

УДК 13
ББК 71.0
P58

*Издание осуществлено при финансовой поддержке
Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ),
проект № 09-03-16040д*

Редколлегия:

академик А.А. ГУСЕЙНОВ,
член-корреспондент РАН А.В. СМИРНОВ,
кандидат философских наук Б.О. НИКОЛАИЧЕВ

Рецензенты:

доктор философских наук Ю.М. РЕЗНИК,
доктор философских наук А.Н. ЧУМАКОВ

Россия в диалоге культур / отв. ред. А.А. Гусейнов, А.В. Смирнов, Б.О. Николаичев. – М.: Наука, 2010. – 432 с. – ISBN 978-5-02-037096-8.

Что происходит с российской национальной культурой в эпоху глобализации? Ответить на этот вопрос очень непросто, поскольку процессы формирования общероссийского цивилизационного пространства, далеко не завершённые, сталкиваются с мощными тенденциями размывания границ национальных культур. Какие процессы, центробежные или центростремительные, возьмут верх? Каковы альтернативные сценарии глобализации, обсуждаемые и выдвигаемые в не-западных культурах, в том числе в России? Обсуждению этих теоретических вопросов помогает детальное исследование отечественных философских традиций (почвенничество, европеизм, евразийство, русский авангард, космизм), изучение измерений современного российского общества.

Для философов, культурологов, политологов, историков, всех интересующихся проблемами глобализации и национальной культуры.

Научное издание

РОССИЯ В ДИАЛОГЕ КУЛЬТУР

Утверждено к печати Ученым советом Института философии РАН

Зав. редакцией *Г.И. Чертова*. Редактор *В.С. Егорова*

Художник *Т.В. Болотина*. Технический редактор *О.В. Аредова*

Корректоры *З.Д. Алексеева, Г.В. Дубовицкая, А.В. Морозова, Т.И. Шеповалова*

Подписано к печати 05.10.2010. Формат 60 × 90^{1/16}. Гарнитура Таймс. Печать офсетная
Усл.печ.л. 27,0. Усл.кр.-отт. 27,5. Уч.-изд.л. 30,0. Тираж 800 экз. (РГНФ – 300 экз.).

Тип. зак.

Издательство «Наука» 117997, Москва, Профсоюзная ул., 90

E-mail: secret@naukaran.ru www.naukaran.ru

Отпечатано с готовых диапозитивов в ГУП «Типография «Наука»
199034, Санкт-Петербург, 9 линия, 12

ISBN 978-5-02-037096-8

© Институт философии РАН, 2010

© Редакционно-издательское оформление.

Издательство «Наука», 2010

Проблемы справедливости в современных общественных дебатах – в России и в мире

В данном разделе рассматривается общее смысловое поле понятия «справедливость» и дается теоретический анализ одной из частных проблем теории социальной справедливости – справедливости использования невозполнимых природных ресурсов. При этом этические принципы, регулирующие экономическую политику богатых сырьевыми ресурсами стран, анализируются в контексте современной российской ситуации, определяющейся благоприятной для России конъюнктурой на мировом рынке энергоносителей.

Социальная справедливость: понятие, проблема, параметры

Обозрение сложившейся у нас дискурсивной ситуации относительно проблемы справедливости показывает, что не только для обычных людей, но и для политиков справедливость, как правило, выступает в качестве синонима общественного блага вообще, порядка, позитивного (в отношении граждан или государства, или того и другого одновременно) устройства общества. Это представление о справедливости довольно аморфно и не поддается строгой операционализации; оно почти расплывается, сливаясь с представлениями о разумности общественного устройства, правоупорядоченности общественных отношений и достоинстве нравов, а также способности государства разрешать социальные конфликты и обеспечивать безопасность граждан, внутреннюю и внешнюю. Такое понимание общераспространенно. Более точного употребления этого термина можно было бы ждать от политиков, но и они употребляют понятие «справедливость» и выражение «социальная справедливость» для обозначения любых социально позитивных общественных состояний и действий. При строгом же понимании социальная справедливость предстает как определенного рода предпочитаемый обществом порядок распределения имеющихся благ и необходимых тягот между его членами и как совокупность принципов, упорядочивающих притязания членов сообщества в отношении доступных благ¹.

Возможность общего и специального понимания справедливости – не только некое эмпирическое обстоятельство, она была

¹ Собственно в этом значении понятие «социальная справедливость» и возникает. Как сообщает Э.Флю, оно появляется в главе 5 книги Дж.С. Милля «Утилитарианизм» (1861) (*Flew A. 'Social Justice' isn't any Kind of Justice // Philosophical Notes. 1993. N 27. P. 6*).

теоретически зафиксирована еще Аристотелем. Общее понимание справедливости выражало для него благую упорядоченность и разумность общественной жизни, а частное – меру в распределении (при воздаянии/присуждении или обмене) благ. Оба понимания справедливости проходят через всю историю мысли². Однако с появлением понятия «мораль» как охватывающего все разнообразие моральных явлений действительная теоретическая надобность в общем понятии справедливости отпадает, тем более при дополнительных модуляциях понятия «мораль», учитывающих своеобразие «общественной морали» и «индивидуальной морали» (при всех теоретических и методологических ограничениях, присущих этим понятиям).

Тем не менее сколь бы неспециальным ни было общее понимание справедливости, оно имеет место, оно включено определенным образом в массовые ожидания и в идеологические высказывания, выстраиваемые в соответствии с этими ожиданиями, оно нормативно и ценностно нагружено и, стало быть, обладает императивной силой. Понимание социальной справедливости, может быть, и не столь безбрежно в программе партии «Справедливая Россия» или в послании президента Федеральному Собранию, однако оно широко настолько, что ставит под вопрос любые концептуальные ограничения, предлагаемые политической теорией; но хотя бы для того, чтобы показать идеологам «Справедливой России» возможную другую точку зрения, надо начать говорить с ними и, значит, говорить на знакомом им языке, т.е. с нестрогим пониманием социальной справедливости.

Итак, при общем и неспецифическом понимании социальной справедливости последняя выражается в а) обеспечении стабильности и развития общества, гармоничного развития способностей граждан, их готовности содействовать общему благу и стремлений к личному благу, б) степени адекватности успешных стремлений каждого к реализации частных интересов развитию блага целого, в) процедурах сохранения и увеличения общего блага методами, соответствующими смыслу самой идеи *общего* блага – без неоправданного ущемления чьих-либо интересов и гуманными, т.е. способствующими развитию частных способностей и интересов, г) степени благотворности общественного этоса для реализации индивидами базовых принципов морали, таких, например, как *«не вреди»*, *«уважай других»*, *«проявляй по отношению к другим солидарность»*, *«помогай нуждающимся»*. Только создавая условия для действенности этих правил, общество действительно

² Ср.: Гусейнов А.А. Справедливость // Этика: энцикл. словарь / Под ред. Р.Г. Апресяна, А.А. Гусейнова. М.: Гардарики, 2001. С. 457–460.

может не покровительствовать и опекать, а содействовать и создавать условия для развития способностей членов общества, их благополучия, для обеспечения их прав и свобод.

