По данным ОНПЗ, в 2008 г. в российской экономике 28,9 млн человек были заняты на рабочих местах, требующих высокой квалификации (группы 1–3 по ОКЗ), а численность экономически активного населения, имеющего высокое (третичное) образование, составляла 40,9 млн человек (из них занятыми были 39,3 млн). Разрыв

²⁶ Впервые такой подход был предложен в: Hecker D. E. Reconciling Conflicting Data on Jobs for College Graduates // Monthly Labor Review. 1992. Vol. 115, No 7. P. 3–12. Этот подход достаточно грубый, но им, например, активно пользуются эксперты ОЭСР (см.: Education at Glance / OECD. P., 2009).

достигал 12 млн человек, то есть предложение почти на 30% (!) превосходило спрос. Другими словами, примерно для $\frac{1}{3}$ работников с дипломами вузов и ссузов на рынке труда физически отсутствовали рабочие места, которые по уровню сложности соответствовали бы полученному ими образованию. В результате они должны были либо пополнять ряды безработных, либо опускаться на рабочие места, где их высокое образование оставалось невостребованным. Таким образом, столь масштабное недоиспользование человеческого капитала не может не отражаться на темпах и качестве экономического роста.

Рассматривая ситуацию в *статике* (по состоянию на конец 2000-х годов), можно, казалось бы, сделать вывод, что в российских условиях спрос на высококвалифицированную рабочую силу явно не дотягивает до ее предложения. Соответственно это дает основания полагать, что даже в период ускоренного роста российская экономика была не в состоянии генерировать столько «хороших» рабочих мест, сколько требовалось для «переваривания» огромной массы выпускников вузов и ссузов, вышедшей на рынок труда в эти годы.

Однако рассмотрение ситуации в *динамике* приводит, как ни странно, к прямо противоположным результатам. Оно показывает, что на самом деле в 1999–2008 гг. в российской экономике наблюдалось не фатальное отставание, а резкое *опережение* темпов роста спроса на высококвалифицированную рабочую силу по сравнению с темпами роста ее предложения. Об этом свидетельствуют как абсолютные, так и относительные показатели их прироста.

По данным ОНПЗ, в 1999–2008 гг. численность всего экономически активного населения с третичным образованием выросла примерно на 2 млн человек, или на 5%, а численность работников, принадлежащих к трем верхним профессиональным группам по ОКЗ, — на 7 млн, или более чем на 30%. К концу 2000-х годов руководителей стало больше в относительном выражении на 80%, специалистов высшего уровня квалификации — на 40%, специалистов среднего уровня квалификации — более чем на 10% (см. рис. 11). За то же время численность экономически активного населения с высшим образованием (законченным и незаконченным) возросла примерно на 35%, а со средним профессиональным сократилась почти на 15%.



Источник: ОНПЗ.

Рис. 11

Но парадокс этот кажущийся и объясняется он достаточно просто — тем, что в конце 1990-х годов разрыв между предложением высококвалифицированной рабочей силы и спросом на нее был еще *больше* (причем намного), чем в конце 2000-х. Так, в 1999 г. численность работников, занятых по профессиям, требующим высокой квалификации, приближалась к 22 млн человек, а численность экономически активного населения с третичным образованием составляла около 39 млн (из них занятыми были 35 млн человек). «Зазор» достигал огромной величины — 17 млн человек, или 45% в относительном выражении. На вопрос, как и когда он сформировался, ответить невозможно из-за отсутствия сопоставимых данных за более ранние периоды. Можно лишь предположить, что этот разрыв возник в советскую эпоху и в условиях переходного кризиса должен был увеличиться еще сильнее²⁷. Напротив, в период быстрого экономического роста 2000-х годов произошло значительное, хотя и частичное, улучшение: контингент работников с третичным образованием, занятых в сегменте рабочих мест, не требующих высокой квалификации, сократился как абсолютно, так и относительно.

Насколько аномально выглядит российская ситуация в межстрановой перспективе? В таблице 7 представлены данные о распределении работников в возрасте 25–64 года с третичным образованием

Т а б л и ц а 7

Доля работников с третичным образованием, занятых на высококвалифицированных рабочих местах, Россия и страны ОЭСР (в %)

Год	Группа работников по возрасту					Прирост в группе 25–34 года, п. п.	Прирост среди всех работников 25–64 года, п. п.
	25–34	35–44	45–54	55–64	25–64		
<i>Россия-1*</i>							
2008	69,4	68,8	67,6	68,1	68,5	+16,2	+11,7
1999	53,2	55,5	60,8	63,2	56,8	–	–
<i>Россия-2**</i>							
2008	83,7	87,0	87,2	85,2	85,7	+5,5	+3,5
1999	78,2	81,8	85,7	85,6	82,2	–	–
<i>ОЭСР*</i>							
2006	79	82	85	86	82	–1	–2
1998	80	85	87	88	84	–	–

* С использованием базового определения, относящего к третичному образованию выше, неполное высшее и среднее профессиональное.

** С использованием скорректированного определения, относящего к третичному образованию только высшее и неполное высшее.

Источники: ОНПЗ, 1999; ОНПЗ, 2008; Education at Glance / OECD. P., 2009.

²⁷ Первоначально при проведении ОНПЗ Росстат пользовался традиционным «советским» классификатором занятий. Это делает данные о профессиональной структуре рабочей силы, относящиеся к первой половине 1990-х годов, несопоставимыми с данными, относящимися к более поздним периодам. Если все же попытаться оценить на их основе долю работников с третичным образованием, занятых по профессиям, не требующим высокой квалификации, то оказывается, что в 1992 г. она уже приближалась к 30%, а к 1996 г. выросла почти до 40%. Сравнив эти оценки с оценками, относящимися к концу 2000-х годов, можно сделать вывод, что бурный посткризисный рост российской экономики способствовал снижению масштабов недоиспользования накопленного человеческого капитала до уровней, наблюдавшихся в ней в конце существования советской системы.

по группам занятий с высокой и невысокой квалификацией за 1999 и 2008 гг. Для сравнения в ней приведены аналогичные оценки за 1998 и 2006 гг. по странам ОЭСР.

По международным меркам, доля работников с третичным образованием, занятых на рабочих местах, не требующих высокой квалификации, в России весьма велика: более 45% в начале указанного периода и свыше 30% в конце. Контраст со странами ОЭСР, где она не достигает 20%, очевиден. Этот почти двукратный разрыв можно рассматривать как свидетельство нерационального использования человеческого капитала в российской экономике. Из развитых стран только три демонстрируют примерно такую же высокую степень недоиспользования рабочей силы с третичным образованием, как Россия в настоящее время, — Испания, Канада и США. Впрочем, здесь необходимо вновь напомнить о специфическом статусе российского среднего профессионального образования, которое, по-видимому, лишь отчасти можно квалифицировать как третичное. При его исключении российские показатели становятся почти неотличимыми от средних показателей для стран — членов ОЭСР. Так, в 2008 г. из российских работников с высшим образованием (законченным и незаконченным) менее 15% трудились по профессиям, не предполагающим высокой квалификации.

Но при любом подходе — базовом (с включением среднего профессионального образования в состав третичного) или скорректированном (с исключением его из состава третичного) — расчеты свидетельствуют, что в 1999—2008 гг. доля работников с высоким образованием, занятых по профессиям, где необходимо иметь высокую квалификацию, резко увеличилась. Кумулятивный прирост составил +11,7 п. п. при использовании базового подхода и +3,5 п. п. — скорректированного.

Расхождения в динамике спроса и предложения могут неодинаково отражаться на положении работников, принадлежащих к разным возрастным группам. Наиболее уязвимой обычно считается молодежь, лишь недавно вступившая на рынок труда после завершения образования. Нельзя поэтому исключить, что риск нисходящей профессиональной мобильности мог уменьшиться для старших поколений дипломированной рабочей силы, но при этом резко увеличиться для младших. Однако реальная ситуация, как можно заключить из данных таблицы 7, была иной: в 2000-е годы доступ недавних выпускников вузов и сузов к высококвалифицированным профессиям не только не сократился, но, напротив, заметно расширился. Прирост составил 16 п. п., если использовать базовый, и около 6 п. п., если использовать скорректированный подход²⁸.

