

## ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

*А.В. УЛЮКАЕВ*

### **Демократия и экономическое развитие: мировой опыт и уроки для постсоциалистических стран**

Выход из социализма может быть определен как сокращение и прекращение государственного патернализма. Поэтому сокращение объема государственных обязательств является одной из краеугольных проблем постсоциалистических экономик. Необходимо понять, что это означает с точки зрения закономерностей развития постсоциалистических обществ и экономик.

К государственным обязательствам в чисто функциональном смысле можно отнести не только пассивы (объем социальных обязательств, ценовые и производственные дотации, расходы расширенного правительства), но и активы (государственная собственность), поскольку само наличие последних порождает и обязательства в графе пассивов. Поэтому выход из социализма можно рассматривать по следующим основным направлениям: приватизация; снижение бюджетной нагрузки расширенного правительства на экономику; реформирование социальной сферы; развитие контрактного права.

Имеющийся опыт приватизации государственной собственности в постсоциалистических странах позволяет сформулировать гипотезу о том, что статистически фиксируемый масштаб преобразований собственности (доля приватизированных предприятий, число занятых на них и т.п.) прямого отношения к темпам и завершенности системной трансформации не имеет. Приватизация должна принести преимущественно изменения на микроуровне, повышение эффективности деятельности предприятий, изменение хозяйственных стимулов к мотиваций. В лучшем случае это среднесрочный процесс, условием действительной реализации которого является институциональная и правовая реформа (точно такие же изменения на микроуровне приносит приватизация в нормальной рыночной институциональной среде).

Единственный критически важный с точки зрения системной трансформации аспект приватизации - отделение финансов предприятия от государственных, снятие с государства, с налогоплательщика ответственности, обязательств платить по счетам предприятия, превращение таким образом государственного бюджета в своего рода "предприятие с ограниченной ответственностью". Однако этот аспект может реализовываться и помимо собственно приватизации (в то же время он способен не полностью реализовываться и в рамках приватизации) в разных вариантах корпоратизации.

Это хорошо демонстрирует постсоциалистическая экономическая история. Так, страны, имевшие традицию частной собственности (мелкой и средней) и предприни-

---

*У л ю к а е в Алексей Валентинович - доктор экономических наук, заместитель директора Института экономических проблем переходного периода.*

мательства даже в рамках социалистической экономики (Польша, Венгрия) и не проводившие в постсоциалистический период массовой приватизации государственных предприятий, в плане реализации стратегических целей приватизации (рост инвестиций, повышение эффективности менеджмента, усиление хозяйственных мотиваций, внедрение рыночных стимулов и механизмов на микроуровне и пр.) продвинулись дальше, чем многие страны, осуществившие массовую приватизацию и формально имеющие более высокую долю частных предприятий в структуре производства ВВП, но не имеющие опыта некриминального частного хозяйствования (большинство государств бывшего СССР). В то же время некоторые государства, осуществившие массовую приватизацию в постсоциалистический период и имевшие крайне ограниченный опыт частного предпринимательства в рамках социалистической экономики (Чехия, Словакия, Эстония), достигли больших успехов в формировании механизмов и стимулов эффективного частного хозяйствования.

Приватизация становится не формальной, а реальной только в случае, если она дополняется принципиальными институциональными изменениями (утверждение контрактного права, механизма финансовой ответственности предприятий, включая банкротства, механизма ипотеки, современных форм бухгалтерской отчетности и аудита и т.п.). Они приводят рыночную организацию на микроуровне в соответствие с рыночной организацией на макроуровне. Но это уже процесс, выходящий, на мой взгляд, за рамки собственно системной трансформации.

Снижение доли государственных изъятий, расходов расширенного правительства имеет более прямое воздействие на содержание и темпы системной трансформации. Нельзя, конечно, напрямую увязывать темпы экономического роста с долей государственных изъятий в ВВП. Это, в конце концов, противоречит исторической фактуре. Да и в период постсоциалистической трансформации ряд стран, дальше других продвинувшихся в "капиталистическом строительстве" (прежде всего страны Вышеградской группы), имеет более высокий уровень государственных изъятий в ВВП, чем у остальных постсоциалистических стран, таких успехов не добившихся.

Другое дело, насколько долгосрочной может оказаться стратегия сохранения больших объемов государственных обязательств (главным образом социальных), хотя бы и в полной мере профинансированных за счет высоких государственных изъятий. Есть основания считать, что она имеет довольно ограниченные временные рамки. Об этом же говорит и опыт развитых рыночных экономик. Те из них, которые долгое время держали завышенную долю расходов расширенного правительства в ВВП (прежде всего скандинавские страны), столкнулись с долгосрочной тенденцией затухания экономического роста и вынуждены были пойти на весьма радикальное сокращение государственных социальных расходов. Тем не менее в краткосрочном плане увязать возможности выхода из социализма, его темпы и результативность с быстрой снижением доли государственных изъятий из ВВП и уровнем, на котором они стабилизируются, не представляется возможным.

В макроэкономическом смысле капитализм - это система эффективных финансовых рынков, связанных институционально-правовой и денежно-кредитной сетями отношений. И в этом макроэкономическом смысле сокращение государственного присутствия в экономике прямо пропорционально росту присутствия в ней капитализма. Государство уступает место тем самым финансовым рынкам, которые прежде оно собой подменяло. Но количественно измерить этот процесс не просто. Показатель доли государственных изъятий в ВВП отражает его весьма приблизительно. Здесь действуют и значимы несколько разных критериев, вряд ли сводимых к единому интегральному показателю. Уход государства из ситуации подмены финансовых рынков определяется и долей бюджетного дефицита и льготных кредитов Центробанка в ВВП, и долей бюджетных изъятий, обслуживаемых уполномоченными банками, и долей государственных закупок, проходящих через тендерные механизмы, и т.п.

