

РОССИЯ

и современный

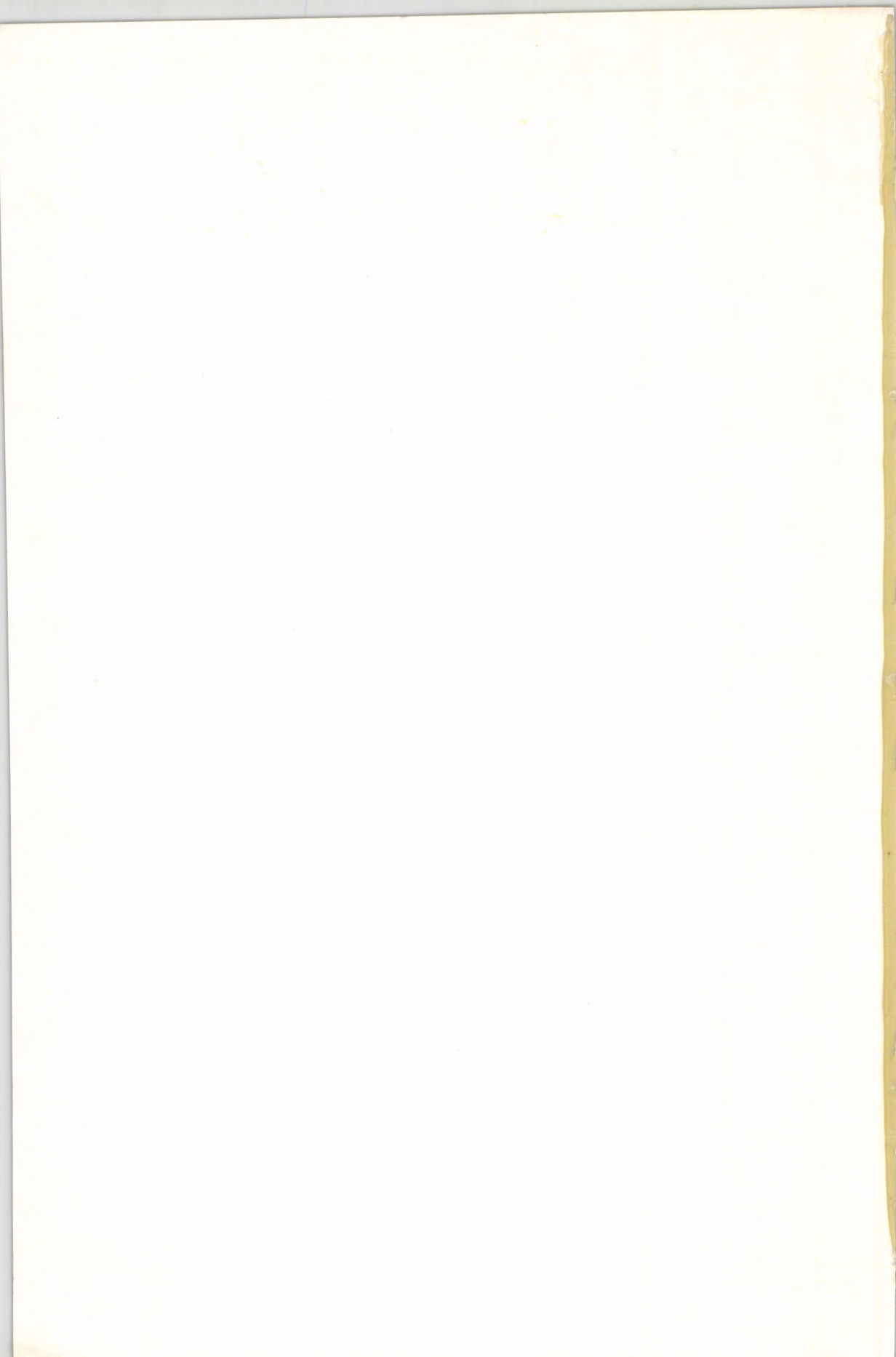
МММ

ЖУРНАЛ
ОСНОВАН
В 1993 ГОДУ

2

**проблемы
мнения
дискуссии
события**

**(55)
2007**



Журнал зарегистрирован
в Министерстве печати
и информации
Российской Федерации
Свидетельство
о регистрации
№ 0110347
от 27 октября 1993 г.

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ
INSTITUTE FOR SCIENTIFIC INFORMATION
IN SOCIAL SCIENCES
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
INSTITUTE OF ECONOMY

РЕДКОЛЛЕГИЯ

Ю. И. ИГРИЦКИЙ
кандидат исторических наук,
член-корреспондент МАИ,
главный редактор

Л. Н. ВЕРЧЕНОВ
кандидат философских наук

В. И. ГЕРАСИМОВ
кандидат филологических
наук, член-корреспондент
МАИ, зам. главного
редактора

Л. П. ДЕЛЮСИН
доктор исторических
наук, профессор

Е. Б. КАЛОЕВА
кандидат исторических наук,
зам. главного редактора

А. Д. НЕКИПЕЛОВ
доктор экономических
наук, академик РАН

Б. С. ОРЛОВ
доктор исторических
наук, профессор

Т. Г. ПАРХАЛИНА
кандидат исторических наук

Ю. С. ПИВОВАРОВ
доктор политических наук,
академик РАН

Л. В. СКВОРЦОВ
доктор философских наук,
профессор, академик МАИ

Б. А. ХЕЙФЕЦ
доктор экономических наук

Л. Н. ШАНШИЕВА
кандидат философских наук

В. М. ШЕВЫРИН
кандидат исторических наук,
зам. главного редактора

Ответственный секретарь
А. А. ХАЛАТОВ

Редактор-консультант
И. Л. БЕЛЕНЬКИЙ

Литературный редактор
Д. А. СЕМЕНОВА

Художник обложки
Г. И. КОЗУБОВ

© ИНИОН РАН

РОССИЯ
и современный
МИР 2(55)

RUSSIA AND
THE CONTEMPORARY
WORLD

В НОМЕРЕ:

In This Issue:

**Экономический рост и реформы
в посткоммунистических обществах**
Post-Communist Economic Growth and Reforms

**Демократический переход в странах
Центральной и Восточной Европы**
Democratic Transit in Central and East Europe

Российский федерализм при Путине
Russian Federalism under Putin

**Партии и граждане в электоральном
процессе современной России**
*Parties and Citizens in the Russian Electoral
Process Today*

МОСКВА
2007

СОДЕРЖАНИЕ

CONTENTS

**РОССИЯ И МИР
В XXI ВЕКЕ**

Я. Корнаи
Сбалансированность,
экономический рост и реформа 5

А. Н. Медушевский
Переход к демократии
и новый конституционализм
в странах Центральной
и Восточной Европы 32

А. С. Беспалов
Польская восточная политика
после 1989 г. 52

**РОССИЯ ВЧЕРА,
СЕГОДНЯ, ЗАВТРА**

**РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
И РЕГИОНЫ РОССИИ**

В. А. Ковалёв
Федерализм в рамках
«управляемой демократии»:
Последствия отмены
губернаторских выборов 70

А. В. Дахин
Региональная политическая
конкуренция в новых условиях
(на примере Нижегородской
области) 88