Другими словами, в посткризисный период спрос на высокообразованную рабочую силу в российской экономике не только не

²⁸ Конечно, улучшение соотношения между объемом спроса и объемом предложения высококвалифицированной рабочей силы не исключает того, что пропорция между структурой спроса и структурой предложения могла в этот период ухудшиться, то есть доля выпускников вузов и сузов, хотя и попадающих на верхние этажи профессионально-квалификационной иерархии, но при этом занятых не по тем специальностям, на которые они учились, могла возрасти. Развернутый анализ этой формы недоиспользования человеческого капитала см. в: Российский работник: образование, профессия, квалификация. Гл. 5.

отставал от ее предложения, но явно ее опережал. Он удовлетворялся за счет активного втягивания в сегмент высококвалифицированных рабочих мест все большей доли выпускников вузов и ссузов. Если в 1990-е годы при вступлении в трудовую жизнь многим из них приходилось довольствоваться рабочими местами, не требующими высокой квалификации, то к концу 2000-х годов ситуация изменилась: их шансы после получения образования занять места руководителей, специалистов высшего или среднего уровней квалификации заметно возросли. (Интересно, что в странах ОЭСР в эти годы наблюдался обратный процесс: там шансы молодых людей с третичным образованием получить работу, требующую высокой квалификации, пусть немного, но уменьшились — кумулятивное падение чуть более 1 п. п.)

Анализ сдвигов в профессиональной структуре занятости помогает понять, почему в 2000-е годы, несмотря на бурный приток рабочей силы со все более высоким формальным образованием, нормы отдачи человеческого капитала оставались высокими. Он объясняет также причины непрерывно возрастающего спроса на третичное образование со стороны молодежи. В условиях, когда сегмент рабочих мест по профессиям руководителей, специалистов высшего и среднего уровней квалификации с каждым годом становился все шире, это была вполне рациональная инвестиционная стратегия.

Заключение

С количественной точки зрения человеческий капитал, которым располагает российская экономика, — один из самых значительных в мире. В переходный период спрос на третичное образование (в первую очередь высшее) стремительно рос, так что по формальным признакам российская рабочая сила стала еще более образованной, чем в начале 1990-х годов. По доле работников с третичным образованием Россия выступает мировым лидером, а с высшим — входит в группу наиболее передовых стран.

При этом эскалация предложения рабочей силы с высокой формальной подготовкой не привела к заметному падению экономической ценности образования. Нормы отдачи быстро повышались на начальном этапе переходного процесса, еще больше увеличились на рубеже 1990—2000-х годов и сохраняли относительную стабильность до конца 2000-х. Хорошая окупаемость вложений в человеческий капитал (на уровне 8—10% в год) во многом объясняет причины ускоренного притока молодежи в систему третичного образования. Здесь — по отдельности и совместно — действовали многие факторы: декомпрессия заработков вследствие дерегулирования оплаты труда; лучшая адаптивность более образованных работников; отраслевые сдвиги в структуре занятости; технологический прогресс. Но главным было то, что в условиях перевода экономики из планового режима в рыночный с определенного момента *спрос на высококвалифицированную рабочую силу стал расти быстрее ее предложения.*

Действительно, лавинообразный приток на рынок труда работников с дипломами вузов и ссузов, казалось бы, неизбежно должен был обернуться их перепроизводством. Можно было ожидать, что для них резко возрастет риск безработицы; размеры «премий» за полученное ими образование сократятся; им придется в массовом порядке перемещаться на худшие рабочие места, где их знания и навыки не будут востребованы. Однако ничего этого не произошло. В 2000-е годы шансы получить работу у работников с третичным образованием постоянно улучшались; экономическая отдача от него оставалась высокой; начался активный переток работников с таким образованием из менее квалифицированных в более квалифицированные профессиональные группы.

Основным «мотором» этого процесса, по-видимому, выступала институционально-организационная (и отчасти — технологическая) перестройка экономики, которую невозможно было осуществить без привлечения больших отрядов рабочей силы с высоким образованием и высокой квалификацией. Этот активный рост спроса носил во многом компенсационный характер и стал реакцией на дисбалансы в структуре занятости, возникшие еще в плановую эпоху и усилившиеся в период переходного кризиса. Он внес серьезные коррективы в структуру российской занятости, обеспечив перераспределение большого числа работников с дипломами вузов и ссузов из сегмента рабочих мест с низкой в сегмент рабочих мест с высокой квалификацией.

Тем не менее по масштабам недоиспользования накопленного человеческого капитала Россия продолжает занимать одно из лидирующих мест в мире. Не менее $\frac{1}{3}$ всех работников с третичным образованием трудятся на рабочих местах, не требующих высокой квалификации. Это означает, что знания и навыки, полученные ими в системе формального образования, либо невостребованы рынком, либо отличаются настолько низким качеством, что закрывают своим обладателям доступ к «хорошим» рабочим местам. Быстрый экономический рост позволил несколько смягчить остроту проблемы. Но даже после этого разрыв между количеством работников с высоким формальным образованием и количеством рабочих мест на верхних этажах профессионально-квалификационной иерархии остается по-прежнему внушительным.

Каковы же возможные пути дальнейшей эволюции человеческого капитала в России? Более предметно этот вопрос можно переформулировать так: был ли период ускоренного экономического роста лишь временной «передышкой» или спрос на дипломированную рабочую силу сможет и дальше расти по меньшей мере теми же темпами, что и ее предложение?

Со стороны предложения картина выглядит достаточно однозначной. Инерция сложившихся тенденций вряд ли сможет претерпеть сильные изменения в средне- и даже долгосрочной (до двух поколений) перспективе. При сохранении нынешних показателей охвата молодежи обучением в вузах и ссузах к середине столетия российская рабочая сила будет как минимум на 80% состоять из обладателей третичного образования, причем на $\frac{2}{3}$ — высшего. Даже активный приток малообразованной рабочей силы из-за рубежа едва ли сможет переломить этот тренд. Если же согласиться с тем, что и при самых

благоприятных вариантах экономического развития Россия скорее всего останется страной со средним по мировым меркам уровнем ВВП на душу населения, то это будет означать, что разрыв между чрезвычайно высоким (по формальным признакам) образованием российской рабочей силы и не слишком высокой производительностью ее труда будет сохраняться и даже нарастать.

Ситуация на стороне спроса гораздо менее определенная. Наш анализ не дает оснований для однозначного прогноза, как российские предприятия станут реагировать на дальнейший рост предложения рабочей силы с высоким формальным образованием. Не заметят его или отреагируют созданием новых высококвалифицированных рабочих мест, перестраивая свою технологическую и организационную базу? Теоретически возможны оба крайних сценария. Однако наиболее вероятным представляется промежуточный вариант, предполагающий ограниченную адаптацию, когда спрос на дипломированную рабочую силу хотя и будет продолжать расти, но намного медленнее, чем в 2000-е годы. В таком случае все большему числу будущих обладателей третичного образования придется «оседать» на низкоквалифицированных рабочих местах, не требующих значительных инвестиций в человеческий капитал. Как следствие, к середине столетия контингент избыточно образованных работников на российском рынке труда может оказаться намного больше, чем сейчас.

Ключевой фактор, от которого в конечном счете будет зависеть выход на ту или иную траекторию развития, — это величина совокупных издержек, связанных с созданием «хороших» рабочих мест. В современной российской экономике такие издержки часто остаются запретительно высокими. Но создание высококвалифицированных рабочих мест невозможно без значительных инвестиций и тесно связано с технологическими и организационными инновациями. В этом смысле недостаточные темпы создания «хороших» рабочих мест можно рассматривать как оборотную сторону низкой инвестиционной и инновационной активности российских предприятий, которая, в свою очередь, выступает прямым результатом неблагоприятного делового климата.

Устойчиво высокие темпы создания «хороших» рабочих мест можно поддерживать только в дружественной по отношению к предпринимательству институциональной среде. Но поскольку в российских условиях шансы на ее формирование в ближайшей перспективе, по-видимому, невелики, трудно ожидать, что сегмент высококвалифицированных рабочих мест сможет расширяться темпами, сопоставимыми с прогнозируемыми темпами увеличения численности рабочей силы с высокой формальной подготовкой. Другими словами, спрос на работников с дипломами вузов и ссузов с каждым годом будет скорее всего все сильнее отставать от ее предложения.