Реформирование социальной сферы вообще оказалось в весьма небольшой степени реализованным и почти во всех постсоциалистических странах очень существенно отстало от других сфер. Огромный груз государственно-патерналистской системы удовлетворения социальных потребностей, зафиксированный в бесконечном реестре государственных социальных обязательств, сохраняется практически во всех постсоциалистических странах. И даже в тех случаях, когда он существенно уменьшился, это не было результатом продуманных реформ, а специфическим феноменом послевоенных кризисных экономик, когда сама разруха девальвирует государственные обязательства.

Отчасти такое положение связано с повышенной инерционностью самих социальной и коммунальной систем. В свое время они дольше всего сопротивлялись вторжению социализма, его отношений и критериев. Теперь же точно так же препятствуют утверждению капиталистических отношений и институтов.

Отчасти оно связано и с разнородностью решения социальных проблем, большей их вмененности региональному и муниципальному уровням власти, а также их большей политической "температурой". Если реформирование социальной сферы не попадает в первое "окно политически возможного" сразу после распада социалистической системы, то затем оно становится вообще практически неосуществимым даже на градуалистской основе до открытия второго "окна", что может быть связано с чрезвычайным обострением бюджетного кризиса либо с внеэкономическими катаклизмами<sup>1</sup>.

Развитие контрактного права важно потому, что оно создает институциональную структуру, присущую капиталистической рыночной экономике. Для социализма характерны не горизонтальные (контрактные, договорные), а вертикальные (директивные, плановые) отношения. Даже связи двух в юридическом смысле независимых хозяйствующих субъектов опосредовались отношениями каждого из них с государством и его институтами. И обязательства этих хозяйствующих субъектов относительно друг друга могли существовать только как проявление взаимных обязательств хозяйствующего субъекта (как, впрочем, и физического лица) и государства. Поэтому выход из социализма - одновременно и сокращение роли обязательств по линии "хозяйствующий субъект - государство", и формирование горизонтальных отношений по линии "субъект - субъект", оформляющихся в виде контрактного права. При этом отношения "субъект - государство" становятся частным случаем отношений "субъект - субъект" и также оформляются контрактным правом.

Если же сокращение вассальных обязательств предприятия перед государством не сопровождается компенсирующим развитием горизонтальных отношений контрактного права, судебной реформой<sup>2</sup>, то возникает ситуация вакханалии и развала налоговой, финансовой, кредитной дисциплины, ухода предприятий в "тень" и т.п. На практике именно так и развивались события после принятия небезызвестного "Закона о государственном предприятии", который ослабил вертикальные отношения, не дав взамен компенсации в виде развития горизонтальных отношений.

Общий вывод можно сформулировать следующим образом: *выход из социализма* для большинства постсоциалистических стран, в том числе и России, произошел, скорее, как формальный акт, чем как акт реальный. Имел место слом государственно-политической системы социализма, плановой системы распределения. Однако с собственно экономической точки зрения социализм еще довольно сильно укоренен в хозяйственной системе нынешних постсоциалистических стран. Именно это является наибольшим препятствием для их выхода на траекторию высокого и устойчивого экономического роста.

<sup>1</sup> Об "окнах политически возможного" см. далее, а также [I].

<sup>2</sup> Судебная система - это институт обеспечения и контроля горизонтальных межсубъектных отношений, при которых государство выступает как один из субъектов и даже "первый среди равных". В отличие, например, от системы прокурорского надзора, которая является институтом обеспечения и контроля прежде всего вертикальных отношений.

Реальный выход из социализма предполагает развитие постсоциалистической экономики как капиталистической экономики на собственной основе, т.е. решение проблемы накопления, эффективного использования добровольных сбережений при утверждении их высокой доли в ВВП. Это в свою очередь требует снижения доли государственных изъятий в ВВП.

Можно утверждать, что реальный выход из социализма требует установления основных параметров экономической политики далеко за рамками утвердившихся в развитых рыночных экономиках. Так, доля расходов расширенного правительства в ВВП не должна превышать 25-27% ВВП, уровень сбережений должен составлять не менее 22-25% доходов домашних хозяйств. Ниже должны быть крутизна и предельный уровень прогрессии налогообложения индивидуальных доходов. Целесообразно и введение предельных уровней отчислений во внебюджетные фонды (социальный налог), с тем чтобы не только снизить общее налоговое бремя на предприятия, но и стимулировать их к выходу из "тени", к законопослушности в хозяйственном поведении. К началу 1997 года социальный налог как совокупность отчислений во внебюджетные фонды (пенсионный, социального страхования, обязательного медицинского страхования и занятости), а также в региональные фонды образования и правоохранительных органов составлял 40,5% фонда заработной платы. Наши расчеты показывают, что для выхода на траекторию устойчивого экономического роста социальный налог не должен превышать 32-33% фонда заработной платы.

Говоря о выходе из социализма, я делаю акцент на том, *как* выходить, какие здесь закономерности и особенности. Но ведь можно поставить вопрос и иначе: *куда* выходить? Ответ вроде бы очевиден: в капитализм. Немало страниц посвящено описанию капиталистической системной трансформации. Однако должен ли это быть обязательно капитализм того типа, который сформировался в развитых странах рыночной демократии (я говорю сейчас не о том, каким *может* стать российский капитализм в близкой перспективе по комплексу объективных обстоятельств его становления и развития, а о том, каково здесь целеполагание, к чему нужно стремиться, какова *субъективная цель* трансформации и реформ), с большим государством, мощными перераспределительными механизмами, огромным налоговым бременем и т.п.? Ведь это результат не вполне естественного развития. В известном смысле это послевоенный капитализм, и отмеченные (и сходные) его черты - суть издержки военного времени. Это капитализм, переживший "холодную войну", наложившую на него свой неизгладимый отпечаток.