Однако общество содействует частным инициативам и интересам пока они и политика общества по их содействию не угрожают благополучию, сохранению или выживанию общества. Перерастающий доминирующий в обществе порядок личность или группа, пока они не овладели обществом властно или духовно, воспринимаются обществом как опасность. Конфликты между частной инициативой, творчеством (потенциально разрушительного для status quo), личной свободой (в разнообразнейших их проявлениях) и общественным порядком неизбежны. В том, к каким способам и мерам ограничения частного прибегает общество, а также в том, какую степень частной инициативы, самостоятельности и свободы общество позволяет для себя приемлемой, – также проявляется социальная справедливость.

При строгом понимании, социальная справедливость трактуется как принципы и порядок распределения социальных благ и необходимого бремени. Последнее должно быть уточнено. Социальную справедливость следует отличать от правовой справедливости, предметом которой являются процедуры применения закона (например, в судебных решениях, в праве апелляции по судебным решениям), размер и условия наложения наказаний, если речь идет об уголовном праве, размер и порядок выплат компенсаций (исполнения компенсирующих действий) за причиненный ущерб, если речь идет о гражданском праве. По-видимому, нет смысла отличать социальную справедливость от политической справедливости, предметом которой является распределение власти – как государственной власти, так и власти в широком смысле слова, т.е. любых способов влияния на принятие решений, которое могут оказывать различные агенты гражданского общества и крупного бизнеса. Если в случае с правовой справедливостью мы имеем дело не столько с распределением, сколько с воздаянием, то в случае с политической справедливостью мы имеем дело именно с распределением – распределением таких благ, как власть и полномочия. Распределительный характер политической справедливости делает затруднительным и нецелесообразным ее отличие от справедливости социальной³. Предмет социальной справедливости – распределение собственности, вознаграждений (включая зарплаты) и доходов, гарантированного минимума жизненных благ, медицинских и образовательных услуг, условий

³ Ср.: Прокофьев А.В. Справедливость социальная // Этика: энцикл. словарь. С. 460–463.

доступа к ним, знаков почета, а также порядок соблюдения прав людей на свободу самовыражения и уважение личного достоинства. Таким образом, предметом социальной справедливости является распределение *благ* в виде *достояний* (прежде всего материальных), *возможностей, прав и привилегий* и *бремени* в виде *ограничений* собственности, вознаграждений и доходов, уровня гарантированных жизненных благ, возможностей и прав и *повинностей*. Распределение как благ, так и бремени становится предметом социальной справедливости, если это касается общественных принципов и стандартов. С этой точки зрения, распределение благ и бремени в корпорации или организации может быть или не быть предметом социальной справедливости.

Важным фактором социальной справедливости является и наличие общественного и правового порядка, обеспечивающего защиту собственности, возможностей, привилегий и прав, полученных на законном основании, и поддерживающей этот порядок моральной атмосферы в обществе. Иными словами, *порядок справедливости* конкретного общества выражается не только в тех принципах и стандартах, по которым происходит распределение благ и бремени, но и в заботе общества и государства о том, чтобы результаты этого распределения становились элементом положения вещей, а его произвольное (нелигитимное) нарушение признавалось бы неправильным, неправомочным и преступным.

Каковы возможные рационализации оснований справедливости? Например, Д. Миллер выделяет три основополагающих принципа, на которых может покоиться справедливость: *права, заслуги и потребности*⁴. В качестве прав Миллер указывает на права, определенные законом, институциональные права или моральные права. Институциональные – это такие права, которые вытекают из общепринятых правил, устоявшихся практик и имевших в прошлом место взаимодействий. Под моральными имеются в виду права, вытекающие из данных обещаний или юридически не оформленных соглашений. В этом смысле права выступают базисом для справедливости в ее консервативном выражении: они ориентируют на сохранение традиции, сложившегося порядка вещей, имеющегося коммуникативного опыта и взаимных ожиданий людей. Одновременно Миллер видит, что права могут быть основанием критического и трансформационного использования понятия «справедливость», когда именно апелляцией к правам аргументируется необходимость воздавать людям по их заслугам. Здесь, таким образом, происходит смещение от прав к заслугам. Однако критерий прав важен для справедливости и в другом

⁴ Miller D. Social Justice. Oxford: Clarendon Press, 1979. P. 27.

смысле, а именно том, который был задан кантовским категорическим императивом, в особенности, его вторым практическим принципом. Миллер говорит о приобретенных правах. Но точка зрения на права человека меняется, если принять во внимание так называемые прирожденные, или естественные права. По Канту, «прирожденное право только одно-единственное», и заключается оно в свободе, по крайней мере в ее отрицательной модальности – независимости от принуждающего произвола другого⁵. Если в приобретенных правах, обусловленных законодательством, социальными институтами, сложившейся практикой, имеющимся опытом, взаимными ожиданиями и т.д., люди в чем-то равны, а в чем-то неравны, то в праве на свободу хотя бы в ее минимальной форме независимости от принуждающего внешнего произвола люди от рождения равны. Это и есть *моральное право* в строгом смысле слова.

Заслуги в качестве основы справедливости, так же как и права, трактуются различным образом. Заслуги человека могут обуславливаться его добродетелями, его социально значимой продуктивностью и творческими достижениями, его компетентностью и т.д. Заслуги как критерий справедливости могут противоречить критерию прав человека (например, право на наследство может получить человек, не имеющий никаких заслуг ни перед оставившим наследство, ни перед обществом; однако справедливость будет заключаться именно в обеспечении права наследования) и критерию потребностей человека (наиболее нуждающиеся, как правило, имеют наименьшие заслуги).

Справедливость использования газонефтяных доходов: нормативные основания и российская практика

Сложившаяся в первые годы нового тысячелетия благоприятная конъюнктура на мировом рынке энергоносителей впервые за довольно длительный исторический период поставила перед российским обществом проблему долгосрочного планирования социально-экономического развития. Это обстоятельство предельно актуализировало исследование нормативных оснований использования национального достояния в виде природных ресурсов и доходов от их продажи. Оно потребовало от участников политического процесса определиться с характером обязательств государства перед каждым ныне живущим гражданином и перед национальным сообществом, которое стремится сохранить себя

⁵ Кант И. Метафизика нравов // Соч.: В 6 т. М.: Мысль, 1965. Т. 4, ч. 2. С. 147.

вплоть до самого отдаленного будущего. По сути, отвечая на вопрос «Как надо использовать доходы от продажи российских энергоносителей?» любой политический деятель или чиновник определял и продолжает определять свое видение отечественной экономической политики в целом и ее нормативных оснований. При этом представители элиты неизбежно откликаются на ряд этических проблем, вокруг которых сконцентрированы практика принятия общественно значимых решений и общественный дискурс. Неизбежность обсуждения нравственной стороны экономических мероприятий задается как конституционной декларацией социального характера российского государства, так и прагматическим стремлением политиков учитывать «чувство справедливости» своего электората. Ключевыми проблемами такого рода являются: проблема честного отношения к потребностям будущих поколений, проблема согласования потребностей сосуществующих возрастных групп (или когорт) и, наконец, проблема оптимального совмещения усилий по уменьшению неравенства с усилиями по обеспечению эффективности и стабильности экономической системы.