При таком соотношении вполне вероятно, что в долгосрочной перспективе в российской экономике сформируется жестко сегментированный рынок труда. Он будет располагать ограниченным набором высококвалифицированных рабочих мест с высокой заработной платой, официально оформленными трудовыми контрактами, благоприятными условиями занятости, широкими возможностями для карьерного роста

и т. д. Из-за дефицита «хороших» рабочих мест доступ к ним будет открыт лишь для ограниченного числа соискателей. Всем остальным независимо от их формального образования придется довольствоваться худшими рабочими местами с низкой заработной платой, малопривлекательными условиями занятости, широким распространением неформальных и полужформальных трудовых контрактов, отсутствием возможностей для карьерного роста и т. д., где накопленный ими человеческий капитал не будет востребован в полной мере. Формирование такого жестко сегментированного рынка труда способно заблокировать большую часть социальных лифтов, так как реальные возможности для вертикальной мобильности сохранятся только в самом верхнем сегменте, состоящем из «хороших» рабочих мест.

Реализация подобного сценария чревата негативными последствиями, которых российскому рынку труда до сих пор удавалось в значительной мере избегать. Среди них: высокая безработица среди работников с третичным образованием (как следствие отказа от «плохих» рабочих мест в ожидании «хороших»); падение «премий» за высшее образование (поскольку оно станет всеобщим); последовательная «возгонка» образовательных стандартов: от массового бакалавриата — к массовой магистратуре, от массовой магистратуры — к массовому второму высшему образованию (поскольку, чтобы находиться в начале «очереди» за «хорошими» рабочими местами, нужно все время быть на шаг впереди других); масштабное недоиспользование накопленного человеческого капитала (из-за массового «оседания» работников с дипломами вузов и ссузов на нижних этажах профессионально-квалификационной иерархии). Еще опаснее, если значительная часть дипломированной рабочей силы будет вообще вытеснена с рынка труда.

Возможно, что российская экономика уже вплотную приблизилась к черте, за которой могут начаться резкое увеличение масштабов недоиспользования высококвалифицированной рабочей силы и падение экономической ценности образования. Это чревато размыванием тех преимуществ, которые в российских условиях дает (пока) накопление человеческого капитала. Очевидно, что такой вариант развития событий сопряжен не только с огромными потерями в экономической эффективности, но и с непредсказуемыми социальными и политическими последствиями. В итоге вместо высокопродуктивной экономики знаний в России может сформироваться нечто противоположное — не имеющая аналогов и прецедентов *экономика невостребованных знаний* (или даже *псевдознаний*), контуры которой пока еще не вполне ясны.

◆

**МАССОВЫЕ ПРОТЕСТЫ
В МОСКВЕ: ВЗГЛЯД
ЭКОНОМИСТОВ**

Во втором номере журнала «Вопросы экономики» за 2012 г. опубликована заметка А. Яковлева «Массовые протесты в Москве сквозь призму исторических аналогий». Предварительный вариант работы был направлен для обсуждения ряду известных российских ученых и специалистов. Предлагаем вниманию читателей сокращенную версию состоявшейся заочной дискуссии, затронувшей более широкий круг вопросов.

В. М. Полтерович (академик РАН, ЦЭМИ РАН, МШЭ МГУ имени М. В. Ломоносова). В ряде своих работ, опираясь на книгу Дж. Нотта и Дж. Миллера¹, я попытался провести историческую аналогию между коррупционными ловушками в США XIX в. и в современной России. Моей целью было показать, что становление гражданского общества — один из возможных механизмов выхода из такой ловушки. В США она возникла в результате политической либерализации, и потребовалось около 70 лет, чтобы в основном преодолеть сложившуюся ситуацию. Возможно, у нас это займет меньше времени. Но даже если Россия вдруг станет «совсем чистой» страной (как Чили), вряд ли мы сможем только за счет этого решить главную проблему — преодолеть наше двух-трехкратное отставание от развитых стран. Не вполне ясно даже, будут ли политические реформы способствовать решению задачи догоняющего развития (в XIX в. США отставали от Англии, но не «в разы»).

¹ См.: Полтерович В. М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3; Он же. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007; Knott J. H., Miller G. J. Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice. Prentice-Hall, 1987.

Беда российской либеральной оппозиции, организующей массовые протесты (и «либерал-технократов» в правительстве), в том, что они способны предложить лишь прямолинейное заимствование западных институтов, а это почти всегда оборачивается крайней неэффективностью. Примеров тому несть числа. Из недавних по времени — монетизация льгот, ЕГЭ, закон о госзакупках и т. д., и т. п.²

Если не удастся разработать эффективную стратегию развития страны, то можно заняться более рутинной, но тоже нетривиальной работой по развитию гражданского общества: созданию сети неправительственных некоммерческих организаций в разных сферах общественной и деловой жизни. Именно так США выбирались из коррупционной ловушки.

«Болотная» хороша, пока она маргинальна. Замечательно, что происходит десакрализация власти, и официальные лидеры уже вынуждены считаться с возможной конкуренцией. Но победившее «Нетерпение» (по Трифонову), торжествующие «Бесы» (по Достоевскому) ничего, кроме дополнительных бед, России, как, впрочем, и Украине и другим отстающим странам, не принесут.

Б. В. Кузнецов (НИУ ВШЭ). Поиск исторических аналогий для объяснения текущих событий — распространённый, естественный и вполне научный подход. Вместе с тем, как хорошо известно, исторические аналогии, особенно при сравнении разных стран и эпох, почти всегда «хромают». Даже если мы считаем практически одномоментные кейсы «арабской весны» явлениями одного порядка, то, вполне вероятно, это всего лишь следствие недостатка информации. Углубленный анализ может показать, что события в Тунисе, Ливии и Египте не столь схожи.

В силу недостаточного знакомства с историей США я не могу должным образом оценить приводимые в статье

² Я не утверждаю, что ЕГЭ или аукционы при распределении госзаказов не нужны в принципе, проблема в том, как их внедрять.

А. Яковлева аналогии с движением «прогрессистов», но полагаю, что в истории этой и других стран можно найти немало событий, внешне похожих на недавние российские: например, мирные марши Мартина Лютера Кинга в США или события февраля 1917 г. в России — тоже почти бескровные, движущей силой которых были далеко не только рабочие массы, но и представители интеллигенции и буржуазии. Нынешние события также инспирированы недовольством, неэффективностью, коррумпированностью и авторитарностью режима. Возникает желание объяснить, например, последние события в Москве продолжением буржуазной революции, которая так и не завершилась в нашей стране. Впрочем, в России у революций «есть начало, но нет конца». Конечно, любые аналогии — лишь повод для разговора о наболевшем, своего рода удобный язык, набор понятий и символов для структурирования проблемы. Однако использовать «чужой язык» для описания нового явления довольно опасно. Здесь требуется особая осторожность.

Легко согласиться с тезисами статьи, где автор показывает различные «несовпадения». Конечно, российские события — не «арабская весна», не «цветная революция» (пока), не 1920-е годы. Этот перечень можно продолжить: не студенческие волнения в Европе 1960-х годов, не греческие волнения 2011 г., не события в Новочеркасске в июне 1962 г. и т. д. Разные условия, разный состав протестующих, разные требования. Пожалуй, их объединяет лишь базовое недовольство определенной, достаточно большой части граждан властью, устройством государства и общества, выплеснувшееся в массовые стихийные действия. Эта «явность», видимость протеста выступает его важнейшей чертой, поскольку делает очевидным для всех, включая и общество, и власть: «Неладно что-то в Датском королевстве». Хотя все знали о наличии протестного потенциала в современном российском обществе, тот факт, что он реализовался в явной форме, не просто символичен, но может свидетельствовать о качественных изменениях. Итак, народ больше не безмолвствует.

Естественно, хочется понять, кто собрался и чего, собственно, требует. Согласен, что фальсификация выбо-

ров — не более чем формальный повод, объединяющий людей с очень разными воззрениями, дающий возможность выплеснуть протест в «легитимной» форме.

Конечно, это в основном «Москва-златоглавая». Кроме крестьянских бунтов, все протестные движения в России по очевидным причинам начинались в столице. Чего хотят протестующие? Формально — честности. А по существу? В целом, несмотря на пестроту состава собравшихся, мы услышали «крик души» сравнительно молодой и сравнительно образованной части населения, которая не находит себе места в той экономике, в том обществе и в той стране, которые формируются в России в последнее десятилетие.

Я не знаю, многие ли из тех, кто вышел на митинги, всерьез верят, как автор статьи, что стоит только дать власти сигнал, и она начнет меняться, активизируется «внутренняя» правительственная оппозиция в лице «джентльменов-реформаторов», и все улучшится. Думаю, явное меньшинство. А остальные больше не хотят чувствовать себя обманутыми.