Н. В. Шинковская
Шагреновая кожа регионального
политического процесса
(на примере Приморского края) 109

**RUSSIA AND THE WORLD
IN THE 21ST CENTURY**

J. Kornai
Equilibrium, Growth
and Reform

A. N. Medushevsky
Democratic Transition
and New Constitutionalism
in Central
and East Europe

A. S. Bepalov
Poland's Eastern Policy
after 1989

**RUSSIA YESTERDAY,
TODAY, TOMORROW**

**RUSSIAN FEDERALISM
AND RUSSIA'S REGIONS**

V. A. Kovalev
Federalism in the Framework
of «Controlled Democracy»:
The Aftermath of the Governor
Elections Cancellation

A. V. Dakhin
Regional Political Competition
in the New Conditions
(a case study of the Nizhni
Novgorod Region)

N. V. Shinkovskaya
The peau de chagrin of Regional
Political Process (a case study
of the Primorsky Territory)

И. Г. Косиков
Исчезающие субъекты
Федерации: Российские
автономии в контексте
федеративной реформы **125**

ВЫБОРЫ ПО-РУССКИ

Н. В. Анохина,
Е. Ю. Мелешкина
Структурирование партийного
спектра России в преддверии
парламентских и президентских
выборов 2007–2008 гг. **142**

М. Н. Арбатская
Электоральная идентификация
граждан как фактор
политической культуры России **159**

РАЗМЫШЛЕНИЯ. СООБЩЕНИЯ. КОММЕНТАРИИ

Е. Е. Шестакова
Как трудоустроить
пожилых? (Современный
опыт Европы) **174**

Л. Н. Шаншиева
Россия и Восточная Европа
как предмет региональных
исследований **184**

С. А. Ермолаев
Новизна старых заблуждений
(о глобальном обществе,
концептах «империи»
и «множества» в работах
Хардта и Негри) **196**

В. П. Селиверстов
Глобальный институт науки **206**

I. G. Kosikov
Vanishing Subjects of the
Federation: The Russian
Autonomies in the Context
of the Federative Reform

ELECTIONS, RUSSIAN STYLE

N. V. Anokhina,
E. Yu. Meleshkina
Structuring of the Russian Party
Conglomerate on the Threshold of
the Parliamentary and Presidential
Elections in 2007–2008

M. N. Arbatskaya
Electoral Identification of Russian
Citizens as a Factor of Russian
Political Culture

REFLECTIONS. COMMUNICATIONS. COMMENTS

E. E. Shestakova
How to Provide Work
for the Elderly? (Europe's
current experience)

L. N. Shanshieva
Russia and Eastern Europe
as a Subject of Regional
Studies

S. A. Yermolaev
The Freshness of Old Delusions
(on the global society
and the concepts of «empire»
and «plurality» in the works
of Hardt and Negri)

V. P. Seliverstov
The Global Science Institution

**НАУЧНАЯ
И КУЛЬТУРНАЯ ЖИЗНЬ**

С. Лалукка
Институт России и Восточной
Европы в Хельсинки **215**

Н. К. Меден
Общество
«Возвращение» **220**

ОБЗОРЫ. РЕФЕРАТЫ

Т. М. Фадеева
Евросоюз и Российская
Федерация: Сотрудничество
и столкновение интересов **224**

Р. Гётц
Германия и Россия:
Стратегические партнеры? **234**

БИБЛИОГРАФИЯ

И. Л. Беленький
Историческая наука
в социально-политическом
и идеологическом контекстах
советской и постсоветской
эпох: Исследования
и публикации второй половины
1980-х – 2005 гг.
(Материалы к библиографии).
(Окончание) **239**

**SCHOLARLY
AND CULTURAL LIFE**

S. LaLukka
The Russian and East European
Institute in Helsinki

N. K. Meden
The «Vozhrozhdenie
(Comeback)» Society

SURVEYS. DIGESTS

T. M. Fadeeva
The EU and the Russian
Federation: Collaboration
and Clash of Interests

R. Götz
Deutschland und Russland:
Strategische Partneren?

BIBLIOGRAPHY

I. L. Belenkiy
Historical Science
in the Socio-Political
and Ideological Contexts
of the Soviet and Post-Soviet
Epochs: Studies
and Publications
of 1985–2005
(Bibliographic materials).
(End)

РОССИЯ И МИР В XXI ВЕКЕ

Я.Корнаи

СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ, ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И РЕФОРМА

Корнаи Янош – профессор Гарвардского университета, Коллегиум Будапешт и Центрально-Европейского университета.

ПРОГРАММА СБАЛАНСИРОВАННОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА¹

Макроэкономические соотношения

Экономика Венгрии, сойдя с траектории сбалансированного роста, вернулась к ней в результате программы стабилизации и урегулирования, начатой в 1995 г. Успешно следуя по этому пути в течение нескольких лет, мы, однако, в 2000 г. и в последующие годы снова сошли с него. Даже несмотря на то, что в 2004 и 2005 гг. имела место небольшая коррекция, вплоть до введения новой программы рост происходил в условиях существенных дисбалансов.

Что я имею в виду, говоря, что мы отклонились от траектории сбалансированного роста? Я начну свое объяснение с рассмотрения двух макроэкономических соотношений. Я должен просить читателя терпеливо одолеть эти скучные – и очевидно весьма отвлеченные – рассуждения. Возможно, они сделают последующую аргументацию более ясной.

В соответствии с первым соотношением, вся новая стоимость, произведенная в любом данном году, т.е. ВВП, равна сумме потребления и инвестиций минус чистый объем ресурсов, ввезенных из-за рубежа, или плюс чистый объем ресурсов, вывезенных за рубеж. (Термин «чистый» означает, что мы должны учитывать сальдо импорта и экспорта ресурсов.) Сумма потребления и инвестиций представляет собой «совокупный спрос».

1. Данный текст представляет собой перевод статьи, написанной для широкого читателя и опубликованной в двух номерах газеты *Népszabadság* 28 и 29 июня 2006 г.

Такой тип равенства на языке математики носит название «тождества». Совет «всегда следовать этому правилу» не может стать хорошей рекомендацией правительству, потому что он не может не соблюдаться, независимо от того, хочет ли правительство или кто-либо другой соблюдать его или нет. Например, если по какой-либо причине величина чистых внешних ресурсов оказалась равной нулю, то мы сможем потреблять и инвестировать ровно столько, сколько произвели. Совокупное предложение (производство) определит предел совокупного спроса (потребления и инвестирования), а совокупный спрос определит предел совокупного предложения.

Другое макроэкономическое соотношение типа тождества заключается в том, что инвестиции в данном году равны внутренним сбережениям в том же году плюс (минус) зарубежное финансирование. Внутренние сбережения создаются тремя основными секторами обладателей доходов, каковыми являются все домашние хозяйства и все предприятия экономики, а также правительство (государство). Сбережения всех трех секторов обладателей доходов могут быть положительной величиной (когда не все их доходы истрачены) или отрицательной величиной (если истрачено больше, чем получено доходов, т.е. если они имеют дефицит). Это базовое соотношение также неизбежно соблюдается, даже если часть обладателей доходов (например, правительство) имеет дефицит. В последнем случае этот дефицит покрывается за счет положительных сбережений других обладателей доходов и/или иностранного финансирования (роста задолженности).