Оценка значимости каждой из них для современной России существенно варьируется в зависимости от того, как понимается долгосрочная динамика мирового рынка энергоносителей. Можно предположить, что существенное долгосрочное падение цен на нем вполне возможно, а способности аналитиков прогнозировать грядущие колебания чрезвычайно ограничены. Таков возможный вывод из опыта продолжающегося мирового экономического кризиса, спровоцированного финансовым кризисом 2008 г. Тогда на первый план выходит практика текущего сбережения и расходования. В главный вопрос экономической политики благоприятных месяцев и лет превращается поиск источников бюджетной стабильности в периоды неблагоприятной конъюнктуры. Задача государственных экономических институтов состоит в том, чтобы создать страховку на самое ближайшее будущее и одновременно найти способы придания такого импульса экономическому развитию, благотворные последствия которого будут сказываться после нефтяного и газового бума. Используемые природные ресурсы в подобной перспективе (а она заведомо кратко- или среднесрочная) можно рассматривать без учета их невозполнимости, поскольку при таком сценарии экономические трудности, имеющие приоритетную значимость для национального сообщества, возникают задолго до потенциального истощения сырьевых источников. В этом случае акцент падает на последнюю из трех перечисленных проблем. Вопросы о судьбе будущих поколений и возможности использовать сырьевые доходы в целях безболезненной

перестройки системы пенсионного обеспечения превращаются в сравнительно маргинальные, ведь уже нынешнее поколение россиян может оказаться на длительный период в условиях простого выживания, и тяжесть его положения необходимо смягчить.

Есть, однако, и другие прогнозы по поводу будущего состояния рынка энергоносителей. Цены на нефть и газ могут рассматриваться в свете неизбежного истощения (или существенной нехватки) этих ресурсов в самом недалеком будущем при сохранении устойчивого спроса на них. Эта перспектива задается теорией так называемого пика Гумберта, которая предполагает, что объем мирового производства энергоносителей-углеводородов приблизился к своим предельным величинам. За этим моментом начнет ощущаться существенная нехватка легко добываемой нефти, и цены на нее будут расти уже не по политическим или экономическим причинам, а в связи с геологическими факторами⁶. В этом случае экономическая конъюнктура, при которой богатые сырьем страны окажутся в неблагоприятных условиях, может быть лишь временной (исключая сценарий полного коллапса мировой экономики). Данный прогноз сполна возвращает энергоносителям статус невозполнимых ресурсов и заставляет рассматривать в качестве ключевой проблему будущих поколений. Наши ближайшие потомки могут оказаться лишены одного из основных источников существования нынешнего поколения россиян, а это вполне может быть квалифицировано как историческая несправедливость. Каковы же нормативные рамки решения подобных вопросов?

Справедливость и будущие поколения. Чрезвычайно продуктивную попытку сформулировать концепцию справедливости по отношению к будущим поколениям предпринял известный британский политический философ Б. Эрри. Он предположил, что долг перед будущими поколениями выводится непосредственно из идеи фундаментального этического равенства и состоит в том, чтобы создать долгосрочные условия «устойчивого развития» (sustainable development). В самом общем виде требование устойчивости предполагает, что ныне живущие люди «не должны действовать так, чтобы их наследникам досталось сравнительно меньшее количество тех благ, которыми они пользуются сами»⁷.

⁶ См.: The Essence of Oil and Gas Depletion / Compl. by C. Campbell. Santa Cruz: Multi-Science Publishing Company & PetroConsultants S.A., 2002; *Deffeyes K.S.* Hubbert's Peak: The Impending World Oil Shortage. Princeton: Princeton Univ. Press, 2001; *Deffeyes K.S.* Beyond Oil: The View from Hubbert's Peak. Virginia: Hill and Wang, 2005.

⁷ *Barry B.* Sustainability and Intergenerational Justice // Fairness and Futurity. Essays on Environmental Sustainability / Ed. A. Dobson. Oxford: Univ. Press, 1999. P. 101. Развернутый обзор современных дискуссий, связанных с проблемой

При этом основным благом Б. Бэрри считает обеспеченную материально возможность выбора параметров собственной жизни.

Вторичные принципы справедливости вводят некоторые ограничения и уточнения базового нормативного тезиса. Так *принцип «равных прав»* учитывает, что действия ныне живущих людей могут создавать прямую и непосредственную угрозу гражданскому равноправию в будущем. Соображения, связанные с опасностью оставить будущим поколениям такую систему институтов, которая чревата систематической дискриминацией, должны иметь больший вес, чем соображения, связанные с обеспечением будущего уровня потребления. Дополнительные приоритеты составляет *принцип равенства «жизненных интересов»* (под «жизненными интересами» понимаются условия для здоровой жизни, полноценного труда, семейных отношений и т.д.). Удовлетворение этих интересов в будущем имеет приоритет над сохранением широкого жизненного выбора для представителей будущих поколений (и даже для ныне живущих людей).

Наконец, свои коррективы в трансгенеральную распределительную схему вносит *«принцип ответственности»*. Он обеспечивает интересы ныне живущих поколений, защищая их от неоправданных, избыточных жертв в пользу будущего. Он же снимает некоторые эпистемологические затруднения, связанные с неопределенностью будущих событий. Общий смысл принципа ответственности состоит в том, что справедливая компенсация потерь полагается только в тех неблагоприятных ситуациях, которые не представляют собой результат свободного и информированного выбора самого пострадавшего. Мы не ответственны за все аспекты положения даже ближайших поколений. Так, например, их численность, которая может значительно превышать нашу, находится в пределах их собственной компетенции. Это обстоятельство позволяет применять правило устойчивости так, чтобы население в отдаленном будущем рассматривалось как приблизительно равное нынешнему. По этой же модели следует рассматривать и характер предпочтений будущих поколений. Эти предпочтения не должны быть ни слишком дорогостоящими, ни слишком экстравагантными. В противном случае, наши преемники не вправе жаловаться на то, что предки не оставили им достаточно средств для полноценной, с их точки зрения, жизни.

Эти этические принципы охватывают оба ключевых аспекта отношений между сменяющимися друг друга поколениями: эко-

будущих поколений см.: Прокофьев А.В. Справедливое отношение к будущим поколениям: нормативные основания и практические стратегии // Этическая мысль: ежегодник. М.: ИФ РАН, 2007. Вып. 8. С. 124–150.

номические и экологические, и для задач нашего исследования являются слишком общими. Экономическую политику богатых сырьевыми ресурсами стран можно оценивать только на основе их (ключевых аспектов отношений между поколениями) дальнейшей конкретизации. Что же такое «устойчивое развитие», применительно к политике национального сообщества, активно использующего свои невосполнимые природные ресурсы? И как вообще может быть обеспечено справедливое распределение при расходовании того, что теряется безвозвратно?

Среди попыток ответить на эти вопросы выделяется выдвигнутая в 1970-х годах концепция Дж. Хартвика. Она до сих пор остается предметом широкого обсуждения среди экономистов и служит основой принятия решений правительствами богатых ресурсами стран. С точки зрения Дж. Хартвика, все доходы и ренты от невоспроизводимого капитала необходимо инвестировать в капитал воспроизводимый, такой как машины. Именно эта стратегия обеспечивает справедливость распределения: «в этом случае ни одно поколение не станет менее преуспевшим, чем другое»⁸. При этом следует учитывать, что в современной экономической мысли присутствует тенденция к пересмотру тривиальных границ потребления и инвестирования, сбережений и расходования ресурсов. Так, Дж. Эткинсон, К. Гамильтон и Д. Пирс предполагают, что об устойчивом развитии страны, имеющей значительный добывающий сектор экономики, можно вести речь лишь тогда, когда она сохраняет положительные значения «истинных сбережений»⁹. Этот показатель определяется за счет уменьшения суммы «чистых внутренних сбережений», которые служат традиционным инструментом оценки состояния экономики, на величину истощения природных ресурсов и ущерба от загрязнения окружающей среды с последующим увеличением полученной цифры на величину расходов на образование. Эта формула не только позволяет учесть негативные последствия зависимости экономики от сырьевых доходов, но и демонстрирует действительное значение для экономической системы инвестиций в человеческий капитал. Некоторые экономисты предлагают учитывать при определении «истинных сбережений» наряду с расходами на образование другие аспекты «неосязаемого капитала» (например, развитость системы правосудия, эффективность государственного управления)¹⁰.