Безусловно, социализм вчистую проиграл "холодную войну", полностью подорвавшую его воспроизводственные механизмы. Но и капитализм ее не выиграл. Понуждаемый социалистическим вызовом в рамках "холодной войны", он попался в ловушку пресловутого *welfare state* (государства всеобщего благоденствия). В 50-70-е годы государственные обязательства и государственные расходы практически во всех развитых капиталистических странах стремительно росли (и в абсолютных величинах, и в долях от ВВП). Государство брало на себя обязательства в областях образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, социального вспомоществования. Особенно быстрым был рост социальных трансфертов. В результате нарастали налоговое бремя, дефицитность государственных бюджетов, внутренний долг, снижались нормы накопления, эффективность воспроизводственных процессов. В конечном счете подрывались основы экономического роста в долгосрочном аспекте (данные МВФ о нарастании государственных расходов в развитых капиталистических странах приведены в таблице).

В 90-е годы ряд развитых стран сделал попытку сократить безмерно разросшиеся государственные обязательства. В основе этого лежало два обстоятельства: во-первых, крах социалистической системы, девальвировавший социалистический вызов как важнейший стимул наращивания объема государственных социальных обязательств в развитых странах; во-вторых, снижение эффективности экономик этих стран, их конкурентоспособности на мировых рынках. Швеция, Великобритания,

### Государственные расходы (в % от ВВП)

Страна	1937 г.	1960 г.	1980 г.	1996 г.
Швеция	10,4	31,0	60,1	64,7
Франция	29,0	34,6	46,1	54,5
Бельгия	21,8	30,3	58,6	54,3
Италия	24,5	30,1	41,9	52,9
Австрия	15,2	35,7	48,1	51,7
Нидерланды	19,0	33,7	55,2	49,9
Германия	42,4	32,4	47,9	49,0
Норвегия	-	29,9	37,5	45,5
Канада	18,6	28,6	38,8	44,7
Испания	18,4	18,8	32,2	43,3
Великобритания	30,0	32,2	43,0	41,9
Швейцария	6,1	17,2	32,8	37,6
Япония	25,4	17,5	32,0	36,2
США	8,6	27,0	31,8	33,3
В среднем	18,3*	28,5	43,3	47,1

\* Без учета Германии и Японии, ведших в то время войны или военные приготовления.

Бельгия, Нидерланды смогли несколько снизить объемы государственных изъятий из ВВП. Однако их опыт показывает, что политически сделать это в неэкстраординарных условиях чрезвычайно трудно.

Поэтому выход из социализма - ни в коей мере не попытка скопировать систему государственных обязательств, публичных финансов, распределения национального дохода, существующую в стабильных, развитых рыночных демократиях. Верхний предел государственных обязательств для России должен определяться отнюдь не максимальным, а минимальным их уровнем среди развитых стран. Это уровень США - 1/3 ВВП. Однако на практике избежать копирования макроэкономических пропорций, структуры государственных обязательств, политического устройства и т.п. в ходе капиталистической системной трансформации не удастся.

Опыт посткоммунистической трансформации 90-х годов более чем 20 стран бывшего восточного блока свидетельствует, что имеется два основных варианта создания политических условий, политического "сопровождения" реализации либеральных экономических реформ - краткосрочный и среднесрочный. Их можно назвать революционным и эволюционным периодами, системной трансформацией и собственно реформами, периодами "особой политики" (по терминологии Л. Бальцеровича) и обычной политики. Суть дела от этого не меняется. Важно, что в краткосрочный период "особой политики" раскрывается "окно политически возможного", позволяющее произвести максимально радикальные преобразования.

"Окно возможностей" может открыться один раз, за которым последует период нормальной политики. Оно может открываться два раза, наверное, может и больше. Пока же, как мне кажется, больше двух раз ни в одной стране "окна возможности" не было. И очень многое в ходе реформ определяется двумя вещами: первое - насколько глубокие преобразования были проведены в период "особой политики" и второе - какой характер общенационального консенсуса складывается к моменту выхода из этого периода.

Первое "окно возможностей" открывалось в конце 80-х - начале 90-х годов с разбросом в несколько месяцев в разных постсоциалистических странах и определялось оно, конечно, глубиной предшествующего кризиса. Чем глубже кризис, тем решительнее преодолеваются основные препятствия на пути системной трансформации.

На этом пути, да и вообще на пути радикальных реформ существует барьер легитимности прошлого. Его преодоление во многом связано, как отмечают Т. Эгер и

П. Вайс [2], с соотношением сил между конформизмом (его представляют те общественные группы, которые выигрывают от сохранения старого строя) и антиконформизмом (связанным с теми общественными группами, которые проигрывают от сохранения строя). К началу 90-х годов в России, как и во всех других постсоциалистических странах, сложилась ситуация явно преобладающего антиконформизма, в которой к числу проигрывающих от сохранения социализма относилось подавляющее большинство социальных страт, а немногие выигрывающие (часть бюрократической элиты) были настолько ослаблены и дискредитированы ситуацией системного кризиса и "проигранной холодной войны", что оказать серьезного сопротивления переменам не могли.

Такого рода ситуации в истории известны. Можно вспомнить системные трансформации во Франции с 1793 года (после поражений в войнах с Австрией и Пруссией), в Пруссии с 1807 года (после поражений от наполеоновской Франции), в России с 1861 года (после поражения в Крымской войне), затем с 1906 года (после поражения в русско-японской войне) и с 1917 года (в результате затяжной Первой мировой войны) — правда, в особом варианте социалистической трансформации.

В период "окна возможного" прошлый строй и прошлая политика, их легитимность настолько девальвированы, что общество готово на значительные социально-экономические жертвы в ходе радикальных преобразований, конституирующих новый строй и новую политику. Соотношение между конформизмом и неконформизмом в политической структуре принципиально меняется в пользу неконформизма: силы, стремящиеся к изменению *status quo*, преобладают над силами, которых устраивает его сохранение. На этом базисе можно проводить достаточно глубокие преобразования, и, собственно говоря, та ситуация, которую мы видим сейчас, во многом определяется тем, насколько продолжительным был этот период и насколько далеко удалось тогда продвинуть глубинные преобразования.