И еще. Действительно ли прошедшие выступления — «восстание российского среднего класса», о чем так много говорят в последнее время? Мне кажется, это неправильно с точки зрения терминологии. Во-первых, среди их участников не так много собственно представителей среднего класса — состоявшихся материально и статусно. Скорее это были представители «протокласса», люди, которые хотели бы и могли бы стать таковыми в других условиях. Во-вторых, пока в России этот «класс», несмотря на все попытки его «досчитать и доценить», смягчая критерии отнесения к нему, — только прослойка.

Теперь о сути конструктивных предложений, изложенных в статье Яковлева. Что ж, попробуем призвать власть (еще раз) к диалогу, развитию самоуправления (что, скорее всего, снова выльется в обычное перераспределение ответственности «вниз» без передачи ресурсов). Потребуем от бюрократов честности, служения людям. Может, послушают? И хотя вслед за Станиславским очень хочется сказать «Не верю!», хуже точно не будет. Может быть, в социальных процессах действует не только третий закон Ньютона (о силе действия и противодействия), но и второй: «Изменение

количества движения пропорционально приложенной движущей силе и происходит по направлению той прямой, по которой эта сила действует». И уж точно действует первый: «Всякое тело продолжает удерживаться в состоянии покоя или равномерного и прямолинейного движения, пока и поскольку оно не понуждается приложенными силами изменить это состояние».

В. В. Попов (РЭШ). Согласно распространённому мнению, главное противоречие современной России — между желаемой честности оппозицией и властью, которая фальсифицирует выборы. Мне кажется, это ошибочное представление, навязанное СМИ. Главное в том, что власть гораздо правее и более космополитична, чем 95% электората. На правом фланге нет никого, кроме «Яблока» и СПС, которые даже с фальсификацией в их пользу вряд ли набрали бы больше 5% голосов. Власть пытается помочь правым (попытка создать правую партию под руководством М. Д. Прохорова). Все-таки власть должна быть посередине, а не на крайнем правом фланге.

Если фальсификации и были, то, видимо, против коммунистов и ЛДПР (фальсифицировать против «правых» — овчинка выделки не стоит). Значит, без фальсификации ЕР получила бы, скажем, 30%, коммунисты — 30, жириновцы — 20%? И на президентских выборах победили бы Зюганов (президент) с Жириновским (№ 2 в команде)? В общем, как с «арабской весной» — поддерживаем демократию, получаем «братьев-мусульман» с салафитами. При этом коммунистов поддерживают все больше образованные — на выборах в МГУ, Физтехе, Новосибирском академгородке они получили больше голосов, чем ЕР.

Я думаю, В. М. Полтерович это и имеет в виду, когда говорит про нетерпение и бесов. Здесь я с ним солидарен (у нас есть совместная статья на эту тему³). Возможно, он слишком уповает на гражданское общество как на противоядие. Я в принципе не против, но думаю, что, пока его нет, просвещенный авторитаризм со сменой лидера каждые восемь лет, как в Китае, и с широким

и открытым обсуждением правоприменения гораздо полезнее.

Например, «фактическая национализация природной ренты, произошедшая после „дела ЮКОСа“», как пишет Яковлев⁴, на самом деле не произошла. Состояние всех олигархов (у нас миллиардеров больше 100), сейчас, по-моему, оценивается в 500 млрд долл. — $\frac{1}{3}$ ВВП. Вот где наша природная рента! Чтобы ее национализировать, нужны не негосударственные организации, а декреты власти (или революция). Если власть решится национализировать природные ресурсы, то она получит огромный выигрыш в глазах общественного мнения и поставит себя и оппозицию на естественное место. Правые окажутся защитниками не демократии, а интересов крупного капитала, власть будет посередине между народом и олигархами, а народ будет чувствовать, что демократия работает.

В. В. Дребенцов (член редакционного совета журнала «Экономическая политика»). Именно правительственные и прочие «либерал-технократы» время от времени добиваются проведения «непопулярных» реформ (то есть ненужных *сегодня* большинству наших сограждан, имеющих право голоса, в том числе многим из тех, кто вышел на митинги). В отличие от так называемых «государственников», которые знают «как надо» (им больше по душе различные нормативные, сиречь, мобилизационные государственные программы развития), у «либеральных технократов» нет ничего от «божественного» предвидения. Они лишь стараются способствовать (в том числе за счет доступных шагов на уровне правительства) созданию условий для того, чтобы что-то, в том числе гражданское общество, выросло само. Они не знают, что объединит «народ», «средний класс» и всех прочих, кто все еще предпочитает жить в России. Они просто видят, что в обществе, как и в природе, неизбежны развитие и эволюция (в которой застой — тоже шаг к негативному отбору — выбраковыванию). Можно создавать условия, способствующие формированию «лучшего человека», «лучшей экономики» и т. п., но нельзя заниматься евгеникой, в том числе социальной. Мы не вправе

³ Полтерович В. М., Попов В. В. Демократизация и экономический рост // Общественные науки и современность. 2007. № 2. С. 13–27.

⁴ Яковлев А. Массовые протесты в Москве сквозь призму исторических аналогий // Вопросы экономики. 2012. № 2. С. 153.

приписывать себе априорное знание того, как это «лучшее» будет выглядеть.

Должен признаться, что и я не знаю, какие идеи могут объединить нас «с нашей низкой готовностью тратить время на защиту собственных прав и еще более низкой склонностью к коллективным действиям». Какая-то небольшая (в масштабах страны) группа может объединиться, но большинство еще долго будет в лучшем случае просто стоять рядом, с любопытством и тайным замиранием «причастности» наблюдая за непонятно чем происходящим. Я это видел и у Белого дома в 1991 и 1993 гг., и на Болотной площади в декабре 2011 г. Чем дело кончится — не знаю. Ждать арестов (не на 15 суток) и стрельбы не хочется. Но исключить не могу. А почему нет — во имя блага будущих «лучших» поколений и устойчивости государственной «лодки»? И все снова пойдет по кругу. Так что, к сожалению, ни в прошедших, ни в грядущих митингах не вижу ничего нового для российской жизни.

Б. В. Кузнецов. В статье Яковлева поднят (имплицитно) ряд важных вопросов. Выделю только два. 1) «Болотные» митинги что-то означают? Они свидетельствуют о каких-то существенных социальных процессах или просто случайная флуктуация? У некоторых моих коллег есть мнение, что большинство участников митингов просто «погулять вышли» из любопытства. Иными словами, события на Болотной и у Белого дома в 1991 г. — явления одного порядка или совсем разные? 2) Возможна ли эволюционная реформа власти в сторону большей честности и эффективности, если «парни всей Земли» примкнут к движению «неопрогрессистов а la Russe»? Будет ли власть реагировать на выходки «рассерженных горожан»? И как? Это зависит от ответа на первый вопрос. На мой взгляд, она уже реагирует на рост протестных настроений и даже превентивно, задолго до митингов. Во всяком случае, радикальный рост затрат бюджета на силовые структуры и резкое повышение денежного довольствия военных и полицейских я трактую как такую превентивную реакцию. Последует ли иная реакция (реформаторская)? Если уж оставаться в рамках жанра исторических аналогий, то возможен ли переход от Николая Первого к Александру Второму без смены монарха?

Хочу возразить по поводу тезиса Попова о национализации природных ресурсов. Во-первых, национализировать уже нечего. Миф о «колоссальной стоимости российских природных ресурсов» столь же далек от реальности, как и бытовавшие мифы «о российском научном потенциале», «неограниченных возможностях советского ВПК» и др. Во-вторых, я согласен с Яковлевым, что в 2000-е годы фактически произошла национализация (вполне справедливая) значительной части если не ресурсов, то природной ренты не только при конфискации активов ЮКОСа, но главным образом через НДС и экспортные пошлины. 40% межбюджетных трансфертов в федеральном бюджете — это перераспределяемая властями национализированная природная рента. Не вся, конечно, поскольку значительная ее часть вторично приватизируется «распиливаясь» приближенным к власти бизнесом и представителями самой власти. Фактическая несменяемость власти, отсутствие политической конкуренции — один из факторов, не позволяющих ограничить аппетиты бюрократии. Я думаю, что дальнейшая национализация этой ренты будет иметь своим следствием лишь рост цен на недвижимость в Испании, Швейцарии и на Лазурном берегу. Чем дольше не работают естественные механизмы смены власти, тем больше шансов, что, когда она все-таки произойдет, к власти придут «братья-мусульмане» и прочие «бесы», по выражению Виктора Мееровича.