⁸ *Hartwick J.M.* Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources // *American Economic Review*. 1977. Vol. 67, N 5. P. 972.

⁹ *Hamilton K., Atkinson G., Pearce D.* Genuine Savings as an Indicator of Sustainability // *CSERGE Working Paper*. 1997. N 3. P. 1–27.

¹⁰ Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century. Washington: IBRD/WB, 2006. P. 87–100.

Если оценивать состояние российской экономики в первые семь-восемь лет нового тысячелетия не в цифрах роста ВВП или роста стабилизационных накоплений, а в рамках более комплексных показателей оценки национального богатства, то ее положение нельзя считать столь уж перспективным. Так по данным «Зеленого справочника» Всемирного банка за 2006 г. уровень «истинных сбережений» России составил «-4,4%», несмотря на существенный рост валовых и чистых сбережений¹¹. Понимание этого факта должно определять уже не только масштаб, но и направление инвестиций сырьевой ренты. Их очевидные приоритеты: наукоемкие технологии, образование и развитие социальных институтов. Только в этом случае возможна полноценная экономическая компенсация будущих поколений на основе постепенной замены сырьевой ренты доходами от несырьевого сектора экономики и рентой интеллектуальной.

Дополнительную трудность создает оценка вложений нефтегазовых доходов в ценные бумаги иностранных государств и акции зарубежных компаний. Эти вложения формально соответствуют правилу замещения сырьевой ренты воспроизводимым капиталом и даже в какой-то мере правилу ее замещения машинами. Однако такая стратегия может вести к упадку и деградации национальной науки и промышленности и формирует дополнительную зависимость страны от состояния иностранных экономик и рынков.

Справедливость и возрастные когорты. Доля ресурсов, на которые вправе претендовать член общества при последовательном прохождении возрастных периодов, так же как и источник их получения, определяются устойчивым, коллективно разделяемым представлением, которое принято называть «общественным договором (или контрактом) поколений». В современных обществах такой договор носит институционализированный и централизованный характер, находя свое выражение в различных механизмах «государства всеобщего благосостояния» (прежде всего, в системе пенсионного обеспечения). К настоящему моменту в большинстве экономически развитых стран действуют условия договора поколений, сложившиеся в период после экономического кризиса 1930-х годов и Второй мировой войны. Эти условия (со значительными региональными вариациями) предполагают относительно невысокий возраст выхода на пенсию и довольно значительные выплаты пенсионерам, обеспечиваемые за счет отчислений из доходов работающего населения. Непосредственная цель пенсионной системы – предоставление пенсионерам макси-

¹¹ The Little Green Data Book 2006. Washington: WB, 2006. P. 256.

мального качества жизни и как можно большего уровня замещения допенсионной заработной платы. Эти принципы были сформулированы в документах Международной организации труда (в том числе в Филадельфийской декларации 1944 г.). В 40–70-е годы XX в. различные страны в той или иной мере подтягивались под этот стандарт, осуществляя свои пенсионные реформы¹².

Советская пенсионная система, формировавшаяся в ином политическом контексте, во многом воспроизводила те же самые черты. Она также была построена на «изъятии экономических ресурсов у работающего поколения и перераспределении их в пользу людей, переставших работать и вышедших на пенсию по возрасту» (Т. Малева, О. Синявская)¹³. Особенностью советской системы было то, что дифференциация пенсий оставалась незначительной, а их небольшие размеры компенсировались системой льгот и привилегий, которые были частью государственной политики по материальному обеспечению пожилых людей.

Если описывать послевоенный контракт поколений на языке теории справедливости, то в общих чертах он соответствует принципу, сформулированному в конце 1980-х годов американским этиком Н. Дэниэлсом: «Распределение преимуществ и тягот между поколениями справедливо, если каждое из следующих друг за другом поколений, проходя через стадии жизни, может ожидать точно такого же отношения к себе, каким было отношение к предыдущим и будет к последующим»¹⁴. Однако в условиях современной демографической ситуации существуют серьезные претензии к подобному принципу как к заведомо неисполнимому. Человечество в целом находится в стадии демографического перехода, который сопровождается одновременным падением рождаемости и увеличением среднего срока жизни, т.е. нарастающим сокращением работающего населения и увеличением населения пенсионных возрастов. Эти проблемы особенно остры в России, население которой также стремительно стареет. По некоторым оценкам падение абсолютной численности населения в трудоспособных возрастах составит в лучшем случае к 2025 г. 5 млн человек, а к 2050 г. – 12 млн, в худшем – соответственно 16 и 30 млн¹⁵.

¹² *Orenstein M.A.* Mapping the Diffusion of Pension Innovation // *Pension Reform in Europe: Process and Progress*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2003. P. 171–194.

¹³ *Малева Т., Синявская О.* Пенсионная реформа в России: о политической экономии популизма // *Отечеств. зап.* 2005. № 3. С. 218.

¹⁴ *Daniels N.* An I My Parents' Keeper? An Essay on Justice between the Old and the Young. Oxford: Oxford Univ. Press, 1998. P. 18.

¹⁵ *Синявская О.* Как повышать пенсионный возраст в России // *Отечеств. зап.* 2005. № 3. С. 202.

В рамках европейского и американского политического дискурса по проблеме пенсионных реформ в последние 20 лет вызревает понимание необходимости изменить саму нормативную рамку, в которой определяются справедливые формы материального обеспечения пожилого населения. Многие исследователи и политики полагают, что сегодня на повестке дня стоит масштабная коррекция контракта поколений. У нее есть два основных направления. Прежде всего, это формирование совместной ответственности общества и будущего пенсионера за его обеспеченную старость. Этой цели отвечает создание накопительной пенсионной системы с заранее определенными взносами. Продвижение этой идеи, наряду с проектом приватизации пенсионного страхования, стало основой деятельности Всемирного Банка¹⁶.

Однако подобная реконструкция системы не может служить панацеей. В случае кризиса, связанного с уменьшением доходности вложений, государству все равно придется принимать на себя социальную цену кризиса пенсионной системы. Кроме того, при движении к накопительной системе сохраняется значительная зависимость реформ от исторических традиций пенсионного обеспечения. В тех странах, где десятилетиями существовала система «солидарности поколений» пенсионеры и люди предпенсионных возрастов на момент реформы не имеют накоплений. Это означает, что финансировать их пенсии можно лишь за счет отчислений работающего населения, которое в свою очередь должно закладывать основу собственных накоплений. Таким образом, люди, принадлежащие к трудоспособным возрастам, в момент перехода обречены испытывать все недостатки обеих пенсионных систем и лишь ограниченно пользоваться достоинствами одной из них¹⁷.