Однако что происходит затем? Стабилизируется новый политический режим, стабилизируется новый строй, вырисовываются структуры политических партий, общественных институтов. И тут мы видим довольно интересную вещь: некоторые страны Центральной Европы выходят из периода "особой политики" в период нормальной политики в ситуации, когда ряд параметров экономической политики и ряд параметров в организации гражданского общества оказывается очень похожим на то, что имеет место в развитых странах. Скажем, уровень изъятий расширенного правительства из ВВП и в Польше, и в Венгрии, и в Чехии похож на то, что есть в Западной Европе, даже на то, что есть в Скандинавии.

Складывается определенный консенсус относительно сути социальной и экономической политики в нормальный период. Общество готово на значительные жертвы в период "особой политики", но не готово на это в период нормального, стабильного развития. Ход дальнейших преобразований определяется преимущественно двумя параметрами. Во-первых, тем, насколько далеко продвинулись реформы в период открытого "окна возможного" (достигнутые пределы жесткости бюджетной и денежно-кредитной политики, защиты прав собственности, либерализма внешнеторговой и курсовой политики и т.п. затем становится довольно трудно подвергать переоценке). Во-вторых, тем, каков характер общенационального социально-политического консенсуса относительно области допустимых значений экономической политики, характера реформ на период "обычной политики".

В ходе распада идеологической и политической системы социализма в 80-е годы на основе соединения идей демократии (политический либерализм) и капитализма (экономический либерализм) такой консенсус сложился в бывших социалистических странах. Он стал не только движущей силой политической революции ("бархатные революции" 1989 года в странах Восточной Европы, август 1991 года в СССР и т.д.), но и движущей силой формирования "Вышеградского консенсуса" (а также его варианта - "Балтийского консенсуса") относительно ориентиров и инструментов экономической политики. В России же такой консенсус оказался чрезвычайно неус-

тойчивым, поскольку не скреплялся ценностной установкой на достижение национально-государственной независимости. Для большинства населения России и других бывших советских республик (кроме прибалтийских) национальная независимость была не столько ценностью, за которую люди были готовы платить терпением за жесткость реформ, сколько жертвой, за которую требовалась компенсация.

"Вышеградский" (а также "Балтийский") консенсус не только не разрушился в первые годы после краха коммунизма, но и стал основой долгосрочного прагматического общенационального консенсуса относительно необходимости проведения глубоких либеральных реформ и жесткой финансово-экономической политики. Важным его следствием оказалось то, что смена правительств, переход правящих партий в оппозицию и наоборот не опровергали принципов реформистской экономической политики, а развивали их. Объяснение этого феномена требует отдельного исследования. Здесь же можно указать на такие моменты, как гомогенность общества в указанных странах, наличие традиций "буржуазной демократии", неискорененность частной собственности и предпринимательской инициативы даже в период социализма, ориентация общества на западные ценности, в том числе и в сфере экономической политики.

Однако "Вышеградский консенсус" не только продвигает реформы, но и ставит социально-политические пределы их радикальности. Перенос на почву, которая приносит от 2 до 4 тыс. долл. на душу населения в год урожая ВВП (от Литвы до Венгрии), политико-экономических реальностей, характерных для стран с годовым ВВП на душу населения на порядок большим (от 20 до 40 тыс. долл., от Великобритании до Швейцарии), создает стопорящую дальнейшие преобразования и препятствующую долгосрочному устойчивому экономическому росту политико-экономическую конструкцию "относительно богатого государства". Так, в Польше, имевшей в 1995 году 2790 долл. ВВП на душу населения, отчисления в распределительную пенсионную систему составили 15,4% ВВП, что превышает уровни многих развитых стран и создает труднопреодолимые препятствия долгосрочному экономическому росту.

Другой долгосрочной проблемой является утверждение в большинстве пост-социалистических стран имитационной модели демократии (режим относительно демократического государства, т.е. создающего те же демократические структуры и процедуры, что и развитые рыночные демократии, при отсутствии аналогичных "кредитных историй" демократии, структуры и согласованности гражданского общества). В целом это ведет к утверждению худших сторон западной демократии (структурированного лоббизма в интересах организованных групп, разного рода политико-экономических корпораций) при относительной неразвитости лучших ее сторон - механизма индивидуальной и коллективной ответственности за принятие и реализацию важных решений. Понятно, что на ранних этапах развития демократия не может не быть имитационной (то же характерно и для стран Латинской Америки, Восточной Азии). Однако в Центральной и Восточной Европе использование демократических институтов и процедур в интересах организованных групп давления особенно явно и масштабно.

В целом можно резюмировать, что тот уровень общественного баланса, при котором большинство восточноевропейских стран вышло из периода "особой политики", создает очень серьезные проблемы для долгосрочного экономического роста.

Таким образом, получается, что есть две границы глубины преобразований. Во-первых, это те границы, которые дает существующий опыт развитых стран, - и по параметрам государственных изъятий, и по налогообложению, величине дефицита государственного бюджета, и по другим макроэкономическим параметрам. Вообще, этот опыт не столь блестящий. Характерный пример - Швеция, где в течение долгого времени поддерживался запредельно высокий уровень государственных изъятий (расходы расширенного правительства) из ВВП - 60-70%. В результате страна, занимавшая по уровню ВВП на душу населения (интегральный показатель общественного

богатства) в 1970 году четвертое место в мире, к 1990-му опустилась на девятое, а к 1995 году - даже на шестнадцатое.

В любом случае позволить себе такого рода нежесткую макроэкономическую политику могут лишь страны с достаточно большим ВВП на душу населения. Но когда такого же рода политику проводят страны, у которых он в несколько раз меньше (не 20-40 тыс. долл. на душу населения, а 2-4 тыс. долл.) - а это практически все центрально- и восточноевропейские страны, кроме Словении - возникают очень серьезные среднесрочные экономические проблемы. Имея ВВП на душу населения в пять, а то и в десять раз меньше, они позволяют себе такой же характер макроэкономической политики, такой же уровень государственных обязательств, попытку держать такую же долю ВВП, затрачиваемую на социальное обеспечение, как в абсолютно богатых странах.