В. М. Полтерович. Я не думаю, что государственным надо противопоставлять «либерал-технократов». Если уж искать антоним к государственным, то термин Дж. Стиглица более точен: «рыночные фундаменталисты». Он пишет, что эти люди действуют вполне как большевики (значит, крайние государственныйники), только книги у них другие. Это они, извините, знают, как надо. Отпустим цены за одну ночь, приватизируем государственную собственность за полтора года, и все будет хорошо.

Я (как мне кажется) по большей части пишу о том, как *не надо*. Не надо ставить идеологию впереди исследования: там, где начинается идеология, заканчиваются экономическая наука и квалифицированная экспертиза. Не надо думать, что простые рецепты (снизим инфляцию, вступим в ВТО, уменьшим роль государства, etc.)

способны нам реально помочь. Я пишу не о готовой программе, а о новых институтах, постепенное внедрение которых при удачном стечении обстоятельств могло бы способствовать ее разработке.

Сейчас, после печального опыта реформ 1980—1990-х годов, в мире, кажется, не осталось экономистов, которые отводили бы государству лишь роль «ночного сторожа». Более того, развитые страны настойчиво ищут новые формы экономического взаимодействия государства, бизнеса и общества. Государственно-частное партнерство, Форсайт, европейские технологические платформы (ETPs), европейские технологические и инновационные платформы (ETIPs), агентства регионального экономического развития — вот лишь некоторые подобные институты, возникшие в Европе или получившие новый импульс к развитию в последние 15 лет. Но для решения задач догоняющей экономики их заимствовать недостаточно.

В. В. Дребенцов. В работе Яковлева говорится не только о политических процессах и исторических аналогиях. Мне кажется, что она была написана в продолжение идущей уже некоторое время под руководством Е. Г. Ясина дискуссии о применимости в России методологии Д. Норта⁵. Речь идет о возможностях перехода от закрытого общества к открытому, в частности, как этому будет способствовать согласие «прогрессистов» отдать заметную часть ренты (не обязательно сырьевой) силовикам для предотвращения масштабного разрушительного насилия. (Норт под насилием в основном понимает гражданскую войну между представителями различных групп интересов, имеющих доступ к инструментам насилия.)

На мой взгляд, говорить о гражданском обществе, справедливом и эффективном государстве и т. п. нельзя без обсуждения экономической политики. Поэтому обращение участников дискуссии к данной проблематике вполне оправданно. С моей точки зрения, важно признать, что конкуренция (и экономическая, и политическая) приводит к более высокой эффективности, чем монополия. Если

⁵ Норт Д., Уоллис Д., Вайнгайт Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2011.

хотите, можно это считать символом веры. Теперь по существу предложенных к обсуждению тезисов.

Согласен, нынешняя власть уже реагирует на протесты «рассерженных горожан», пенсионеров, жителей моногородов и других, готовых выйти на улицы. В основном реагирует «по-доброму», задабривая дополнительными свободами и (или) дополнительными выплатами из бюджета. Есть ли в этом хоть малейшая заслуга правительственных «либерал-технократов» или дело в чем-то еще?

Возможны ли мирная смена власти или ее реформаторское преобразование без смены монарха (или со сменой, но в рамках «фамильной династии»? Это один из самых интересных и насущных для России вопросов. Но и здесь не обойтись без обсуждения проблем экономической политики и приоритетов распределения ренты.

Позволю себе отступление на тему «национализации природной ренты», естественно, с позиции сырьевого сектора. В принципе, существующее в России распределение ренты справедливо. Бóльшая ее часть достается собственнику природных ресурсов — государству. Это не национализация, а нормальный способ распределения ренты. У сырьевиков только одно пожелание: чтобы ее нормально считали, не изымая заодно экономически обоснованную прибыль, и по возможности разрешали учитывать в прибыли рост долгосрочных предельных издержек. Возможную национализацию частных сырьевых компаний периодически путают с присвоением государством большей части природной ренты. Лучше обсуждать эти темы отдельно.

Еще одна тема для обсуждения — позиция российского бизнеса (а также иностранных инвесторов, причем настоящих, а не российских из офшоров) относительно политической повестки и экономической политики. В ряду, приведенном в работе Яковлева, целесообразно провести черту по делу Ходорковского. Высылка Гусинского и Березовского, осуждение Ходорковского имели и политический, и экономический (передел собственности) компоненты. Все, что было потом, — чисто экономическая (в основном рейдерская или воровская) повестка, иногда используемая (дело Магнитского) в политических целях. Такой водораздел может оказаться

полезным для оценки реформаторского потенциала общества.

Могут ли подобные дискуссии иметь практические результаты? Мне кажется, шанс на это есть, и связан он не столько с публичной пропагандой прогрессивных взглядов (что, конечно, полезно), сколько с помощью «либерал-технократам», работающим во властных структурах, в их усилиях реализовать повестку экономических реформ, которые со временем могут создать базу для формирования гражданского общества.

В. М. Полтерович. Конечно, нужно заимствовать эффективные западные институты, весь вопрос — в технологии заимствования. Мне кажется, основная беда и правительства, и оппозиции — отсутствие внятной стратегии, обоснованной и понятной обществу. И беда эта (если на минуту забыть об интересах), на мой взгляд, начинается с базовых понятий: что следует понимать под стратегией и ее обоснованием, что можно принимать на веру, а что следует доказывать.

До реформы 1990-х годов я тоже «верил» в конкуренцию. Сейчас я думаю, что рациональная степень конкурентности системы — это функция обстоятельств: уровня экономического и социального развития, массовой культуры, геополитической обстановки. Чтобы ответить на вопрос о рациональном соотношении рынка и государства, следует начать с сопоставления Индии и Китая, Украины и Белоруссии, Узбекистана и Киргизии. А потом обратиться к опыту стран «экономического чуда» (в частности, Сингапура) и к вопросу о том, почему так медленно формировались демократические институты в ныне развитых странах. При этом не следует забывать и про опыт демократизации в США. Как показывает анализ, эмпирические данные не согласуются с «символом веры» в безусловное преимущество свободной конкуренции, и этот факт очень важно иметь в виду, проектируя реформы.

Теперь о призыве помогать «либерал-технократам», работающим во властных структурах. Я готов помогать и правительству, и оппозиции — любому, кто намерен искренне выдвинуть продуманную, тщательно разработанную программу социально-экономического развития. Конечно, для ее подготовки хорошо бы объединить наши усилия, уточнив «символы веры». Собственно говоря,

это одна из задач Новой экономической ассоциации.

Р. С. Классики не рассматривали тезис о преимуществе конкуренции как аксиому. Достаточно вспомнить «Этику конкуренции» Ф. Найта — основоположника Чикагской (!) школы.

Б. В. Кузнецов. Мы, кажется, в весьма узком составе ухитрились смоделировать и «Болотную», и всю российскую оппозицию, продемонстрировав умение легко обнаруживать противоречия и полную неспособность находить точки соприкосновения. Мне представляется, что они существуют.

Во-первых, мы все хотим, чтобы в России стало лучше жить. Во-вторых, похоже, нас всех не устраивает политика нынешних властей, и мы готовы обсуждать способы ее изменения. Мы не очень верим, что политика («неправильная») властей определяется исключительно их невежеством и некомпетентностью, и достаточно указать им на ошибки, чтобы они с радостью последовали «правильным» рекомендациям. И обсуждаем мы не то, какие рекомендации надо дать, а то, какие институты могли бы заставить власть вообще выполнять какие-то рекомендации (или, по меньшей мере, прислушиваться к ним) и не руководствоваться только собственными корпоративными интересами. Если же мы хотим в очередной раз выработать «согласованные рекомендации по экономической политике», то меня увольте. *Я не знаю, как надо!*

Что касается «символов веры»: не очень люблю рассуждать в рамках заданной извне и необсуждаемой аксиоматики. Даже в геометрии Лобачевский и Риман показали, что аксиомы Евклида — не истина в последней инстанции. Тем более это верно в экономике. Все споры вокруг так называемых «общеизвестных» истин и аксиом возникают чаще всего потому, что для простоты опускают оговорку, которая исходно присутствует практически во всех таких утверждениях и теоремах: «при прочих равных условиях». Это относится, в частности, и к конкуренции. Неразрешимые конфликты возникают именно в отсутствие согласия по вопросу о «равенстве прочих». Тогда именно *это* и надо обсуждать, а не то, хороша конкуренция или плоха. И не вина, а беда МВФ и Всемирного банка, что их аксиоматика вынужденно облегченная

(чтобы слаборазвитые страны лучше понимали) по сравнению с академическими работами. Поэтому и возникают не просто лозунги, что конкуренция — всегда хорошо, но и более сильные — чем больше конкуренции, тем лучше. Итак, мой общий «символ веры» для данной дискуссии можно сформулировать так: «При прочих равных условиях, наличие выбора (товара, политика и т. д.) лучше, чем его отсутствие». NB: Я не говорю, что «чем больше выбор, тем лучше».