Эти обстоятельства задают необходимость коррекции не только структуры, но и общих принципов пенсионного обеспечения. По мнению многих современных исследователей, на роль фундаментального принципа справедливости между возрастными когортами в условиях стареющего общества подходит правило «фиксированных относительных позиций» Р. Масгрейва. Применительно к проблеме пенсионного обеспечения оно предполагает, что «вклад и получаемые выгоды должны быть организованы так, чтобы постоянным оставалось соотношение за-

¹⁶ Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. Washington, DC: World Bank, 1994.

¹⁷ Myles J., Pierson P. The Comparative Political Economy of Pension Reform // The New Politics of the Welfare State / Ed. P. Pierson. Oxford: Oxford Univ. Press, 2001. P. 313–315.

работных плат работающего населения и дохода пенсионеров» (Дж. Майлс)¹⁸.

Российский опыт принятия решений в этой сфере показывает, что в ходе проведения пенсионной реформы был учтен обрисованный выше круг проблем. Реформа 2002 г. была построена именно как попытка создать механизм совместной ответственности гражданина и государства в области пенсионного обеспечения. Однако (в отличие от концепции пенсионной реформы 1997 г.) она не ограничилась введением накопительного принципа, а установила совмещение накопительных и условно-накопительных пенсионных механизмов, что сохранило в руках государства определенные инструменты для осуществления правила Масгрейва. Вместе с тем проведенная реформа не разрешила автоматически проблем переходного периода. Российские демографы и экономисты предполагают, что «текущее финансовое состояние ПФ и среднесрочный прогноз позволяют говорить о высокой вероятности возникновения хронического финансового дефицита при самых разных экономических и политических сценариях»¹⁹.

При этом следует иметь в виду, что возможности самой пенсионной системы для устранения такого дефицита невелики. Рецепт увеличения пенсионного возраста в России не работает. Слишком низка продолжительность жизни населения. Пенсионный возраст может быть увеличен только для женщин и только в долгосрочной перспективе. Общее сокращение пенсий также не может рассматриваться всерьез: средняя пенсия едва превышает прожиточный минимум. Сокращение пенсионных расходов за счет ограничения размера пенсий работающих пенсионеров создаст амбивалентный эффект. Это приведет к тому, что они перестанут работать (дополнительное ослабление рынка труда) и перестанут отчислять средства в ту же самую пенсионную систему. Вместе с тем в соответствии с изменениями в пенсионном законодательстве, принятыми в 2009 г., Россия присоединяется к провозглашенным Международной организацией труда стандартам, определяющим коэффициент замещения утраченного заработка,

¹⁸ *Myles J. A New Social Contract for the Elderly? // Why We Need a New Welfare State / Ed. G. Esping-Andersen et al. Oxford: Oxford Univ. Press, 2002. P. 141. Похожие идеи: Schokkaert E., Van Parijs P. Debate on Social Justice and Pension Reform: Social Justice and the Reform of Europe's Pension Systems // J. of European Social Policy. 2003. Vol. 13, N 3. P. 245–263; Kohli M. Aging and Justice // Handbook of Aging and the Social Sciences / Ed. R.H. Binstock. San Diego: Academic Press, 2006. P. 457–479; Gosseries A., Hungerbühler M. Rule Change and Intergenerational Justice // The Handbook of Intergenerational Justice / Ed. J. Tremmel. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. P. 106–128.*

¹⁹ *Малева Т., Синявская О. Указ. соч. С. 209.*

производит переоценку пенсионных прав граждан, работавших до 2002 г. и т.д.²⁰

Подобное положение диктует экономическую стратегию, которая в значительной мере противоречит «правилу Хартвика». Определенная часть сырьевой ренты должна быть не инвестирована в воспроизводимый капитал в виде машин и технологий (или в акции высокотехнологичных компаний), а сохранена через систему предельно надежных и ликвидных вложений для покрытия дефицита пенсионного фонда. Это позволит смягчить в настоящем и в будущем проблему «двойной платы» для поколения перехода и создаст финансовый резерв для обеспечения правила «фиксированных относительных позиций».

Справедливость и экономическая эффективность в «сырьевом государстве». Одним из центральных вопросов теории справедливости традиционно считается вопрос о честных условиях так называемого большого обмена (т.е. установления баланса между стабильным, динамичным развитием экономики и степенью социально-экономического равенства). Для современной российской ситуации этот вопрос имеет особое значение. Основная тенденция постсоветской социальной истории России – углубляющееся неравенство богатств и доходов. На настоящий момент коэффициент GINI, фиксирующий разницу доходов самых богатых и самых бедных слоев населения, по официальным данным равен 30, а по более объективным неофициальным – от 41 до 63²¹. Это положение чрезвычайно сомнительно с нормативной и крайне опасно с прагматической точек зрения. Другими словами, определяясь с основаниями оценки российской социально-экономической политики, необходимо иметь в виду, что задачи обеспечения интересов будущих поколений и сохранения устойчивости пенсионной системы должно решать то поколение россиян, значительная часть которого испытывает на себе последствия масштабного экономического неравенства и имеет такой уровень жизни, который не позволяет удовлетворять даже базовые потребности человека. Перед российским государством стоит задача повышения уровня жизни ныне живущих граждан и снижения коэффициента GINI. Но вместе с тем нельзя забывать, что любые мероприятия, связанные с обеспечением всех трех политических задач, которые диктуются соображениями справедливости, способны негативно воздействовать на устойчивость национальной экономики.

²⁰ См.: URL=<http://www.rg.ru/2009/07/28/pensii.html>.

²¹ Неравенство неравенства // Стратегия и конкурентоспособность. 2006. № 8. С. 42.

Если обращаться к теоретическому арсеналу современной теории справедливости, то самым распространенным способом установления условий «большого обмена» является использование той или иной версии восходящего к Дж. Ролзу «принципа различия»²². Однако при этом необходимо иметь в виду, что «большой обмен» всегда осуществляется в *конкретной экономической системе и в конкретной экономической ситуации*. «Принцип различия» – это слишком абстрактная норма, чтобы непосредственно определять текущие социально-экономические стратегии. Следовательно, для обсуждения справедливости российской социально-экономической политики необходимо установить основные параметры экономической ситуации «нефтяного (шире – сырьевого) государства» и попытаться проследить тот политико-экономический эффект, который будут иметь в нем эгалитарные распределительные мероприятия. Итак, какие тенденции характеризуют положение государства, значительная часть валового внутреннего продукта которого приходится на сырьевой сектор экономики?

Во-первых, положение такого государства характеризуется большей вероятностью «голландской болезни». Так принято называть ситуацию, когда происходит отток труда и капитала из «несырьевого» и одновременно «торгуемого» сектора экономики (т.е. тех, отраслей, продукция которых может быть замещена за счет импорта). Это связано с двумя причинами. Прежде всего, сами добывающие отрасли оказываются наиболее привлекательными для вложения капитала. Кроме того, связанное с интенсивным экспортом сырья повышение курса национальной валюты ведет к тому, что импортные товары оказываются более дешевыми. В итоге, экономический рост в строительной отрасли и сфере услуг («неторгуемых» отраслях) сопровождается упадком сельского хозяйства и прогрессирующей деиндустриализацией страны, которая неизбежно порождает негативные экстерналии в области технологического образования и науки. При этом существенно, что укрепление национальной валюты, не исключает инфляционных процессов, а, наоборот, сопровождается инфляцией – постоянным ростом потребительских цен.