Если терпеливый читатель, желающий немного изучить макроэкономику, дошел до этого места, он или она сможет теперь лучше понять, что мы имеем в виду под *сбалансированным* ростом. Экономический рост страны является сбалансированным, если при взгляде на его динамику мы видим, что указанные выше соотношения реализуются при соблюдении следующих характеристик.

- Производство растет устойчивыми темпами.
- Темпы роста совокупного спроса в среднем за несколько лет не превышают темпов роста производства. Это – в свете рассмотренного выше базового соотношения – также означает, что даже если имеет место привлечение иностранных ресурсов, их объем растет не быстрее производства.
- В рамках совокупного спроса темпы роста потребления в среднем за несколько лет не превышают темпов роста инвестиций. Наоборот, инвестиции в какой-то мере растут быстрее, создавая возможность для более высоких темпов экономического роста.
- Внутренние сбережения не отстают от роста инвестиций. Иначе говоря, доля внешнего финансирования не будет увеличиваться; страна не попадет в состояние усиливающейся задолженности.

Эти соотношения не носят характера тождеств; они не реализуются автоматически. Это проверенные опытом «правила», которые следует соблюдать, но которые могут быть нарушены, что как раз и произошло в Венгрии после 2000 г.

Совокупный спрос рос быстрее производства. Душевое потребление росло быстрее производства на душу населения. Реальная заработная плата росла значительно быстрее производительности труда. В уравнении сбережений отрицательный объем сбережений правительства (дефицит государственного бюджета) постоянно увеличивался, что, к несчастью, сопровождалось значительным сокращением чистых сбережений сектора домашних хозяйств в результате резкого увеличения жилищного, автомобильного, потребительского и прочих видов кредита. (Сектор бизнеса, как правило, является чистым должником, поскольку только таким образом он может финансировать свои проекты, что в результате не оказывает негативного влияния на итоговую картину.) Неизбежным следствием стал резкий рост внешнего финансирования, выразившийся, прежде всего, в увеличении отрицательного сальдо счета текущих операций платежного баланса.

Важнейшая задача корректирующей программы 2006 г. состоит в том, чтобы снова направить венгерскую экономику на путь сбалансированного роста. Чтобы реализовать эту задачу, экономическая политика должна стремиться изменить тенденции, ведущие в неверном направлении. Программа призвана:

- Остановить опасный рост дефицита государственного бюджета и привести в движение противоположную тенденцию, способствуя сокращению дефицита.
- Замедлить непропорционально быстрый рост потребления домашних хозяйств. Намного более быстрые темпы роста средней реальной заработной платы по сравнению с показателями эффективности экономики, наблюдаемые с 2000 г., заменить значительным болезненно ощутимым временным снижением реальной заработной платы. В течение определенного периода стабилизировать и оставить приблизительно на прежнем уровне или немного ниже реальные доходы.
- Сократить под воздействием отмеченных выше изменений потребность во внешнем финансировании (пропорционально при измерении по отношению к производству).

Тщательно рассмотрев состояние венгерской экономики, я уверен, что с точки зрения макроэкономики корректирующая программа обеспечения сбалансированного роста указывает *правильное направление*. Я полагаю, что большинство макроэкономистов, способных видеть и объективно анализировать проблемы, разделяют мою точку зрения, а те, кто придерживается в данный момент иных взглядов, рано или поздно придут к тем же выводам.

Лично я считаю именно этот вопрос – *направление* корректирующих действий – ключевым. Тем не менее остается множество других проблем, которые я хотел бы рассмотреть в следующем разделе.

Масштабы коррекции

Попытаемся рассмотреть перспективные суммарные макроэкономические последствия намеченных изменений. Согласно заявлению министра финансов, бюджетный дефицит сократится на 350 млрд. форинтов в 2006 г. и на 1000 млрд. форинтов в 2007 г. по сравнению с его возможной величиной в том случае, если бы правительство не инициировало и не осуществило программу коррекции. Масштабы программы могут быть показаны с помощью ее сравнения с объемом производства. Объем коррекции государственного бюджета 2006 г. составляет около 3,5% ожидаемого во второй половине 2006 г. годового объема ВВП. В 2007 г. этот объем коррекции составит 4–4,5% ожидаемого в этом году объема ВВП. В различных странах мира было проведено много стабилизационных программ. Те, кто знаком с ними, могут подтвердить, что венгерский вариант хотя и не относится к самым радикальным, но тем не менее весьма обширен и решителен. Некоторые отечественные и иностранные эксперты не придают этому факту должного значения. Лично я считаю этот вопрос важным. Размах пакета корректирующих мер, его совокупный объем являются важнейшим индикатором серьезности и решительности намерений правительства по исправлению ситуации, и этот факт заслуживает соответствующего внимания.

Программа коррекции и сбалансирования экономического роста не только содержит конкретные, одноразовые действия (такие-то цены или такие-то налоговые ставки будут повышены, такие-то организации будут закрыты), напротив, она инициирует множество быстро или медленно развивающихся макроэкономических процессов. Например, если некоторое количество государственных служащих будут уволены, а зарплата других госслужащих заморожена, это окажет влияние и на зарплату в частном секторе. Затем это вызовет и дальнейшие последствия, например замедление роста доходов домашних хозяйств. Это в свою очередь окажет влияние на общий уровень потребления и сбережения в секторе домашних хозяйств, что будет воздействовать на производство и т.д. Таким образом, первоначальные результаты программы будут иметь вторичные и третичные дополнительные эффекты. Прогнозировать их сложно, возможно через месяц или два мы почувствуем их лучше, а по прошествии 12–18 месяцев получим относительно ясную картину.

Такого типа прогнозы сопряжены со значительной неопределенностью.

Укажем только на один пример – сбережения в секторе домашних хозяйств. Стандартная реакция может быть следующей: при сокращении дохода

домашнее хозяйство, стремящееся сохранить уровень потребления, сократит финансовые сбережения. Такая ситуация, безусловно, будет иметь место во многих домашних хозяйствах. Однако другие могут рассуждать иначе: «Неопределенность возросла. Кто знает, что сулит будущее? А если я лишусь работы? Будет лучше, если я увеличу сбережения, скажем, отложу покупку нового автомобиля или квартиры – сейчас нельзя позволить себе взять кредит». Такая реакция, напротив, увеличивает сбережения. Сегодня никто не может сказать, какая реакция будет распространеннее или сильнее. Значение этой проблемы хорошо иллюстрируется тем фактом, что сбережения домашних хозяйств в 1998 г. составляли свыше 9% по отношению к ВВП, а в 2003–2004 гг. эта цифра снизилась до 0–1%. Разница между максимальной и минимальной величиной примерно равна дефициту государственного бюджета! Напоминаю читателю сказанное выше: сбережения в секторе домашних хозяйств и в секторе бизнеса, а также в государственном секторе (положительные или отрицательные) в своей совокупности определяют величину спроса на внешнее финансирование в экономике. Таким образом, от сбережений в домашних хозяйствах зависит очень многое, а это та величина, которую мы не можем прогнозировать с определенностью.