В. В. Попов. Давайте сузим тему, оставив на будущее вопрос об экономических реформах. Представим, что у нас была/есть сейчас рыночная экономика с авторитарным режимом. Вопрос в том, как лучше переходить к демократии. В политологии демократический режим с сильными институтами называется не просто демократией, а либеральной демократией, причем прилагательное «либеральная» здесь не менее важно, чем существительное «демократия». Либерализм означает гарантированность прав личности и экономических агентов — права собственности и исполнения контрактов, права кредиторов и должников, права на защиту жизни и достоинства личности и на справедливое судебное разбирательство. Права эти, разумеется, могут быть обеспечены только сильными институтами, прежде всего государственными, ибо «частной собственности без государства не бывает». Демократия добавляет к этим правам еще несколько — право на свободу слова и печати, право избирать и быть избранным и т. п. — важные, но не более важные, чем права, заключенные в понятии либерализма.

В соответствии с таким подходом Европа сначала стала либеральной и только потом — демократической. В XIX в. в европейских государствах права личности и фирм были в основном обеспечены, хотя демократическими эти страны нельзя было назвать: на рубеже веков более половины взрослого населения не имело право голоса из-за цензов оседлости и имущественных и других ограничений, а главное — потому, что женщины не допускались к голосованию. Первой европейской страной, где женщин допустили к избирательным урнам, стала Финляндия, — в начале XX в. это право было пожаловано лучшей половине населения тогдашней российской колонии не самым демократическим царским правительст-

вом. По тому же пути — от либерализма к демократии — шли (а некоторые все еще идут) и страны Восточной Азии, добившиеся в минувшие десятилетия впечатляющих экономических успехов. Может быть, наиболее убедительный пример — Гонконг, где британские колониальные власти стали вводить зачатки демократии только накануне передачи территории Китаю (но так и не успели завершить дело), что, однако, не помешало Гонконгу превзойти свою метрополию — родину демократии — по уровню экономического развития (ВВП на душу населения). И тогда, при англичанах, и теперь, после передачи Гонконга Китаю, при коммунистическом правительстве, закон и порядок в Гонконге остаются на высоте, недостижимой для большинства стран, хотя демократии как не было, так и нет.

По другому пути — сначала демократия, потом либерализм — пошли страны Латинской Америки, а затем — Африки. Для экономики демократия без либерализма, то есть без эффективных институтов, гарантирующих права экономических агентов, оказалась не слишком благоприятной средой: Африка и Латинская Америка в послевоенный период сдавали свои позиции в мировой экономике, отставая по темпам роста ВВП на душу населения. Именно тогда, в послевоенный период, наблюдалось становление так называемых нелиберальных демократий как массовый феномен (главным образом, в Латинской Америке и Африке, но в других регионах тоже — например, в Индии) — в основном демократических режимов, но не имеющих эффективных институтов для защиты либеральных прав.

В 1990-е годы к числу нелиберальных демократий добавились многие бывшие советские республики и страны Юго-Восточной Европы — со схожими последствиями для экономического развития. Собственно, страны Латинской Америки уже близки к созданию эффективных институтов, судя, скажем, по индексу доверия к органам государственной власти (он примерно такой же, как и в Юго-Восточной Азии и на Ближнем Востоке). А вот Африка и СНГ пока весьма далеки от этого, дальше, чем любые другие крупные регионы мировой экономики. В двух названных регионах либерализация не работает, и они не укладываются в рамки традиционной

экономической мудрости. В 1990-е годы только эти две группы стран продолжали удаляться от западных государств по уровню развития, и, похоже, эта тенденция сохранится в обозримом будущем (10–20 лет), пока не будут созданы эффективные институты, способные превратить нелиберальные демократии в либеральные.

Иными словами, демократизация без обеспечения законности и правопорядка на деле, нравится нам это или нет, плохо сказывается на экономической динамике, а иногда даже ведет к спаду производства. Это цена, которую приходится платить за раннюю политическую демократизацию, то есть за введение процедуры демократических выборов в то время, когда основные либеральные права в обществе еще не утвердились⁶. Готово ли общество платить эту цену — вопрос посильнее шекспировского. Позволю себе цитату из моей брошюры про Китай:

«„Лучше умереть свободным, чем жить в оковах“ — лозунг восстания Спартакса, повторявшийся с тех пор неоднократно в разных вариантах и на разных континентах. „Лишь тот достоин жизни и свободы, кто каждый день за них идет на бой!“ — писал Гете. Звучит здорово, но при буквальном прочтении, между прочим, получается, что остальные вроде бы и не достойны, их можно использовать как пушечное мясо. „Живи свободным или умри; смерть не худшее из зол“, — написал в 1809 г. генерал Джон Старк, герой американской Войны за независимость, а в 1945 г. легислатура американского штата Нью-Гэмпшир, откуда генерал родом, проголосовала за то, чтобы сделать его слова официальным девизом штата. Еще в США говорят „помни Аламо“ — форт в Техасе, защитники которого три раза отказались сдаться мексиканским войскам Санта-Анны и оборонялись до последнего под лозунгом „победа или смерть!“ Под похожим девизом „родина или смерть!“ воевали Куба и сандинисты.

Между тем большинство людей очевидно не готовы не то что умирать за демократию и свободу, но и, видимо, не согласились бы даже на серьезные экономические лишения (падение доходов на 10, 20, 30% в течение 10, 20,

30 лет), если бы их об этом спросили. Хотя на некоторое снижение доходов, может быть, и согласились бы. Помните, как в 1990–1992 гг. в Прибалтике обсуждали сначала отделение от СССР, а потом вхождение в СНГ: большинство, похоже, полностью отдавало себе отчет в том, что за импортируемые из России прежде за бесценок нефть и газ после независимости придется платить по мировым ценам и, следовательно, уровень жизни в ближайшие годы снизится, однако такая цена свободы тогда считалась приемлемой, да и сейчас об этом мало кто в Прибалтике жалеет»⁷.

Если не создать систему защиты прав фирм и личности и сразу вводить всеобщее избирательное право, то можно получить и Гитлера, и резню, как во время конфликта тутси и хуту в Руанде, и погромы христианских меньшинств, как недавно в Египте. Значит, сначала нужно обеспечить защиту прав меньшинств и только потом переходить ко всеобщему голосованию. В Греции, на Тайване, в Южной Корее, Испании, Португалии переход к демократии в 1970–1980-е годы прошел относительно безболезненно, «малой кровью», чего не скажешь о Латинской Америке, Африке южнее Сахары и постсоветском пространстве.

Как обеспечить гарантии прав меньшинств, личности, собственности и т. п. в рамках авторитарного режима (чтобы при введении демократии нельзя было закрыть мечети или превратить инородцев в рабов, даже если большинство за это проголосует)? Почему одни авторитарные режимы в этом преуспевают, а другие — нет? Вот здесь подход Норта и может быть полезен. Идея открытого доступа (open access) означает выстраивание баланса между институтами власти, что не равнозначно гражданскому обществу, на которое уповает Виктор Меерович, чтобы создавать противовесы. Скажу больше: КПСС после Сталина выполняла ту же роль, что и гражданское общество, — противовес КГБ и армии. Для этого и субботники проводились регулярно (не для уборки же городов) — проверка мобилизационной готовности, способности вывести на улицы в считанные часы миллионы членов партии. Для этого и дежурные в каждой крупной

⁶ См. подробнее: Полтерович В. М., Попов В. В. Указ. соч. С. 13–27.

⁷ Попов В. Три капельки воды. Заметки некапитана о Китае. М.: Дело, 2002.