Во-вторых, сырьевая экономика оказывается крайне чувствительной к изменениям мировых цен на ресурсы. Их падение влечет за собой значительный дефицит бюджета, оно ставит под вопрос выполнение социальных, а также долговых обязательств

²² См.: Ролз Дж. Теория справедливости. Новосибирск: Изд-во Новосибир. ун-та, 1995. С. 77–84, а также: *Parijs P. Van Difference Principles // The Cambridge Companion to John Rawls / Ed. S. Freeman. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003. P. 200–240.*

государства (внутренних и внешних). Их колебания ведут к неустойчивости системы внешней торговли.

В-третьих, видимое благополучие экономики, устойчивые показатели роста ВВП создают иллюзию защищенности, которая ведет к сокращению вложений (в том числе в человеческий капитал), позволяющих обеспечивать экономический рост уже не на основе показателей добывающих отраслей. Любые серьезные структурные реформы (социальные, политические, экономические) могут казаться правительству ненужными на фоне сырьевого благополучия. Но даже там, где необходимость изменений оказывается осознанна, у правительств «сырьевых государств» возникает уверенность, что любые проблемы разрешаются простым вложением денег. Кроме того, в условиях изобилия и постоянного роста сырьевых доходов резко увеличивается вероятность безответственных вложений в громкие проекты, экономическая обоснованность которых крайне сомнительна (так называемая петромания).

В-четвертых, у самых разных участников экономического процесса формируется устойчивое рентоориентированное поведение. Они стремятся получить доступ к ренте, а это автоматически ведет к сворачиванию производительной предпринимательской деятельности. Наряду с тем, что борьба за доступ к ренте сама по себе ведет к непроизводительным расходам, она способна дестабилизировать политическую ситуацию и связана с резким увеличением уровня коррупции. Следует также учитывать, что в стране, живущей за счет сырьевой ренты, как правило, создается односторонняя, государствоцентричная политическая система. Во всяком случае, в ней оказывается невозможен равноправный диалог между бизнесом и властью, поскольку доходы бизнеса зависят преимущественно от распределения государственной властью доступа к ренте²³.

Теперь можно попытаться определить основные задачи правительства, возникающие в связи с этими неблагоприятными тенденциями сырьевого изобилия, которые в литературе принято называть «нефтяным проклятием». Прежде всего, в благоприятные в отношении ценовой конъюнктуры периоды необходимо лечение

²³ *Gelb A.* Windfall Gains: Blessing or Curse? Oxford: Oxford Univ. Press, 1988; *Auty R.* Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis. London: Routledge, 1993; *Karl T.L.* The Perils of the Petro-State: Reflections on the Paradox of Plenty // *J. of International Affairs*. 1999. Vol. 53, № 1. P. 31–48; *Gylfason Th.* Lessons from the Dutch Disease. Causes, Treatment, and Cures // Department of Economics, University of Iceland // Working Paper Series. 2001. № 6. P. 1–28; *Ploeg F. van der* Challenges and Opportunities for Resource Rich Economies // Discussion Papers from Centre for Economic Policy Research. 2006. № 5688. P. 1–70.

«голландской болезни», которое предполагает либо девальвацию национальной валюты (что ставит сырьевые отрасли в еще более выгодные условия, но при этом ведет к кризису «неторгуемый» сектор экономики), либо прямое и косвенное кредитование «торгуемого» сектора за счет изъятия природной ренты. Необходимость кредитовать «торгуемый» сектор экономики задает первое ограничение социально ориентированных распределительных мероприятий. Однако его значение не стоит преувеличивать хотя бы потому, что такая поддержка должна быть не столько объемной, сколько рациональной и эффективной. В противном случае, предприятия «торгуемого» сектора потеряют стимулы к тому, чтобы делать свой товар более конкурентоспособным.

Далее, постоянно присутствующая возможность существенных колебаний цен на мировых рынках требует создания надежных стабилизационных сбережений, которые смогут покрывать дефицит бюджета в неблагоприятные годы. Это обеспечивает в том числе долгосрочную способность государства исполнять свои социальные обязательства. Так задается второе ограничение распределительной политики, нацеленной на уменьшение неравенства. Однако следует учитывать, что масштабы стабилизационных сбережений должны определяться реальной динамикой рынков и потребностями бюджета на период перехода к системе экономии, а не самоценным стремлением демонстрировать глубоко эшелонированную макроэкономическую неуязвимость страны. В противном случае масштаб сбережений будет несправедлив, а аргументация в пользу увеличения стабилизационных накоплений превратится в прикрытие неспособности правительства эффективно использовать природную ренту.

Опасность запуска инфляционной спирали заставляет правительство проводить стерилизационные (т.е. по изъятию и замораживанию денежных средств, которые могли бы наводнить экономику) мероприятия. Эта деятельность совпадает во многом по своему непосредственному содержанию со стабилизационными мерами. Однако при ее осуществлении необходимо учитывать два обстоятельства. Во-первых, перед правительствами богатых ресурсами стран стоит и параллельная задача – поиски малоинфляционных и развивающих экономику способов вложения капитала. Во-вторых, вопросы сдерживания инфляции должны решаться таким образом, чтобы соблюдались интересы наименее обеспеченных слоев населения (в особенности, если они составляют значительный процент от общего населения страны и в данный момент находятся за чертой бедности).

Преодоление иллюзии защищенности требует вложений в такие долгосрочные инфраструктурные проекты, которые могли

бы сформировать фундамент экономического роста (или хотя бы экономической стабильности) по завершении периода изобилия будь то из-за истощения запасов или из-за изменения мировой конъюнктуры. Речь идет как о развитии материальной инфраструктуры, так и о человеческом капитале. По сути, необходимость такого рода проектов также ограничивает возможность сиюминутных мероприятий по выравниванию доходов, хотя в долгосрочной перспективе эти проекты поднимают уровень жизни и имеют выравнивающий эффект. Одним из непереносимых условий подобной проектной деятельности, которая может осуществляться как непосредственно государством, так и при государственной поддержке частного сектора кредитами или гарантиями, является преодоление «петромании».

Итак, допустимый масштаб эгалитарных распределительных мероприятий определяется путем выявления того остатка, который возникает после использования средств, необходимых для достижения перечисленных выше приоритетных экономических целей правительства сырьевой страны. При превышении этого масштаба негативные изменения в экономике ударят в первую очередь по самым малообеспеченным гражданам.

Однако эта обобщенная схема не учитывает, что все перечисленные задачи будут решаться в рентоориентированной экономике и системе государственного управления, пронизанной коррупцией. В этих условиях существует большой риск неэффективности государственных вложений, кредитов и гарантий. Одним из выходов могла бы стать концентрация правительства на стабилизационных и стерилизационных задачах, как в наименьшей степени сопряженных с растратой национального достояния. Но такой подход тождествен признанию собственного бессилия, он переносит решение тех же самых проблем на будущее и сопряжен с потерями, порожденными обесцениванием сбережений. Таким образом, правительству необходимо искать те способы достижения социально-экономических целей, которые, если не исключают полностью, то хотя бы минимизируют последствия рентоискательства и коррупции, а также сопровождать эту деятельность мероприятиями по совершенствованию системы государственного управления.