Я хотел лишь пролить свет на сложность количественной оценки ожидаемых макроэкономических эффектов коррекционной программы. Политики и экономические аналитики, считающие эту программу слишком масштабной, и конечно те, кто не считает ее достаточно масштабной, должны дважды подумать, прежде чем делать какие-либо заявления. Может ли кто-либо из них быть уверенным в правильной оценке масштабов ожидаемых последствий в подобных случаях, когда легко сделать существенную ошибку? Кроме того, это предупреждение всем тем, кто полагает, что правительству и парламентскому большинству достаточно *захотеть* чего-либо и приложить достаточно усилий для реализации своего желания, чтобы наверняка получить желаемое. Есть вещи, которые действительно находятся в руках лиц, принимающих политические решения. Они могут быть *иницированы* с помощью постановления, регулирующей нормы или запрета. Однако результат будет зависеть от множества воздействующих факторов, в том числе как от побочных внутренних последствий, так и от независимых явлений в международной политике и мировой экономике. Все мы – политики, выступающие на стороне правительства или оппозиции, эксперты, комментирующие события и с легкостью дающие советы, – должны мыслить с должной скромностью, вытекающей из ограниченности нашего знания и воли.

Аспект доходов и аспект расходов

В процессе обсуждения набора мер по сокращению бюджетного дефицита, часто повторялся следующий критический аргумент: весомость изменений, призванных увеличить государственные доходы, слишком велика в сравнении с изменениями, направленными на сокращение государственных расходов, но последние должны занять значительно более важное место, так как именно они обеспечат долгосрочную стабильность.

На мой взгляд, это лишь половина правды, и она останется таковой, какие бы престижные публикации ни выдвигали этот аргумент, и какие бы шаблоны ни заимствовались в его пользу у международных организаций.

Мы можем подойти к этой проблеме с точки зрения *временной последовательности*. Я принадлежу к тем, кто был бы рад видеть облегчение суммарного налогового бремени, испытываемого обществом, относительно валового объема производства и валового дохода. Подробнее этот вопрос будет рассмотрен во второй части статьи. Однако я считаю совершенно ошибочным начинать все с сокращения доходов государства и ожидать в *результате этого* последующего снижения расходов. Стимулирующие производство эффекты снижения налогов появятся лишь через некоторое время и никто не способен предсказать их силу. Тем не менее доходы сократятся немедленно, и это со всей очевидностью увеличит бюджетный дефицит. В США Рональд Рейган избрал такую нелепую последовательность по предложению некомпетентных консультантов. Так же поступил и нынешний президент Джордж У. Буш, он упорно снижал налоги, в то время как война в Ираке вела к росту расходов и дальнейшей нагрузке на бюджет. В обоих случаях бюджетный дефицит испытывал гигантский рост. Возвращаясь к ситуации в Венгрии, политикам не следовало бы прислушиваться к столь же плохим советам, к безоговорочным предложениям урезать налоги, каждое из которых в период последней избирательной кампании превосходило предыдущее. Я одобряю произошедший теперь отказ от опрометчивых сокращений налогов и надеюсь, что это нелегкое решение по крайней мере гарантирует от повторения подобных ошибок. Давайте начнем с приведения в порядок баланса бюджета. По достижении обнадеживающей ситуации надлежащий порядок действий состоит в следующем. Сначала необходимо снизить расходы. Лишь тогда, когда эта задача будет безусловно решена, мы можем (и должны) снижать налоги.

Обратимся к другому аспекту проблемы – к *продолжительности действия* регулирующих нормативов, призванных обеспечить сокращение бюджетного дефицита. Если два ведомства или других государственных института сливаются, что дает экономию расходов, то это замечательно, но кто сможет гарантировать, что это продлится и дальше? Я пережил столько министерских слияний, реорганизаций, а затем разъединений, что уже не способен этому

удивляться. Сегодня людей сокращают, завтра нанимают других. Таким образом, сейчас мы можем сократить расходы, но не можем быть уверены в длительном эффекте.

Рассмотрим противоположную ситуацию. Предположим, что новое законодательство вводит имущественный налог, который становится основным источником доходов местных органов власти. Налоговая система будет реорганизована таким образом, что местные администрации получат существенную заинтересованность в собираемости этого налога. Формируется аппарат по сбору нового налога, отрабатывается порядок его функционирования. Через некоторое время общество привыкает к уплате имущественного налога, этот порядок становится естественным и обычным. В результате, мы создали новый источник доходов, и устойчивость этих доходов гарантируется общественными институтами и нормами поведения.

Таким образом, в данном контексте решающий фактор состоит не в том, происходит ли изменение на стороне доходов или на стороне расходов, а в том, насколько легко или сложно поменять его направление на противоположное. Насколько прочно новый порядок будет встроен в правовую систему, в какой мере понадобится принуждение для его реализации, как глубоко он сможет укорениться в общественном сознании? С этой точки зрения содержание программы коррекции роста представляет неоднозначную картину. В ней есть несколько мер, способных легко изменить свое направление как на стороне доходов, так и на стороне расходов. И это требует особого внимания. Те меры, которые с самого начала были предложены как временные, должны быть отменены как только они перестают быть необходимыми. В то же время, меры долгосрочного характера должны быть институционализированы как никогда глубоко и прочно; они должны быть «сцементированы» в законодательстве и в общественном сознании.

Распределение испытаний

Я уже отмечал, что программа коррекции роста будет болезненной для многих людей, причинит им материальные потери и усилит неуверенность. Но судьба не одарит испытаниями всех в равной мере. Что нам следует ожидать в этой связи? Мы должны всесторонне рассмотреть эту проблему распределения, подобно тому, как исследуется распределение доходов и богатства.

Прежде всего, речь идет о *распределении* радостей и лишений, затрат и выгод *между поколениями*. Когда потребление было «на подъеме», соответствующие поколения испытывали ускоренный рост уровня жизни. С тех пор прошло несколько лет. Теперь пришедшие поколения обременены необходимостью строгой экономии. Если мы не выполним трудную задачу коррекции, завтра ситуация будет еще хуже. Темпы роста задолженности уже начали ус-

коряться. Увеличение процентных платежей по предоставленным займам ясно указывает на падение кредитоспособности и платежеспособности страны. Чем дальше страна вползает в долги, и чем реальнее угроза финансового кризиса, тем более высокий уровень доходности нужен, чтобы привлечь инвесторов и склонить их к финансированию нашего бюджетного дефицита. Бремя процентов все сильнее ложится на государственный бюджет, что еще больше увеличивает дефицит и снижает привлекательность финансовых вложений в экономику Венгрии. Одно неблагоприятное явление усиливает другое, долговая спираль раскручивается. Долг, увеличивающийся все быстрее, наследуется будущими поколениями. Необходимость коррекции роста, помимо всего прочего, вызывается также требованием справедливого распределения удовольствий и страданий между поколениями.

Рассмотрим сегодняшнюю ситуацию, распределение бремени расходов, лежащего на нынешнем населении. Было бы безответственным обещать, что программа коррекции обеспечит справедливое распределение тягот. Чтобы достичь этого нам понадобилось бы государство не только справедливое, но и всеведущее и всемогущее. Такого государства не существует. Мы можем быть заранее уверены, что распределение бремени будет изобиловать тягостной несправедливостью. Для меня утешением было бы уже то, если бы правящие власти страны признали этот факт – т.е. ограниченность собственных возможностей – и добавили бы, что делают все, что в их силах, чтобы *смягчить несправедливость*. А теперь я выделю три элемента, три характерные черты программы коррекции, чтобы показать, каким образом может быть реализовано намерение смягчить несправедливость.