парторганизации сидели на телефонах во время праздников: КГБ (или армия) совершит переворот, а партия через 5 часов выведет народ на «майdan» и ответит «цветной революцией». Яковлев, если я правильно понял, и предлагает искать пути обеспечения прав при нынешнем полуавторитарном режиме. Конструктивной прогрессистской идеей могло бы быть сокращение неравенства. При таком доходном и имущественном неравенстве демократия не работает. Отношение избирателей к идее демократии очень сильно коррелирует с доходным и имущественным неравенством — чем оно больше, тем отношение к ней хуже⁸. Может быть, мы все — либералы и государственники — могли бы предложить в качестве программы-минимум проект сокращения доходного неравенства.

И. В. Стародубровская (ИЭП имени Е. Т. Гайдара). У меня текущие события вызывают совсем другой ряд исторических ассоциаций. Если рассматривать общественные процессы конца 1980-х — 1990-х годов как крупномасштабную революцию (что мы с В. Мау попытались обосновать в нашей книге про великие революции⁹), то исторический опыт показывает, что после подобной глобальной ломки еще примерно 100 лет регулярно происходят более мелкие и более «верхушечные», но тем не менее вполне революционные потрясения. Собственно, они продолжают, пока в обществе не сгладятся вызванные революцией принципиальные разломы в системе ценностей (то, что подобные разломы существуют, демонстрирует даже данная дискуссия, при всем желании ее участников найти точки соприкосновения).

При этом хочу подчеркнуть, что революция в нашем понимании — не высшая форма классового боя, а кризис государства в результате его неспособности реагировать на новые вызовы. Другими словами, «старый режим» не падает под ударами восставших угнетенных,

⁸ Полтерович В., Попов В., Тонис А. Нестабильность демократии в странах, богатых ресурсами // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2008. Т. 12, № 2; Polterovich V., Popov V., Tonis A. Instability of Democracy as Resource Curse // NES Working Paper. 2009. No WP/2009.

⁹ Мау В. А., Стародубровская И. В. Великие революции. От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001.

а разваливается изнутри в результате конфликта элит, финансового кризиса и начавшихся метаний между противоположными политическими линиями. Все последующие процессы развиваются уже в условиях неуправляемости. У меня происходящее вызывает ассоциации скорее с 1830 г. во Франции. Рассмотрение процесса в логике революции позволяет сделать несколько комментариев о возможных перспективах.

Во-первых, революция должна быть либерализационной. Так, французские историки отмечают, что средневековые отношения реально разрушила не Великая Французская революция, а революция 1830 г. Но у нас действует ряд отсутствовавших в предыдущие революционные периоды факторов, в частности нефтяная рента. Не удивлюсь, если именно сейчас нам придется пройти через период левого популизма и, возможно, усиливающегося национализма власти. Очень хотелось бы этой напасти избежать, но не уверена, что удастся.

Во-вторых, бессмысленно надеяться, что оппозиция в своем нынешнем виде сумеет договориться о внятной позитивной программе. Как в начале любой революции, это объединение «против», и оно неизбежно развалится, если на повестке дня реально встанет вопрос о путях дальнейшего развития страны.

В-третьих, многое будет зависеть от двух факторов: насколько элита начнет раскалываться, а власть — метаться под воздействием реальных и мнимых угроз, которые несет протестное движение, и какой будет экономическая ситуация? Есть ощущение, что раскол в элите происходит. Но насколько он глубок, сказать сложно. С экономикой все непонятно. У меня давно возникло ощущение, что нынешняя власть способна рухнуть и в условиях высоких цен на нефть, но произойдет это явно не завтра. Возможны два сценария развития событий: режим попытается закрутить гайки или пойдет на переговоры с оппозицией. Любой из них может перерасти или не перерасти в революцию.

Б. В. Кузнецов. Попов задает вопрос: «Как обеспечить гарантии прав меньшинств, личности, собственности и т. п. в рамках авторитарного режима? Вот здесь подход Норта и может быть полезен». Согласен частично. Это *один* из вопросов, которые можно обсуждать. Только я бы говорил в первую очередь о создании

гарантий прав вообще. С меньшинствами сложнее. Это уже признак развитой демократии, с которым даже в странах — «оплотах демократии» не так все просто, поскольку именно большинство решает, какие права и каких меньшинств должны быть гарантированы. Но я искренне не понимаю, как можно гарантировать права при авторитарном режиме? Сам по себе авторитаризм предполагает, что если власть-«гарант» хочет соблюсти какие-то права, она это делает, не хочет — не делает. Иначе какой же это авторитаризм?

Согласно Попову, «конструктивной прогрессивной идеей могло бы быть сокращение неравенства. Демократия при таком доходном и имущественном неравенстве не работает». Вопрос о связи между неравенством и демократией — в более широкой постановке между неравенством и развитием — представляет значительный интерес. Неравенство (как и равенство) может быть — в зависимости от его масштабов и (главное) механизмов — как драйвером, так и барьером для прогресса. Безусловно, крайнее неравенство (при демократии) стимулирует ощущение несправедливости, но точно так же, как и при авторитаризме. Может быть, дело в том, что сильное неравенство обычно означает застойную массовую бедность, люмпенизацию значительной части населения. А люмпенам, естественно, невыгодно сложившееся «соблюдение прав», при котором их шансы изменить ситуацию близки к нулю. Переход к авторитаризму — самый простой способ изменить «правила игры».

Но, как показывает история, это же могут сделать и демократические механизмы. Например, драконовские налоги на наследство в ряде стран Запада в определенной степени нарушают права собственности, но это демократический ответ на вызовы неравенства. Мера таких уступок — компромисс между социальным неравенством и гарантией прав — и есть результат развитой демократии, к которому политики приходят в конкурентной борьбе методом проб и ошибок. Но самая лучшая демократия не обязательно ведет к снижению неравенства, как и авторитаризм не обязательно сопровождается уравниловкой.

В чем причина высокого неравенства в России? Дело, наверное, не только и не столько в стартовых условиях (ре-

формах начала 1990-х годов), включая приватизацию, поскольку это неравенство *воспроизводится* и не снижается со временем. Полагаю, что это обусловлено отсутствием гарантий прав или, по Полтеровичу и Попову, правопорядка. Отсутствие правопорядка, плохие институты означают высокую неопределенность и высокие предпринимательские риски. Это приводит к закладыванию высокой маржи (прибыльности). Только ожидание *очень* высокой прибыльности может заставить что-то предпринимать. Вместе с тем даже при высоких рисках *средняя* доходность предпринимательской деятельности все равно остается низкой. Правда, у тех, кто выиграл, доходы оказываются аномально высокими.

Конечно, если бы работал случайный механизм рулетки и риски у всех были бы одинаковы, то со временем все бы выровнялось — сегодня я выиграл много, а ты проиграл, завтра — наоборот. Но если несоблюдение прав не случайно? Если одни постоянно выигрывают, а другие постоянно проигрывают? Тогда прибыль и богатство накапливаются на одном полюсе, а проигрыши — на другом. Кто же может обеспечить не случайность нарушения прав? Естественно, их гарант, в нашем случае (при отсутствии независимой судебной системы) — государство. И не в целом, а отдельные его представители. Другими словами, берете крупье в долю — и все в порядке, не берете — всегда будете в минусе. Беда в том, что в такой ситуации крупье не заинтересован в снижении рисков, поскольку это прямо сокращает его долю. Кто же может на него повлиять? Либо хозяин казино (в авторитарном варианте), либо демократические процедуры, в которых участвуют все игроки. Можно, безусловно, запретить всем играть, кроме самого хозяина, отобрать у игроков фишки и раздать «государевым людям». Но вряд ли это что-нибудь изменит: государственные проекты, программы в условиях отсутствия правопорядка превращаются в игру с такими же высокими рисками (если украду и не поймают, то буду богат, но чтобы не поймали, надо взять крупье в долю). Поэтому протестные настроения «среднего класса», которые являются или хотя бы игроками, и концентрируются вокруг «честности», в данном конкретном случае — вокруг честности выборов.

В. В. Дребенцов. Если в стране отсутствует неравенство, там не будет агрессии по отношению к «понаехавшим»? А как же крайне правые в Австрии? А, мягко говоря, нелюбовь к мусульманам в Швеции? Наконец, вспомним недавний случай массового убийства в Норвегии. Так что мы хотим доказать?