Анализ использования газонефтяных доходов в России в 2003-2009 гг. Российская Федерация, вступив в период благоприятной конъюнктуры на мировом рынке энергоносителей, попыталась использовать мировой опыт государственного администрирования природной ренты. А он состоит прежде всего в создании специализированных накопительных фондов с различным эконо-

мическим функционалом²⁴. В 2003 г. были внесены дополнения в бюджетный кодекс РФ, предполагающие создание Стабилизационного фонда (Стабфонда), формирующегося на основе доходов бюджета, возникающих за счет увеличения цены на нефть на мировом рынке выше установленной законом «базовой цены» (или цены отсечения)²⁵. Он стал своего рода подушкой безопасности и инструментом стерилизации денежной массы. Однако в принятом в 2003 г. законе не были определены обобщенные и долгосрочные нормативные ориентиры самого накопления средств. Возможно, что причиной неполноты российского законодательства был неточный экономический прогноз, в свете которого создавался Стабфонд. Последний задумывался как средство сохранения краткосрочных сбережений, необходимых для покрытия дефицита бюджета, но очень скоро силою вещей перестал выполнять только эту функцию.

Существует три ключевых вопроса, связанных со статусом Стабфонда, на которые правительство России пыталось дать свой программно-идеологический и практический ответ в течение пяти лет особенно благоприятной экономической ситуации 2005–2007 гг. Во-первых, это вопрос об оптимальных объемах долгосрочных сбережений. Во-вторых, вопрос о способах сохранения национальных сбережений (управлении средствами накопительного фонда). В-третьих, вопрос об экономически безопасных направлениях текущего использования нефтяных и нефтегазовых доходов.

Что касается первого вопроса, то до конца 2006 – начала 2007 гг. российское руководство находилось в поиске такой стратегии обращения с нефтегазовыми доходами государства, которая совмещала бы краткосрочные и долгосрочные цели и отвечала бы идее справедливости между поколениями. Такую стратегию попытался сформулировать министр финансов РФ А. Кудрин в ряде публичных выступлений и публикаций. Россия, по его мне-

²⁴ Анализ зарубежного опыта создания специализированных фондов см.: *Золотарева А., Дробышевский С., Синельников С., Кадочников П.* Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ. М.: Ин-т экономики переходного периода, 2001; *Кудрин А.* Стабилизационный фонд: зарубежный и российский опыт // *Вопр. экономики.* 2006. № 2. С. 28–45; *Fasano U.* Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries. Washington: IMF, 2000; *Davis J., Ossowski R., Daniel J., et al.* Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications // IMF Occasional Paper. 2001. № 205. P. 4–12; *Bacon R., Tordo S.,* Experiences with Oil Funds: Institutional and Financial Aspects. Washington: IBRD/WB, 2006.

²⁵ Используемая здесь информация, касающаяся законодательства, регулирующего деятельность накопительных фондов, а также их объемов, содержится на сайте Министерства финансов РФ: <http://www1.minfin.ru>.

нию, не может создать полноценного фонда будущих поколений, полностью возмещающего истощение природных богатств, поскольку она вынуждена увеличивать текущие социальные расходы. Вместе с тем у нее нет гарантий успешности мероприятий по освобождению экономики от сырьевой зависимости, позволяющих обеспечить высокий уровень жизни после исчезновения из бюджета страны сырьевых доходов. Отсюда следует необходимость создания двух сберегательных фондов, решающих разные задачи: резервного – гарантирующего устойчивость бюджета в трехлетней перспективе при значительных колебаниях мировых цен на нефть и газ и сберегательного – частично обслуживающего интересы будущих поколений. Последний позволит замещать сырьевые доходы до 2066 г., т.е. в течении 20 лет после истощения разведанных нефтегазовых месторождений²⁶. Этот срок может оказаться достаточным для окончательной диверсификации экономики. Данное предложение было положено в основание реформы использования нефтегазовых доходов, зафиксированной в очередных поправках в Бюджетный кодекс РФ (приняты в апреле 2007 г.). Однако попытки российской власти ответить на третий ключевой вопрос экономической политики привели к очень быстрому пересмотру этой стратегии долгосрочного сбережения. Суть этих изменений будет охарактеризована позднее.

При решении вопроса о способах сохранения национальных сбережений российское руководство оказалось в тисках следующего парадокса: долгосрочное накопление предполагает надежность и достаточно высокую доходность вложений (в противном случае накопления обесцениваются), однако высокая доходность в свою очередь связана с увеличением степени риска, который может быть скомпенсирован только эффективной системой управления средствами сберегательного фонда. Данный парадокс сопровождался дополнительной сложностью: часть сбережений, необходимая для решения стабилизационных задач, должна быть инвестирована в высоколиквидные финансовые инструменты. В 2006 г. вопрос об обеспечении долгосрочных накоплений спровоцировал спор между заместителем руководителя аппарата правительства М. Копейкиным и министром финансов А. Кудриным. Последний настаивал на необходимости сохранить механизм раз-

²⁶ См.: Кудрин А. Обеспечение долгосрочной устойчивости бюджета // Вре-
мя новостей. 2006. № 224, 5 дек. (URL=<http://www.vremya.ru/2006/224/4/167058.html>); Инфляцию вызывают не зарплаты // Коммерсант – Деньги. 2006. № 51
(607), 25 дек. (URL=<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=732913>); Куд-
рин А. «Наш бюджет зависит от нефтяных доходов...» // Выступление на семина-
ре Высшей школы экономики (ВШЭ). 28 февр. 2007 (URL=<http://www.liberal.ru/sitan.asp?Rel=188>).

мещения средств Стабфонда, зафиксированный в законе, второй предлагал поделить эти средства на две части и вложить одну из них в акции зарубежных компаний²⁷. Такие же предложения содержались в докладе экспертов Всемирного банка «Управление сверхдоходами: возможности для России». Они предположили, что финансовые риски России компенсируются тем фактом, что доходность многих акций обратно пропорциональна ценам на нефть. Уже в 2007 г. предложение об инвестировании средств фонда было представлено Счетной палатой РФ. Однако Министерство финансов придерживалось консервативного способа управления национальными сбережениями – на средства Стабфонда приобреталась иностранная валюта, размещаемая на счетах ЦБ РФ, и долговые обязательства иностранных государств. Лишь позднее, после разделения Стабфонда на Резервный фонд и Фонд будущих поколений (позднее – Фонд национального благосостояния) круг ценных бумаг был расширен. Для первого – за счет обязательств международных финансовых организаций и зарубежных государственных агентств, а для второго – еще и за счет акций юридических лиц. Характерно, что в списке государственных агентств оказались в том числе локомотивы будущего финансового кризиса – американские ипотечные агентства.

В центре 3-летних (2004–2006 гг.) дискуссий по вопросу о текущем использовании нефтяных (нефтегазовых) доходов находился относительный инфляционный потенциал тех или иных способов их расходования. Министерство финансов РФ всё это время выдерживало позицию однозначного приоритета стабилизации бюджета и стерилизации денежной массы над любыми способами внутренней траты сырьевых доходов государства. Практические решения 2005–2006 гг. определялись компромиссом между жесткими приоритетами, провозглашенными финансовым ведомством, с одной стороны, и общественными ожиданиями и требованиями иных министерств – с другой. Сам Стабфонд в этот период использовался исключительно на цели погашения внешнего долга и покрытия дефицита Пенсионного фонда, а увеличение бюджетных средств, которые могли сразу же быть направлены на решение социальных и инфраструктурных проблем, произошло за счет назначения в 2006 г. новой «цены отсечения»: 27 долл. за баррель, вместо 20, установленных ранее.