■ По моему мнению, искусственное замедление роста цен на энергоносители было не просто вредным с экономической точки зрения, но и несправедливым. Зажиточная семья, отапливающая большое жилище, освещающая множество комнат, пользующаяся различными электроприборами для комфорта и развлечений, получает гораздо большую дотацию, чем бедная семья, живущая в тесной квартире и пользующаяся немногими приборами. Бедное домашнее хозяйство с небольшими затратами энергии субсидирует богатое многими тысячами форинтов через каналы государственного бюджета. Все меры, содержащиеся в программе, которые сокращают финансовое субсидирование любого продукта или услуги, сделают распределение тягот более справедливым. По возможности, все затраты должны оплачиваться теми, кто потребляет данный продукт или услугу. Нуждающиеся должны получать помощь не в виде искусственного занижения цен, а с помощью целевых субсидий. Наилучшим инструментом такой помощи является финансовая поддержка, поскольку она признает потребительский суверенитет тех, кто ее получает. Инструменты целевой компенсации цен следует использовать в ограниченном масштабе и в лучшем случае в качестве вспомогательных.

▪ В содержании пакета мероприятий программы коррекции ясно просматривается ориентация на налоговое регулирование в самом широком плане. Налоги взимаются и с доходов физических лиц, и с прибыли предприятий, и с прироста рыночной стоимости капитала. В соответствии с законом каждый покупатель уплачивает НДС (налог на добавленную стоимость). Различные специальные налоги предназначены для целевого воздействия на конкретные группы. Совокупность всех изменений в этой области не составляет последовательную налоговую реформу: некоторые из них вызваны конкретной ситуацией и, являются, по-видимому, временными мерами регулирования. Однако ощущается, по крайней мере, достойное стремление к тому, чтобы каждый нес свою долю нагрузки.

▪ Основной метод ухода от справедливого распределения бремени состоит в искусном использовании лазеек в законодательстве: в уклонении от налогов по возможности без явного нарушения правил. В рамках коррекции правительство стремится противостоять такому поведению. Сюда относится попытка закрыть потайную дверь для «предприятий по необходимости»², т.е. ликвидировать возможность уклонения от налогов и социальных сборов путем скрытия занятости с помощью внешних контрактов. К этой же категории мероприятий может быть отнесено налогообложение «резерва наличности»³, приема, с помощью которого многие пытаются скрыть доходы, уже изъятые из предприятия. Имущественный налог косвенным образом налагает налоговое бремя на таких действующих в экономике специфических участников, которые декларируют низкие доходы, часто даже на уровне минимальной оплаты труда, и при этом живут в дорогостоящих и роскошных виллах. Общее и безусловное освобождение от налогов минимального уровня заработной платы подвигло хитрых людей к тому, чтобы добиваться от государства права получения бесплатных услуг и освободиться от обязанности платить налоги. Все упомянутые выше меры (как и другие элементы программы, которые могут быть добавлены к их перечню) имеют недостатки. Возможно, что эти меры нуждаются в придании большей эффективности и справедливости. Здесь я хочу главным образом защитить *намерение*, призвать законодателей не усту-

2. «Предприятие по необходимости» («enterprise-by-necessity») – термин, бытующий в венгерском экономическом жаргоне и обозначающий лиц, которые фактически являются занятыми, но оформляют свою занятость в виде контракта с «предприятием» (в форме юридического лица), с тем чтобы получить налоговые льготы и для себя, и для работодателя.

3. «Резерв наличности» («cash reserve») – еще один термин венгерского делового жаргона, обозначающий хорошо известный мошеннический прием, используемый для получения особого «налогового убежища». Теперь такие «резервы» также будут облагаться налогом.

пать тем, кто продолжает выдвигать возражения и вместо конструктивных предложений пытается дискредитировать сам замысел.

Доверие и решимость

Одним из условий успешности этой волнующей всех программы коррекции роста является *доверие* к тем, кто ею руководит и осуществляет. По существу, она выражает определенные обещания, и ее реализация в некоторой степени зависит от того, верят ли или нет в эти обещания участники предстоящих событий. Это утверждение уже стало часто повторяющимся клише, что не отменяет того факта, что оно отражает очень важную, давно известную и непреложную истину.

Рассматривая проблему доверия, мы должны обратить внимание на две «целевые группы». Одна из них в мире бизнеса обычно обозначается термином «рынки». Это двусмысленный термин, и здесь мы говорим не о торговых площадках, не об автомобильных или радио-рынках, а о более тонком экономическом явлении. Посмотрим на него сначала с точки зрения спроса. Правительство Венгрии обеспечивает внешнее финансирование главным образом с помощью продажи облигаций, оно может также заключать прямые кредитные соглашения. Кроме того, сектор бизнеса также нуждается в кредитах, даже сектор домашних хозяйств испытывает такую потребность (например, для покупки или строительства жилища). На стороне предложения среди кредиторов мы находим главным образом банки, а также крупные страховые компании и пенсионные фонды, которые ищут доходное вложение накопленным капиталам. Мы видим здесь и других финансовых инвесторов, которые также стремятся выгодно инвестировать деньги своих клиентов. Организации-инвесторы нанимают квалифицированных экспертов, которые должны тщательно анализировать инвестиционные возможности. Это весьма сложная профессия, поскольку требует одновременного анализа доходности и рисков каждой инвестиции. Могут ли возникнуть какие-либо проблемы при погашении кредита? И здесь встает вопрос о доверии. Если страна испытывает финансовую нестабильность, значит существует угроза кризиса, и степень рискованности инвестиции возрастает. Целая армия экспертов выполняет поручение инвесторов тщательно следить за динамикой «странового риска». Если возникнут проблемы, смогут ли они выявить ошибки? Если они обещают принять корректирующие меры, будут ли они тверды в выполнении своих замыслов? Заслуживают ли их обещания доверия?

Те, кого проблемы финансов страны ставят в тупик (и особенно те, кто ненавидят и избегают отношений с банками, биржами, акциями и спекулятивными операциями), пожмут плечами и спросят, почему это так важно хорошо выглядеть в глазах финансистов. Но мы говорим здесь не об эмоциях. Мы

живем в небольшой стране с открытой экономикой. Для нас, венгров, первым, кто объяснил значение *кредита* (что одновременно означает доверие. – Пер.), был Сеченьи – великий реформатор XIX в., прозванный его современниками «величайшим венгром». Получение займов на лучших условиях соответствует общим интересам всех граждан. Следовательно, для общества важно, чтобы эксперты международного финансового сообщества, иностранные и отечественные инвесторы, т.е. «рынки», получили благоприятные представления об экономической программе коррекции, начатой теперь в Венгрии.

Реакция «рынков» – в этом контексте – означает позиции и решения нескольких сотен или тысяч финансовых экспертов. Сигналы на разных волнах поступают от миллионов граждан Венгрии. Они также говорят и думают о программе коррекции, выражают свои суждения о том, заслуживают ли доверия те, кто разработал программу и руководит ее осуществлением.