Во-вторых, границу глубины преобразований задает тот характер национального консенсуса, который складывается после системной трансформации в этих странах и не позволяет серьезно менять параметры проводимой политики. Скажем, экономистам понятно, что тот уровень пенсионных отчислений, который существует в странах Вышеградской группы (в Польше, например), непозволительно высок, но заставить общество считаться с перспективой его снижения чрезвычайно трудно. Сложилась достаточно жесткая система социального баланса, политического баланса, в которой центрально- и восточноевропейские страны очень быстро воспроизводят все недостатки политической системы развитых демократий. Представительные органы в основном являются выразителями интересов наиболее организованных и сильных в лоббистском смысле слоев общества, интересы налогоплательщика представлены меньше всего, а интересы организованных бюджетополучателей - в наибольшей степени. В этом же плане действуют и другие структуры гражданского общества, например профсоюзы (Польша - характерный пример). Плюс к тому мы видим некую "двуличность" политических партий: налицо разрыв между риторикой и экономическим содержанием, между политическим смыслом деятельности той или иной партии и экономической политикой, которую она поддерживает. Так, в Венгрии первое послекommунистическое правительство, правительство Венгерского демократического форума, продемонстрировало пример того, как политический либерализм отлично уживается с экономическим социализмом. Социалистических черт у этой партии было гораздо больше, чем у той партии, которая называет себя социалистической. Такого рода примеры можно встретить и в других странах. Это и Литва, где правительство Трудовой партии проводило более либеральную экономическую политику, чем правительство Саудиса. В России вспоминается, например, движение "Яблоко" - политически либеральное и при этом экономически-социалистическое.

Вот этот набор проблем: социальный баланс в обществе, который не готов принять ужесточение макроэкономической политики, плюс определенная структура политических партий, вынужденных быть политически либеральными, но могущих себе позволить при этом быть экономически нелиберальными, плюс структура гражданского общества, профсоюзы и т.д. - все это становится набором блокираторов на пути экономических реформ, на пути проведения более разумной макроэкономической политики. Набор этих проблем наиболее ярко проявляется в странах Вышеградской группы.

Другая группа - Балтийские страны. Там многое похоже, но социальный баланс удается достигнуть на уровне гораздо меньших государственных изъятий из ВВП, т.е. общества этих стран готовы были пойти на большие жертвы и на более растянутые во времени лишения в области ожесточения макроэкономической политики, чем общества стран Вышеградской группы. Наверное, это определяется и тем, что у них гораздо позже решился вопрос об успешности системной трансформации. Они очень долго ощущали опасность с Востока, от нас. Это позволяло обществу достичь гораздо большей степени мобилизации, гораздо большей готовности нести дополнительные жертвы. Достаточно вспомнить о серьезных изменениях в пенсионном законода-



тельстве Эстонии, об очень быстро проведенной радикальной жилищно-коммунальной реформе во всех странах Балтии.

Причем и внутри балтийского блока есть разница между экономической политикой Эстонии и Латвии, с одной стороны, и Литвы - с другой. Я хочу высказать гипотезу, что это во многом связано с разным демографическим составом населения. То, что эстонское и латвийское общества по существу бизнесподобные, стимулировало их политическую элиту к большей отточенности, она чувствовала большую опасность неудачи трансформации, сворачивания сначала политических, а затем и всех остальных преобразований. В Литве же эта опасность ощущалась в 90-е годы как гораздо меньшая и потому общество скорее достигало уровня социальной комфортности, характерного для более экономически развитых государств.

Такой быстрый выход на уровень комфорта, с моей точки зрения, чрезвычайно опасен для судьбы преобразований. "Ничто не угрожает политической системе, достигнут некий социальный баланс, работают основные институты гражданского общества, ну, что же вы после этого хотите, чтоб мы сокращали отчисления в фонды социального страхования, чтоб мы повышали пенсионный возраст и сокращали изъятия из ВВП для пенсионных нужд? Это абсолютно невозможно". Такова типичная логика рассуждений в подобной ситуации.

Конечно, реальное многообразие политик, проводимых в разных странах, гораздо шире той простой формулы, которая включает успешность преобразования в период "особой политики" и характер достигаемого затем национального консенсуса. Есть примеры стран, в частности Болгарии, перед которыми неоднократно открывались "окна политической возможности" для быстрых преобразований.

Первое "окно" для Болгарии распахнулось тогда же, когда и перед остальными центрально-европейскими странами - в период "бархатных революций" 1989 года. Но она не воспользовалась этим "окном". Там были самые медленные преобразования: это касается и отношений собственности, и институциональных реформ, и денежной политики, и макроэкономической политики. Особенно это касалось периода деятельности второго правительства социалистов. Тогда проводилась чрезвычайно мягкая и чрезвычайно слабая макроэкономическая политика. Однако для Болгарии открылась возможность второго "окна". Ее создал глубокий финансовый кризис, начавшийся в 1995 году, который опять-таки девальвировал как легитимность существовавшей политической системы, позволил провести досрочные выборы, так и основы макроэкономической политики, проводившейся социалистическим правительством. Общество оказалось готовым к тому, чтобы согласиться на довольно серьезное ужесточение всех параметров макроэкономической политики.

В этом смысле финансовый кризис в Болгарии оказал благотворное воздействие. Выход из него был достаточно позитивен, на мой взгляд, благодаря тому, что в Болгарии оказалось два быстро извлекаемых ресурса. Во-первых, это политический ресурс, политическая альтернатива, известная в обществе, пользующаяся его доверием, абсорбирующая хороших профессионалов и пользовавшаяся кредитом доверия в международном финансовом сообществе. То есть можно было достаточно быстро передать рычаги управления макроэкономической политикой этой структурированной готовой политической силе. Во-вторых, в Болгарии имелись ресурсы быстрого и глубокого ужесточения денежной политики, поскольку в предшествующий период она была чрезвычайно мягкой. Это все и произошло после того, как был установлен режим *currency hoard* денежной политики, проведены досрочные выборы, сформировано новое правительство и общество второй раз за сравнительно короткий промежуток времени согласилось на достаточно серьезное ужесточение основных параметров проводимой экономической политики.