Продолжаю считать, в отличие от Полтеровича и Попова, что ни шоковой терапии в России не было (за частичным исключением либерализации цен, но и об этом при сохраняющемся контроле цен ЖКХ можно говорить лишь с оговорками), ни попыток напрямую пересадить в Россию западные институты. Наоборот, в стране все время изобретали паллиативные (second best) решения, чтобы учесть ее специфику (недоразвитость): фискальная политика с упором на легко собираемые налоги с продаж (а не прибыли) ресурсных компаний; специальные экономические зоны, программы государственной поддержки внутренней миграции, промышленной политики и т. д.

Вопрос о том, конкуренция — это аксиома или нет, стоит рассматривать с точки зрения конечной цели экономических преобразований. Если считать, что конкуренции может быть слишком много и в конечной точке, то «в пределе» придется признать, что лучший вид конкуренции — монополия. С этим я согласиться не могу.

А вот с тем, что нужно адаптировать и внедрять в России рыночные институты, согласен — про то и речь. Хотелось бы только, чтобы в результате адаптации к российским условиям из «Ягуара» у нас, как всегда, не получились «Жигули». Если митинги помогут подтолкнуть правительство к этому (особенно к поощрению и поддержке частной инициативы, а не к заданию ей «стратегических ориентиров») или приведут к власти принципиально новое, либеральное правительство — хорошо. Но пока первого что-то не видно, а второго — тем более. Последние инициативы (Агентство стратегических инициатив, Агентство прямых инвестиций) лежат в рамках прежней, «государственно-центрической» парадигмы развития. Да и то, что новое правительство, судя по всему, выберет из рекомендаций экспертов, разработавших

предложения к изменению Программы долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г., по-моему, далеко от этого не уйдет. Тем ценнее те структурные и макроэкономические новации, приближающие нас к «нормальному» открытому обществу с рыночной экономикой, на которые правительство по тем или иным причинам будет согласено или вынуждено пойти. Согласен с В. М. Полтеровичем — задача экспертного сообщества в том, чтобы постараться предложить те формы адаптации институтов, которые в наибольшей степени соответствовали бы нынешнему уровню развития России.

А. А. Яковлев (НИУ ВШЭ). Я хотел бы поблагодарить всех коллег за содержательную реакцию на мою статью и состоявшийся обмен мнениями, а также редакцию журнала «Вопросы экономики» за готовность оперативно опубликовать материалы этого заочного круглого стола. Для меня лично он был очень интересен как отражение «состояния умов» в нашем экспертном и академическом сообществе. Надеюсь, что важные и ценные мысли, высказанные коллегами в этой дискуссии, будут также интересны читателям журнала. Со своей стороны, в заключение хочу отметить, что при кажущейся стабильности последних лет на самом деле мы живем в период бурных перемен в общественной и политической жизни. Кризис 2008—2009 гг. показал неэффективность модели управления экономикой, сложившейся в России в 2000-е годы, и породил спрос на новые идеи в сфере экономической политики. При этом массовые протесты конца 2011 г., на мой взгляд, привели к ситуации, когда власть оказалась готова серьезно менять политику и учитывать интересы граждан и экономических агентов. В этих условиях от экспертного сообщества требуется объективный, непредвзятый взгляд на происходящее — с выработкой для власти, бизнеса и общества прагматической повестки дня, основанной не на идеологии, а на результатах исследований. Я надеюсь, что данное обсуждение будет служить этой цели.

*Материал к публикации
подготовил С. Винокур*

PROBLEMS OF THEORY

D. NORTH, J. WALLIS, S. WEBB, B. WEINGAST

In the Shadow of Violence: Lessons for Limited Access Societies

The paper presents a summary of the forthcoming book by the authors and discusses the sample study of the 9 developing countries. While admitting the non-linearity of economic development they claim that the developing countries make a transition from the limited access orders (where the coalition of powerful elite groups plays a major role, that is based on personal connections and hampers free political and economic competition) to the open access orders with democratic government and efficient decentralized economic system. The major conclusion of this article is that what the limited access societies should do is not simply introducing open access institutions, but reorganizing the incentives of the elites so that to limit violence, provide economic and political stability and make a gradual transition to the open access order beneficial for the elites.

M. FLEURBAEY

Beyond GDP: The Quest for a Measure of Social Welfare. Part II

The second part of the paper is devoted to the non-monetary indicators of social welfare. Various approaches to the study of subjective well-being and happiness are described. The author shows what problems a researcher would encounter trying to analyze welfare on the micro-level and to take account of the cognitive and affective aspects of the individuals' assessment of their well-being, as well as the relevance of social relations. The author also shows to what extent the alternative approaches, particularly the analysis of functionings and capabilities advanced by A. Sen are compatible to the modern welfare economics and what prospects the latter has.

MACROECONOMIC POLICY

A. KUDRIN, E. GURVICH

Population Aging and Risks of Budget Crisis

The impact of global aging on fiscal expenditure and possible ways to address this challenge are considered in the article. The authors conclude that if ambitious reforms are not implemented, relative spending on public health and social security may double by mid-XXI century. Pension reform should aim not only at avoiding excessive financial commitments, but more generally at securing due interests of all generations. A new approach to defining optimal pension policy is suggested. It is specified as a policy that mimics choices on work duration and savings, made by a person with full knowledge and long horizon. The best reaction to aging from this viewpoint is an increase in retirement age keeping constant leisure/labor ratio. This strategy ensures the stability of replacement rates and does not affect intergeneration accounts. Longer employment is feasible, as higher life expectancy is accompanied with proportional increase in healthy life expectancy.

B. КНЕИФЕТС

The Risks of Russia's Debt Policy against the Background of the Global Debt Crisis

The paper discusses the debt component of the current global crisis, which becomes stronger in 2011–2012. The Russian economy is analyzed in terms of

its debt stability: a thorough analysis shows that it is not quite adequate. This paper presents the main problems that could be exacerbated by the global debt crisis (strong dependence of the budget on the volatility of oil prices, deterioration of conditions for external borrowing and overheat of the domestic debt market, too high public pension liabilities, substantial corporate debt and high level of state paternalism in regard to big business). Some measures to address Russian debt policy problems are proposed.

E. LEBEDINSKAYA

Sovereign Wealth Funds' Role in Russia

Sovereign wealth funds exist in Russia for eight years. The Stabilization Fund was established in 2004 and later divided into the Reserve Fund and the National Wealth Fund. During this period the funds' assets and functions changed significantly. The paper compares the actual uses of the funds with the stated goals of their creation. We conclude that the original stabilization function was successfully implemented both by the Stabilization Fund and the Reserve Fund though the mechanism of fiscal stabilization was broadened in both cases. The National Wealth Fund, however, did not accumulate long-term savings to support the pension system as was originally intended.

R. KAPELYUSHNIKOV

Demand and Supply of Skilled Labor in Russia: Who Ran Faster? Part II

The paper examines the dynamics in demand and supply of skilled labor in the Russian economy over the transition period of 1990–2000s. It shows that despite a huge inflow of workers with tertiary education demand for such workers grew in the Russian labor market even faster. This explains why unemployment for workers with high educational attainment remained low; why returns to education continued to be high; why a proportion of college graduates who occupied low-skilled jobs decreased rather than increased. However in the next decades the correlation between demand and supply might radically change so that the Russian economy could face massive oversupply of highly educated workforce.

Технический редактор, компьютерная верстка — Т. Скрыпник
Корректор — Л. Пуцаева

Учредители: НП «Редакция журнала Вопросы экономики»; Институт экономики РАН.
Издатель: НП «Редакция журнала „Вопросы экономики“». Журнал зарегистрирован в Госкомитете РФ по печати, рег. № 018423 от 15.01.1999. **Адрес редакции:** 119606, Москва, просп. Вернадского, д. 84, корп. 2. **Тел./факс:** (495) 436-01-43. **E-mail:** mail@vopreco.ru

Индекс журнала: в каталоге агентства «Роспечать» — 70157; в каталоге «Почта России» — 10788; в Объединенном каталоге — 40747. Цена свободная.

Подписано в печать 02.03.2012. Формат 70 × 108¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 14,00. Уч.-изд. л. 12,4. Тираж 3 400 экз.

Отпечатано в типографии ОАО «Издательский дом „Красная Звезда“». Адрес: 123007, г. Москва, Хорошевское шоссе, д. 38. www.redstarph.ru. Заказ № 1040.

Перепечатка материалов из журнала «Вопросы экономики» только по согласованию с редакцией. Редакция не имеет возможности вступать с читателями в переписку, рецензировать и возвращать не заказанные ею материалы. © НП «Редакция журнала „Вопросы экономики“», 2012.