Мы говорим о чрезвычайно сложной проблеме. Каким образом содержание программы было доведено до венгерского населения и до международного финансового сообщества? Что было сообщено до и после выборов о проблемах, испытываемых страной, и задачах, стоящих перед ней? Все это широко обсуждалось в прессе, а также по телевидению. В данной статье я не ставлю задачу обсудить вопросы коммуникации, хотя и признаю важность методов предоставления информации. Я могу лишь повторить то, что сказал ранее при обсуждении реакции «рынка»: действия важнее слов. Речи (как и молчание) могут иметь сильный, но временный эффект, оказывать опасное воздействие на общественное мнение, возбуждать человеческие страсти. Но рано или поздно на первый план прорвется значительно более сильное влияние событий.

В опубликованном тексте правительственной программы в подписанном им введении премьер-министр Ференц Дюрчань писал следующее. «За последние пять–шесть лет мы вводили все более тяжелое, недопустимое налоговое бремя. Обоснованные задачи в области социальной политики и модернизации не сопровождалась ответственным поведением, которое должно было характеризовать бюджетную политику правительства. Независимо от того факта, что отход от сбалансированной модели устойчивого роста начался в 2000–2001 гг.⁴, нет сомнения в том, что еще бóльшая ответственность лежит на правительстве 2002–2006 гг.».

Никогда еще ни один премьер-министр Венгрии не заходил так далеко в самокритичном признании ошибок экономической политики, сделанных в предшествующий период.

4. Парламентский цикл закончился в середине 2002 г. До этого партии, теперь находящиеся в оппозиции, были у власти, после этой даты в правительство пришла правящая в настоящее время коалиция.

В последнее время, особенно в год выборов, на премьер-министра и его коллег обрушились серьезные затруднения. Они должны были знать об экономическом положении страны и о надвигающихся угрозах. Следовало ли им сразу же запустить корректирующую программу со всеми потрясениями, которые она неизбежно должна была вызвать? Или им следовало отложить ее, но при этом заранее объявить о том, что они намеревались предпринять после выборов? Были сделаны неоднократные обещания, заявлено, что в вопросах экономической политики, в формировании бюджетных доходов и расходов «избирательного года» не будет. Была выполнена лишь половина этих обещаний, и это неизбежно ставит вопрос о том, что было более важным с точки зрения *интересов страны*. Должно ли было действовавшее правительство оставаться у руля и не передавать власть оппозиции, отстаивающей безответственную политику, с тем чтобы экономика могла оживиться как можно быстрее, а граждане страны смогли получить более широкую и правдивую информацию об испытываемых трудностях? Мог ли быть найден более удачный компромисс между тремя в то время конфликтующими целями – достижением политической победы, перестройкой экономики и честным информированием общественности? Легко быть мудрым задним числом и говорить о тех или иных мерах, которые теперь должны быть прекращены, что они были совершенно необязательными акциями популизма, что выборы можно было выиграть и без них. Невозможно определить с помощью последующего фактического анализа степень ожидаемого субъективного восприятия риска. Лица, принимавшие решения, могли думать, что победа на выборах могла зависеть как раз от тех десятичных процентных показателей, которые были результатом популистской «предвыборной» налоговой политики.

Не в качестве судей, а в качестве наблюдателей, мы можем видеть, что в данный момент не только его оппоненты, но и нейтральные и объективные аналитики, и даже энергичные сторонники воспримут обязательства, принятые Ференцем Дюрчанем и его правительством с более существенными оговорками, чем ранее. Естественно, что доверие к правительству будет зависеть от способности к «коммуникации» и может укрепиться при появлении более качественных объяснений планов правительства. Это, однако, второстепенный вопрос. Действительно важный вопрос состоит в том, что будет происходить на практике. *Решимость* премьер-министра и команды его коллег уже очевидна. От них потребовалась значительная политическая смелость, чтобы заявить непопулярную программу всего за несколько месяцев до выборов в местные органы власти. Смелость будет нужна и для продолжения программы, которая требует жертв от всех слоев и групп общества и, тем самым, повсеместно вызывает возмущенную, недовольную, разочарованную и враждебную реакцию. Разумеется, рано или поздно, будет шириться понимание того, что *политическая цена*, которую политическое руководство готово платить сейчас, вводя

программу коррекции, на деле является важнейшим указателем решимости, с которой оно приступает к реализации программы.

Решимость в осуществлении программы не означает, что нужно настаивать на буквальном выполнении всего того, что намечено сегодня. Необходима гибкость, успех иногда требует и компромиссов. Было бы целесообразно, например, не делать заявлений, что объявленный теперь пакет мероприятий достаточен для обеспечения сбалансированного роста и что дополнительных мер не потребуется. Что если возникнет необходимость в дальнейших болезненных мерах? Что если первоначальные расчеты окажутся неверными? Что если ухудшатся внешние условия? Нельзя допускать новых заверений, содержащих несостоятельные обещания. Население страны, финансовое сообщество и, в конечном счете, история будут судить о приверженности правительства своим обязательствам не по тому, все 50 или 100 из первоначально заявленных положений программы были фактически выполнены или нет. Полное и могущественное доверие может быть достигнуто только по конечному *результату*. Страна вернется на путь сбалансированного роста и будет идти по нему в том и только в том случае, если правительство докажет свою решимость. По мере продвижения к цели, через несколько месяцев или, может быть, через год или два, доверие возрастет.

О ТРАНСФОРМАЦИИ ОБЩЕСТВА

В этом разделе я бы хотел внести свой вклад в разработку «повестки дня» дискуссии относительно реформы. Что нам следует обсуждать? Каковы важнейшие вопросы?

Моя цель не заключается в том, чтобы распространять собственные взгляды, да и ограниченный объем журнальной статьи недостаточен для их систематизированного изложения и обоснования. Тем не менее я не хочу пренебрегать возможностью заявить о своей позиции и поэтому кратко изложу свое мнение о дискуссионных проблемах.

Мистическая целительная сила реформы

В комментариях по поводу правительственной программы сбалансирования экономического роста часто встречаются ссылки на реформу. Те, кто принципиально согласен с программой, доброжелательно замечают: «Это лишь начало процесса, который будет завершен в ходе реформы». Те, кто настроен резко критически по отношению к программе, воспользуются тем же выражением в противоположном смысле: «То, что представлено нам сейчас, не имеет большого значения. Нужна действительная реформа, только она может решить проблемы».

Каким бы ни был смысл этих высказываний, намеки на реформу носят скорее мистический характер. Типичная беседа между телевизионным комментатором и интервьюируемым экспертом создает впечатление, что оба они точно знают, что нужно реформировать и как это сделать. Например, очевидно, что существует потребность в «реформе крупных распределительных систем». Если бы эта реформа была осуществлена, все проблемы были бы решены, в том числе была бы восстановлена сбалансированность бюджета. Вся беда в том, что политики воздерживаются от проведения реформы, они боятся ее, они не хотят приступать к ней. «Что происходит, почему вы не начинаете действовать?» – вновь и вновь звучит вопрос, направляемый политикам.