Анализ общественно-политического дискурса последних месяцев 2006 – первой половины 2007 гг. показывает, что вопрос об инфляционном потенциале различных направлений использова-

²⁷ *Копейкин М.* Стабилизационный фонд: деньги должны работать // Известия. 2006, 13 марта (URL=<http://www.izvestia.ru/comment/article3087522>).

ния нефтегазовых доходов потерял свою остроту для его участников. Даже оценки Министерства финансов стали значительно мягче. Политика стерилизации была объявлена необходимой лишь до начала 2009 г., после чего кредитно-денежные ограничения использования нефтегазовых доходов перестанут играть существенную роль. Однако наиболее масштабная инициатива, связанная с текущим использованием нефтегазовых доходов, была предложена не правительством, а президентом в его послании Федеральному Собранию от 26 апреля 2007 г. Она касается способов расходования Фонда будущих поколений, который президент посчитал необходимым переименовать в «Фонд национального благосостояния». Этот фонд, по мнению президента, должен служить не только целям возмещения нефтегазового трансферта по мере истощения природных ресурсов. В его задачи будет входить обеспечение средств для стимулирования добровольного пенсионного страхования путем пополнения накопительных счетов, погашение дефицита пенсионного фонда и обеспечение капитализации институтов развития (Банка развития, Инвестиционного фонда, Российской венчурной кампании)²⁸.

На первый взгляд создается впечатление, что употребленный президентом слоган: «средства этого фонда должны работать на улучшение благосостояния как будущих, так и нынешних поколений», предполагает нарушение интересов будущих поколений, которые и так не получают полной компенсации потерянных природных ресурсов. Однако такой вывод совсем необязателен. Вложение средств в инструменты развития – это, по сути, вложения в будущую диверсификацию экономики, которая должна обеспечить постоянство национального дохода или даже постоянный экономический рост. А это означает, что президентом был предложен более рискованный, но в случае удачи более действенный путь обеспечения интересов будущих поколений. Он буквально отвечает правилу Хартвика. А если учитывать, что сценарий развития, позволяющий обеспечить нашим ближайшим потомкам статус рантье, был отброшен министром финансов как нереалистичный, то выбор между президентской стратегией и стратегией Минфина – это выбор между разными сроками, отводимыми на устранение сырьевой зависимости, и между разными объемами вложений, нацеленных на ее устранение. Что же касается использования средств Фонда будущих поколений в рамках пенсионной системы, то следует иметь в виду, что именно будущим поколениям придется обеспечивать правило «фиксированных относитель-

²⁸ См.: URL=http://kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156_type63372type63374type82634_125339.shtml.

ных позиций» работающего и неработающего населения через несколько десятилетий. Таким образом, сегодняшним финансированием добровольных пенсионных накоплений мы можем снять с них часть будущей налоговой нагрузки.

Такова пунктирная история современной экономической политики России в отношении использования сырьевых доходов к моменту начала мирового финансового кризиса. Можно ли считать, что эта политика, соответствует идеалу справедливого распределения ресурсов? Если рассуждать абстрактно-моралистически, то хроническая недофинансированность социальной сферы, чрезвычайное неравенство в доходах, недостаточное производство разного рода общественных благ (от транспортной сети до качества окружающей среды) не позволяют даже обсуждать эту тему серьезно. Однако необходимо учитывать, что нынешнее положение страны формируется зависимостью от траектории ее предыдущего 15–20-летнего развития. В этой ситуации любые энергичные меры по устранению бедности, уменьшению неравенства, улучшению материальной инфраструктуры общества могли бы всерьез дестабилизировать существующую, без сомнения, перекошенную экономическую систему. И, учитывая высокий уровень коррупции, присутствующий в рамках всех масштабных инвестиционных программ государства, могли бы не дать планируемого эффекта.

Дополнительные основания для оценки избранной российским государством стратегии использования газонефтяных доходов дает мировой финансовый кризис, переросший в полномасштабный кризис всей мировой экономики. В ходе борьбы с ним руководство РФ задействовало средства обоих накопительных фондов. С марта 2009 г. началось перечисление средств Резервного фонда для финансирования бюджетных расходов как в рамках возмещения дефицита нефтегазового трансферта, так и вне его. Объем средств Резервного фонда упал при этом с 4,870 трлн рублей в феврале до 2,298 трлн рублей в октябре 2009 г. Прогнозы Министерства финансов по истощению средств фонда в конце 2008 г. составляли 7 лет, весной 2009 г. уже 1–2 года²⁹. Но в любом случае, очевидно, что Резервный фонд выполняет на сегодня более широкие задачи, чем те, что определяются законодательством: он возмещает не только выпадение сырьевых доходов, но и других доходов государства. Фонд национального благосостояния также был распечатан. С октября 2008 г. его средства размещаются в виде займов на российском фондовом рынке через

²⁹ Из выступления А. Кудрина на пресс-конференции в Совете Федерации, 22 апр. 2009 (<http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=9&id4=7342>).

Внешэкономбанк, который должен вернуть средства в бюджет через десять лет. При этом государство не выражает надежд, что данный способ управления средствами фонда будет способом их сохранения и преумножения. Совокупный объем средств фонда снизился с 2,992 трлн рублей в марте до 2,764 трлн в октябре 2009 г. По данным, экспертов Минфина его полное истощение наступит в 2014–2015 гг.³⁰

Сразу же выносим за скобки избранные государством способы передачи денежных средств финансовому сектору. Они могли бы быть гораздо эффективнее, прозрачнее и честнее. Однако сама по себе такая передача – это общераспространенная мировая практика борьбы с кризисными явлениями. И благодаря наличию двух сберегательных фондов у России были средства для того, чтобы ее осуществить. Многие экономисты и политики полагают, что именно сберегательные фонды спасли экономику от шока и полного провала. Другие говорят о неэффективности предпринятых в «тучные годы» мер и о потерянных шансах на диверсификацию экономики и решение инфраструктурных проблем. Однако от присоединения к последним удерживает мысль о том, что значительные бюджетные средства предыдущих лет расходовались на эти цели параллельно с накоплением фондов. Это не дало серьезных экономических прорывов, а средства даже не всегда полностью осваивались. Увеличение денежного потока вряд ли могло бы радикально изменить положение. В этом споре точку может поставить только дальнейший ход событий и специальные исследования.

Одно лишь ясно уже сегодня, проблема будущих поколений, как она ставилась при обсуждении судьбы сберегательных фондов в 2006–2007 гг., перестала быть актуальной для российского политического дискурса. Настоящий Фонд будущих поколений в России оказался невозможен. Даже в том скромном варианте, который предполагался стратегией А. Кудрина и обещал замещение газонефтяных доходов лишь на 20 лет после истощения разведанных запасов. Кризис показал, что российская экономика гораздо больше зависит от нефтяной и газовой конъюнктуры, чем это представлялось создателям этой стратегии. Потеря газонефтяных доходов не просто лишает бюджет газонефтяного трансферта, но и лишает устойчивости всю экономическую систему. Для реакции на изменения конъюнктуры России оказываются нужны настолько значительные средства, что накопление в пользу будущих поколений будет невозможным, пока не изменится сам характер экономики.

³⁰ См.: *Сидибе П.* Сырья стало больше // Российская газета. Центральный выпуск. 2009. № 5002, 23 сент. (см.: URL=<http://www.rg.ru/www.rg.ru/2009/09/23/minfin.html>).