Со сходной ситуацией теперь сталкиваются и страны СНГ, включая Россию. После короткого первого "окна политически возможного" происходило длительное топтание на месте, когда не сложился общественный консенсус относительно должного направления преобразований и в течение всех этих лет почти ежегодно общества

стран СНГ должны были делать для себя политический и экономический выбор, когда оказалось, что системная трансформация вовсе не завершена в первый период политически возможного и ее судьба находится под политической угрозой постоянно. Это воспроизводит потенциал для открытия второго "окна политически возможного". Его составляют, с одной стороны, незавершенность системной трансформации, с другой - нестабильная неупорядоченная макроэкономическая политика, которая может воспроизводить глубокие кризисные ситуации, провоцирующие новую девальвацию легитимности предшествующего правительства, предшествующего курса. Мы видим такого рода моменты в Армении и в Грузии. Мы видим такого рода процессы на Украине и в России. Сейчас практически все страны СНГ оказываются в ситуации, когда перед ними открывается второе "окно политически возможного", и весь выбор состоит в том, насколько удастся преуспеть в проведении глубоких преобразований. Причем выходом из них может оказаться социальный консенсус на гораздо более низком уровне государственных изъятий из ВВП, чем это было не только в странах Центральной Европы, но и в странах прибалтийской группы.

Если говорить об "окне политически возможного", то надо отличать реальное "окно" от похожей на него политической ситуации. Пока в постсоциалистических странах их было не больше двух. В том числе и в России, которая переживает второе "окно возможного" сейчас. Были обстоятельства, выглядевшие похожими на "окно возможного". Апрель и октябрь 1993 года, ноябрь 1994 года, наконец, июль 1996 года - вот те вехи, которые можно было принять за "окно возможного", но на самом деле таковыми не являлись.

Дело в том, что, на мой взгляд, существует четыре параметра, по которым можем судить о том, открывается или не открывается второе "окно возможного".

Первое - "окно" должен конституировать не кризис системы, а *кризис в системе*, потому что кризис системы порождает первое "окно возможного", а системная трансформация в дальнейшем данную проблему снимает. Но из этого следует, что в России по крайней мере до середины 1996 года, когда вопрос политического реванша не снимался с повестки дня, не могло появиться реального "окна возможного". Дело в том, что в этой ситуации граждане, поддерживающие либеральные реформы, должны блокироваться с теми, кто их не поддерживает, против общего врага. Была настолько большая опасность коммунистического реванша, что приходилось заключать союз, за который нужно было платить слишком большими компромиссами. Приходилось отказываться от очень многого в экономической политике, чтобы обеспечить невозврат в ту неприятную точку распада социализма, из которой мы вышли. Поэтому любые намеки на открытие "окна" до середины 1996 года, когда вопрос "кто кого?" был окончательно решен в пользу капитализма и капиталистическая системная трансформация стала необратимой, не могли получить условий реализации. Прореформистские силы должны были вступать в антиреваншистские коалиции ради сохранения наиболее общих условий продвижения реформ хотя бы и в сколь угодно урезанном виде. Платой за сохранение возможности проведения реформ зачастую становилось их фактическое непроведение.

Вторым важным условием открытия второго "окна возможного" является серьезный, очень глубокий экономический кризис, затрагивающий не только политико-деловую элиту, но и общество в целом. Почему, например, кризис ноября 1994 года после известного "черного вторника", когда банковская сфера была потрясена, валютная политика опрокинута и в результате власти вроде бы поумнели, я не могу отнести к "окнам возможного"? Потому что это был кризис внутри элиты, а элита у нас была и остается объединенной финансовой и политической. Здесь все происходило, как говорится "в семье", и меры, которые принимались после этого кризиса, были также локальными и ограниченными. Кризис же, способный открыть "окно", должен выйти за пределы элит. Таков фискальный кризис рубежа 1996-1997 годов. Он вышел за пределы финансово-экономической элиты, произвел значительные потрясения, спровоцировал массовые неплатежи по зарплатам и пенсиям, тем вывел

проблему кризиса за пределы интересов элит и спровоцировал готовность к принятию значительно более радикальных мер, чем те, которые были приняты после осени 1994 года и привели к тому, что обычно неправильно называется финансовой стабилизацией. Гораздо более корректно ее называть денежной стабилизацией.

После осеннего кризиса 1994 года властям был предложен понятный им механизм выхода из сложившейся ситуации. В результате вместо того, чтобы решать проблему глобальную и труднейшую, настоящую проблему фискального кризиса, решали заменяющую (и гораздо более простую) проблему поиска так называемых неинфляционных источников финансирования бюджетного дефицита. И получилось, что денежная политика и политика формирования финансовых рынков вырвались вперед, а фискальная политика здорово отстала. И действительно, в условиях серьезного лоббистского давления крайне трудно проводить меры финансового регулирования, гораздо легче осуществлять некие технические меры, которые позволяют как-то покрыть разрыв между государственными обязательствами и возможностью налогообложения их финансирования.

Поэтому наша налоговая реформа имеет уже пятилетнюю историю. (Причем, по моему глубокому убеждению, задача состоит совсем не в том, чтобы увеличить налоговые сборы, а в том, чтобы просто по-другому их перераспределить, не подавляя стимулы к экономическому росту.) Поэтому у нас абсолютно недореформированы все отрасли социальной сферы, которые одновременно тесно связаны с расходными статьями бюджета. Все эти годы мы наращивали государственный долг, утешая себя тем, что мы очень далеки от красной черты: ведь в сравнении с европейскими странами по любому параметру (по отношению долга к ВВП, по отношению долга к объему экспорта, по стоимости обслуживания относительно экспорта) мы находимся на достаточно приличном уровне. Все это создало опасную ситуацию комфортности и расслабления для власти. Глобальный кризис принимался за локальный, и его лечили локальными мерами. Так накапливался тот горючий материал, который затем создал настоящий кризис, а он уже открыл "окно возможного".