Это похожее на карикатуру описание типично не только для более или менее поверхностных разговоров. Квалифицированные экономисты и лица, определяющие экономическую политику, также говорят на подобном языке. Более того, даже престижные международные организации выражают аналогичную точку зрения в форме критики, совета, а иногда и в форме категорических суждений. Некоторые из наших отечественных экспертов повторяют как попугай мнения, звучащие в финансовых учреждениях Вашингтона или в том или ином ведомстве Брюсселя.

Я испытываю ощущение, что плыву против сильного течения, когда отваживаюсь на следующее заявление: вышеупомянутые рассуждения во всех своих элементах ошибочны.

Что это за «реформа», о которой говорят так, как будто это – некое недвусмысленное и четко определенное понятие? Ни в нашей стране, ни во всем мире нет консенсуса относительно направления изменений, необходимых в текущей ситуации. Если, например, в Будапеште либерально настроенные лица считают важнейшим элементом реформы децентрализацию финансирования системы здравоохранения, то в США какие-нибудь либеральные экономисты требуют реформы в прямо противоположном направлении – создании национальной системы медицинского обслуживания. Сами реформаторы расходятся во взглядах на необходимые направления изменений, и различия вытекают, главным образом, из идеологии и политической философии, которой они следуют. Кроме того, различное видение реформы выдвигается людьми, которые стремятся защитить интересы различных социальных групп или классов. Возможно, какие-то свежие интеллектуальные переживания влияют на реформатора; он или она пестует какую-либо идею – для одних это счет медицинского обслуживания, который видится как панацея от всех проблем, для других – отсроченная плата за обучение в учреждениях высшего образования.

Одно из главных оснований для опасений и отсрочек – неопределенность относительно направления изменений. Когда встречаются представители власти, они согласны – да, конечно, реформа необходима! Однако мы не можем ручаться, что, говоря о «реформе», они имеют в виду одно и то же.

Осуществление радикальных изменений отнюдь не гарантирует решения наших текущих макроэкономических, в том числе бюджетных, проблем. Быть может да, быть может нет. Реформа могла бы быть проведена, например, в пенсионном обеспечении или в системе образования, и она потребовала бы, временно или постоянно, не снижения, а увеличения государственных ресурсов.

Одним из пунктов при обсуждении реформы должен быть именно вопрос о том, следует ли нам подчинять планы реформы, главным образом, решению жгучих макроэкономических проблем, или реформы имеют право на собственное независимое существование. Например, много лет назад я рекомендовал внедрение в определенных масштабах в медицинское обслуживание системы «разделения затрат», или «участия в оплате», т.е. частичной платности услуг для пациента. Я сделал это предложение в то время, когда бюджет не испытывал серьезных проблем. Это предложение основывалось на хорошо известном экономическом факте, согласно которому спрос быстро возрастает, если потребитель получает товар или услугу бесплатно. Частичная платность, даже если означает лишь небольшие суммы, в некоторой степени ограничит спрос. Я поддержал бы это предложение, даже в том случае, если бы бюджет имел крупный профицит.

Таким образом, если улучшение состояния бюджета является лишь одной из многих задач, подлежащих рассмотрению, то необходимо прояснить, в чем именно заключаются эти масштабные задачи и ценности, преследуемые реформой – в стимулировании экономического роста, обеспечении конкурентоспособности, эффективности, расширении выбора для граждан, укреплении общественной безопасности, более последовательном осуществлении справедливости и правосудия.

В этом разделе я рассмотрю сначала *сущность* реформ, направление изменений. Затем я хотел бы сделать ряд замечаний о том, «как это сделать», т.е. об *осуществлении* реформ.

Размеры государства

Два совершенно различных вопроса часто смешиваются в процессе дискуссии – размер государства и величина бюджетного дефицита. Истина состоит в том, что дефициты могут возникать и в небольшом, и в среднем, и в крупном по размеру государственном секторе. В США величина госсектора относительно меньше в сравнении с большинством стран Западной Европы. Тем не менее американская бюджетная политика снова и снова сталкивается с серьезным дефицитом, тогда как во многих европейских странах государственный бюджет находится в стабильном состоянии.

Урегулирование государственного бюджета является неотложной задачей. Для ее достижения требуется принятие твердых мер, дефицит должен быть сокращен до приемлемого уровня в течение одного–двух лет. Мы не можем ставить эту задачу в зависимость от темпов реформирования государства.

Должно ли государство стать меньше? Мы *не* должны начинать рассмотрение с постановки этого вопроса. Первый вопрос, на который мы должны ответить, – предоставления каких услуг общество ожидает от государства.

Существует ряд по-настоящему важных обязанностей, которые и в наши дни лежат исключительно на государстве. Они включают содержание вооруженных сил, выпуск банкнот и монет законной валюты, исполнение наказаний по приговорам судов (например, лишение свободы). Найти другие примеры в данный момент довольно-таки трудно. Многие другие функции, которые традиционно рассматривались как монополия государства, частично выполняются негосударственными организациями, точнее, коммерческими (прибыльными) предприятиями или гражданским обществом (неприбыльными организациями, НПО).

Возьмем *общественную безопасность*. Численность людей, занятых в государственной полиции, не превышает численности работников охранных предприятий, а также служб безопасности, находящихся непосредственно в структуре предприятий бизнеса. Таких «частных полицейских» примерно столько же, сколько и государственных. Количество добровольных участников служб охраны порядка в Венгрии относительно невелико, в некоторых других странах их численность значительна.

Другой пример – *отправление правосудия*. Конечно, это все еще остается, главным образом, функцией государства. Однако было бы полезным, если бы роль комиссий по этике, наблюдающих за честностью каждой профессии или организации, а также арбитражных судов, формируемых сторонами, участвующими в правовых спорах, стала более существенной, что сняло бы часть нагрузки, падающей на государственную судебную систему. Иными словами, расширилось бы негосударственное отправление правосудия. (Это не следует путать с передачей суда в частные руки!)

Надзор за деловой жизнью, дипломатия, устранение последствий стихийных бедствий и катастроф, защита окружающей среды – можно продолжать перечисление сфер, в которых государство и негосударственные организации разделяют функции и ответственность за регулирование, управление, администрирование, мониторинг и инспектирование. По мере расширения функций негосударственных организаций, масштабы деятельности государства – относительно частного сектора – сокращаются. В пределах более длительного периода эта тенденция ведет к относительному сужению размеров государственного сектора, проявляющемуся, например, в сокращении совокупных государственных расходов по отношению к ВВП.

Эта тенденция уже проявилась со значительной силой. Процесс может быть замедлен, если мы сохраним монопольные права государства, но он может быть и ускорен, если мы предоставим большую свободу частному предпринимательству и гражданской инициативе.

«Реформа государства» требует не только анализа направлений реорганизации *внутри* государственного аппарата. Это, конечно, тоже важно. Но, вероятно, еще важнее прояснить, *какие* из необходимых функций по регулированию, управлению, администрированию и инспектированию *следует передать* в негосударственную сферу.

Лично я поддержал бы ускорение развития роли негосударственной сферы в области предоставления общественных услуг, не пытаясь, однако, создавать «минимальное государство» одним ударом, с помощью проведения нескольких энергичных мер. Следует опасаться того, что любые чрезмерно радикальные меры по реформированию государства могут привести к вакууму регулирования и контроля.