Третий параметр отнесения политической ситуации к категории "окна политически возможного" - отсутствие близких политических ограничений, к которым относятся выборы, избирательные кампании и все неприятности, которые с ними связываются. Причем чем дальше мы продвигаемся по пути превращения в демократию (хотя бы имитационную демократию), тем более серьезным является для нас этот фактор. Скажем, если бы в период начала реформ нам грозили выборы, например в марте 1992 года, - это не было бы серьезным фактором ломки нормальной экономической политики. Но уже осенью 1993 года выяснилось, что приближающиеся выборы и принятие Конституции оказались тем фактором, который поставил под сомнение разумную политику и не дал ей реализоваться. Еще более значимыми оказались в этом смысле выборы 1995-го и 1996 годов.

"Окно" открывается в том случае, если в политической перспективе (по крайней мере два года) нет парламентских или президентских выборов. Иначе провести разумные и комплексные преобразования не удастся. Они будут принесены в жертву очередному приступу предвыборного популизма, как это произошло осенью 1993 года, когда в целом ситуация казалась благоприятной для проведения политики реформ, но декабрьские выборы в Государственную Думу принципиально изменили политическую картину в пользу популизма. Нужно иметь хотя бы полтора - два года для того, чтобы осуществлять более серьезные и трудные меры, чем манипуляции со ставкой рефинансирования, прежде всего долгосрочные меры фискального оздоровления. До конца 1996 - начала 1997 годов такой возможности открытого "окна" у нас не было.

Наконец, четвертый критерий - наличие программы преобразований, программы углубления реформ и команды, способной ее реализовать, а также наличие готовности во власти эти реформы поддержать. В разные периоды этот фактор в той или иной степени присутствовал, но, по-моему, до начала 1997 года реформаторы в пра-

вительстве обрабатывали тот задел, который в основном был создан в конце 1991 — начале 1992 года. Не было принципиально новых программных наработок, которые появились в начале 1997 года.

По всем этим критериям, то, что сложилось к началу 1997 года, было действительно "окном возможного". Два года до ближайших выборов. Достаточно для того, чтобы начать преобразования и получить некоторые результаты от них. Создан задел серьезных наработок по налоговому законодательству, по бюджетному законодательству, по институциональным реформам, по реформе естественных монополий, по реформированию социальной сферы и т.д. Есть готовность команды реформаторов. И самое главное - налицо настоящий глубокий кризис: фискальный кризис, а также финансовый кризис, развивающийся на базе фискального кризиса. Он действительно потрясает не только элиту, но и все общество, а для элиты ставит вопрос о самосохранении. Она хочет выжить и физически, и как элита и готова применять горькие лекарства, готова к тому, что отдача будет не сегодня, а чуть позже.

Все это позволило, начиная с марта 1997 года, провести тот набор преобразований, который в основном вписывается в рамки финансового регулирования: это и разработка нового налогового законодательства, нового бюджетного кодекса, системы конкурсных государственных закупок, которая позволяет экономить бюджетные средства, это переход к денежной приватизации, решающей фискальные, а не какие-то другие проблемы, это создание среднесрочного горизонта финансового планирования, введение определенных лимитов на государственные расходы и т.д. То есть главная задача - минимизировать государственные обязательства и фактические государственные расходы, заставить налоговое бремя, изменив его структуру. Второй набор - институциональные реформы. Это касается и контроля естественных монополий, и разработки пенсионной реформы, и всего, связанного с земельной реформой (создание рынка земли, ипотеки и т.д.). И наконец, третий набор - меры социального регулирования, которые позволяют снизить бюджетное бремя в долгосрочном периоде, реформы здравоохранения, образования (переход здесь к подушному финансированию не учреждений, а социальных услуг), меры по упорядочению системы социальных пособий и т.д.

Конечно, процессы развиваются неоднозначно. Можно выделить два этапа. С марта примерно до июля 1997 года реформы шли достаточно быстро и эффективно. Есть показатель этой успешности, более объективизированный, чем личные наблюдения, - собираемость налогов. Налогоплательщик, особенно институтированный, очень хорошо реагирует на подлинную активность в области финансового регулирования. Он начинает платить налоги, реагируя на то, что государство делает в области сокращения своих обязательств, на то, что оно делает с реструктуризацией налоговой недоимки, с обращением взыскания на имущество должника и т.д.

А вот с июля 1997 года и субъективные, и объективные показатели начинают идти вниз. Прежде всего это касается собираемости налогов, потому что во многом налогоплательщики перестали всерьез рассматривать меры по финансовому регулированию как реальные, рассчитанные не только на то, чтобы их объявить, но и на то, чтобы их реализовать. Наконец, известные события ноября 1997 года, попытка посредством провоцирования громких политических скандалов "выдавить" реформаторов из правительства, настолько осложнили ситуацию, что возникает вопрос, открыто ли еще это "окно" или оно уже захлопнулось? Во всяком случае период времени, оставшийся до начала избирательной кампании (даже если выборы в парламент будут в срок), далеко не достаточен для того, чтобы запустить такие серьезные вещи, как, скажем, реформа пенсионной системы даже в том "секвестированном" виде, в котором она сейчас предлагается. И даже если предположить, что события будут развиваться самым лучшим образом и во властных структурах будет достигнуто некое понимание необходимости вернуться к тому темпу преобразований, который был взят изначально, времени уже остается очень мало.

Одна из основных проблем второго "окна политически возможного" состоит в том,

что сопротивление противников "конкретных" реформ второй стадии (та или иная корпорация, естественная монополия с отрядом занятых на ней) гораздо более организовано и динамично, чем сопротивление противников "общих" реформ на их первой стадии (население в целом, вкладчики в банковские учреждения в целом, пенсионеры в целом и т.п.). Это видно хотя бы на примере взаимодействия правительства России с Газпромом и РАО ЕЭС.

Здесь перед нами вообще острейшая дилемма проведения либеральной экономической политики: выигрыши от нее равномерно получают все, поэтому каждый не чувствует себя выигрывающим относительно других. Это психологически малозаметные выигрыши, проигрыши же четко связаны с определенными корпоративными, социальными, ведомственными, региональными группами. Так, отмена налоговых льгот несет вполне конкретный финансовый ущерб определенным весьма политически влиятельным корпорациям, что мобилизует сильное политическое сопротивление. В результате же такой отмены может быть облегчено финансовое бремя для всех налогоплательщиков, что очень полезно для экономики, но не мобилизует адекватной политической поддержки. Соответственно, невозможно решить эти задачи без решения проблем государственной бюрократии, ее качества и готовности содействовать реформам.

Почему? Какие политические проблемы определили недостаточно эффективное использование того "окна", которое было и, возможно, еще все-таки приоткрыто? Я бы выделил здесь четыре момента разной степени значимости.

Первое. Принцип команды, хорошо себя зарекомендовавший в условиях первого "окна возможного" (героический период российских реформ), наталкивается в условиях второго "окна" на три трудноопределимых препятствия: неготовность и некачественность государственной бюрократии; ненадежность, временность поддержки политического руководства страны, избыточно подверженного лоббистским влияниям; деструктивная позиция федеральной законодательной власти в условиях, когда соответствующее законодательное обеспечение реформ является обязательным условием их эффективности.

Мы постоянно наталкиваемся на то, что реформы идут в слишком разных плоскостях, например в региональной плоскости. Реформаторы вынуждены постоянно взаимодействовать с региональными элитами. Они постоянно наталкиваются на пределы в федеральном законодательстве, а проводить реформы на основе указов исполнительной власти становится все труднее. В частности, печальная судьба налогового реформирования говорит о том, что здесь мы выходим за прежние пределы. Масштаб задач диктует необходимость перехода от кризисного управления, каковым является метод команды, к некоему нормальному управлению реформами, невозможному без создания достаточно широких прореформистских политических и общественных коалиций.

Второе, с этим же связанное, - законодательная база, парламент. Представляется, что в ближайшее время парламентские выборы в России станут более важными, чем президентские, независимо от того, сохранится ли тот перекося в сторону президентской власти, который зафиксирован в Конституции, или ситуация как-то изменится. В отличие, скажем, от 1995-1996 годов, когда выборы в парламент были всего лишь "праймерис" по отношению к президентским выборам. Следующие выборы в парламент будут иметь очень большое значение потому, что без нормального взаимодействия правительства и парламента, без принятия действительно нормального законодательства, прежде всего фискального, мы дальше продвинуться не сможем. Механизм парламентского большинства, штампующего нужные законы, будет крайне необходим.

Третий момент - проблема президентской власти. Преобразования и первой, и второй волны, и первого, и второго "окна возможного" все-таки опирались на то, что реформаторы работают, а президентская власть дает им возможность работать. Реформаторы не вмешиваются в дела президентской власти, а она не очень лезет в

дела реформаторов. Так продолжается только в период собственно кризисного урегулирования. Когда пожар потушен или кому-то кажется, что он потушен, с президентской властью начинают происходить серьезные изменения.

С моей точки зрения, президентская власть в ее нынешнем виде, вне зависимости от персоналий себя серьезно исчерпывает: у нее очень большая инерция преобразования в клановость. Преобразование в клановость, принятие решений не по их экономической целесообразности, а по набору самых разных других причин создают основу для возникновения тупиковой ситуации.

Четвертый, на мой взгляд, самый важный момент - неразделенность политической и экономической власти. Существует точка зрения, согласно которой очень хорошо, что у нас происходит консолидация новой и старой политической элиты, грубо говоря, коммунистов и нынешней правящей "партии власти". От этого, дескать, открывается выход к некоему цивилизованному варианту развития: коммунисты постепенно преобразуются в социал-демократов, "партия власти" тоже институционализируется в нормальную консервативную партию, единая элита и единые правила игры для единой элиты позволят в дальнейшем избежать потрясений и стать нормальным цивилизованным обществом. Это было бы так, если бы речь шла только о консолидации политической элиты как таковой. Но ведь происходит не консолидация политической элиты, а консолидация нескольких политико-деловых элит. Каждая из них не только политическая, у каждой есть своя деловая компонента, и это, на мой взгляд, чрезвычайно опасно. Это делает политику в масштабах всего политического спектра слишком большой заложницей того, каковы взаимодействия по линии "власть - деньги", по линии нескольких политико-деловых элит, ранее разорванных, а теперь способных соединиться и принимать такие решения, которые не идут на пользу реформам.

Сейчас в России под эгидой такой политической консолидации создается стратегический антиреформистский альянс тех, кто является сторонниками большого и сильного государства (обращенная в прошлое коммунистическая партия), и тех, кто выступает за ныне существующее большое слабое государство, в котором есть огромный набор обязательств и нет рычагов для их финансового обеспечения, есть огромная государственная собственность, но нет механизма, заставившего бы ее работать. Вот этот альянс тех, кто за большое и сильное, вышедшее из прошлого, и тех, кто за большое и слабое, укоренившееся в настоящем, по-моему, создает очень серьезную стопорящую ситуацию для продвижения реформ в будущее.

Поэтому кроме тех моментов, которые были отмечены выше, все-таки центральная задача - это отделение собственно политической элиты, выделение ее из того симбиоза денег и власти, который существует сейчас, и развитие ее по своим собственным законам. Если в какой-то степени эти задачи мы сможем решить к следующему циклу (а следующий цикл откроется с начала следующего тысячелетия), тогда можно будет говорить и о третьем "окне возможного", и о том, что его удалось использовать гораздо эффективнее, чем первые два.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Улюкаев А. Демократия, либерализм и экономический рост // Вопросы экономики. 1997. №11.
2. Eger T., Weis P. Economic Transformation Processes. Berlin, 1993.

© А. Улюкаев. 1998