Масштабы государственного перераспределения

Современное государство благосостояния не только выполняет функции регулирования, управления, администрирования и мониторинга, но и обеспечивает население страны товарами и услугами. Это осуществляется двумя способами. С одной стороны, оно действует *непосредственно* через организации, которыми владеет, предоставляя услуги «в натуральной форме». Пациенты лечатся в государственных больницах и клиниках, студенты обучаются в государственных школах и университетах, бездомные люди размещаются в государственных приютах. С другой стороны, государство перераспределяет первичные доходы в денежной форме. Оно собирает доходы в виде налогов, социальных взносов и других обязательных платежей и затем предоставляет доходы в форме пенсий, пособий по болезни, безработице и т.д. Эти два основных типа государственной поддержки (в натуральной и в денежной форме) переплетаются многообразными способами.

Государственная поддержка существует наряду с *самоподдержкой* (экономической самостоятельностью) индивидов и семей, которая имеет многообразные проявления. Государственная поддержка и самоподдержка могут замещать друг друга в определенной степени. Кроме того, есть области, в которых существует возможность *выбора* между двумя видами. Родители могут устроить детей в государственный детский сад, платить за более дорогой частный или обеспечивать им постоянный уход на дому. Пожилые люди могут жить в государственном пансионате, самостоятельно, дома на иждивении детей или в частном доме, обеспечивающем более высокий уровень обслуживания за счет средств семьи.

Что касается реформы государства, наибольшая сложность состоит в определении целесообразных пределов государственной поддержки и самоподдержки. Те, кто пытается уйти от этой проблемы, занимаются лишь напрасной болтовней.

Часто упоминаемая «реформа крупных распределительных систем» могла бы внести некоторый небольшой вклад в решение бюджетных проблем при условии более эффективной организации операций. Однако не следует ожидать многого от таких мероприятий. Реальная проблема состоит в *относительных масштабах государственной поддержки и самоподдержки!*

Рассмотрим вопрос о доходах пожилых людей. (Я сознательно использую это определение, так как не хочу ограничить проблему одними пенсионерами.)

Оставим в стороне тех, кто уже вышел на пенсию или близок к этому, и рассмотрим положение молодых людей, которые только начинают свою карьеру и станут пенсионерами (если станут) лишь через сорок или пятьдесят лет. Как должна будет выглядеть структура их доходов в старости? Какая часть этих доходов должна состоять из государственной пенсии, проходящей через государственный бюджет, что может рассматриваться как «государственная поддержка», поскольку и начисления в пенсионный фонд, и выплаты основаны на государственном законодательстве? Мы можем сопоставить эту часть с «самоподдержкой», которая может иметь место в различных формах и состоять из ряда компонентов: выплат, осуществляемых частными пенсионными фондами, использования банковских вкладов или других инвестиций, накопленных в течение трудовой жизни, продажи имущества или товаров, приобретенных в тот же период. Я намеренно не буду вдаваться здесь в детали, не буду обсуждать вопросы о том, как должна функционировать государственная пенсионная система или какой должна быть структура финансовых инструментов, служащих источниками средств для самоподдержки. Я предпочел бы привлечь внимание к наиболее важному разграничению – установлению пропорций между государственным и самообеспечением.

Мои дальнейшие рассуждения касаются не только пенсий и других доходов пожилых людей, но и других видов обслуживания. Доля доходов, перераспределяемых государством, в совокупных доходах сократится только в том случае, если их место в растущих масштабах займет самообеспечение. *Это* и есть принципиальный вопрос, по которому должен занять свою позицию каждый, желающий серьезно думать о размерах государства.

Моя позиция может быть суммирована в следующих трех пунктах.

- Я не одобряю никаких экстремальных решений. Я бы отверг как монополию государственного патернализма, так и исключительную опору каждого гражданина на собственные силы. Я верю в комбинированные системы, опирающиеся на различные основания. Различные организации и механизмы

государственного обеспечения и самообеспечения должны действовать, дополняя друг друга.

▪ Политическая философия, которую я разделяю, не поддерживает далеко идущие эгалитаристские принципы распределения, искусственное и принудительное выравнивание дохода и богатства. Я эгалитарист – *до определенного предела*. Основные виды медицинского обслуживания, образования, обеспечения по старости и иного социального обеспечения должны предоставляться каждому, но сверх этого каждому должна быть предоставлена возможность получить больше с помощью собственных усилий и за счет собственных ресурсов.

▪ Те блага, которые уже предоставлены благодаря государственному перераспределению, не должны подвергаться сокращению в абсолютных размерах⁵. Однако в будущем по мере роста экономики дополнительные доходы, поступающие по каналам государственного обеспечения, должны возрастать более низкими темпами по отношению к росту объема производства, а доля самообеспечения – более высокими темпами.

А теперь мы можем вернуться к вопросу о размерах государства и к проблемам государственного бюджета. В ближайшем будущем значительное сокращение бюджета возможно осуществить тогда и только тогда, если будет принято политическое решение о сокращении абсолютного объема государственной поддержки по сравнению с уже достигнутым уровнем, т.е. снижения государственных затрат на пенсионное обеспечение, здравоохранение, образование, уход за детьми и престарелыми, государственные пособия и т.д. Это, разумеется, возможно с экономической и финансовой точки зрения, но встречает сильные возражения в обществе. В отношении многих видов расходов возникают конституционные препятствия, связанные с недопустимостью нарушения обязательств, содержащихся в законодательстве. Еще более важным обстоятельством является несоответствие такого решения этическим принципам и политическим соображениям. Отступление назад от существующего положения вызовет мощный и оправданный протест.

В краткосрочной перспективе едва ли существует какая-либо возможность принятия политического решения, способного изменить нынешнее соотношение государственной поддержки и самообеспечения. Однако есть пространство для маневра в определении динамики будущих соотношений.

5. Я опустил следующее предложение из первоначально опубликованного венгерского текста: «Никто не может быть лишен его или ее "неотъемлемых прав"». Тамаш Бауэр в своей статье (*Népszabadság*, июль 18, 2006), комментируя эту статью, привлек мое внимание к данной проблеме. Помимо прочих соображений, эта концепция затрагивает комплексные и глубокие конституционные проблемы. Поэтому я предпочел исключить ее из данного ряда аргументов.

Следует руководствоваться здравым смыслом и сверять данный ход мыслей с этическими, политическими, правовыми и экономическими последствиями. Если мы поступим таким образом, то будем более осторожны с такими нечеткими заявлениями, как утверждение, что «реформа крупных распределительных систем» дает решение испытываемых страной проблем в области бюджетной политики и нарушения макроэкономического равновесия.

Государство и экономический рост

Тот факт, что устойчивый и энергичный экономический рост является одним из важнейших факторов процветания страны, никем не подвергается сомнению. В то же время вопрос о роли государства в стимулировании роста остается нерешенным. По правде говоря, серьезное обсуждение этой темы даже не начиналось.

Одна из школ западной экономической мысли подчеркивает активную роль государства, осуществляющего функции инициации и планирования. В англосаксонской литературе эта деятельность определяется термином (не вполне соответствующим) «промышленная политика». Представителей этой школы вдохновили, главным образом, огромные успехи, достигнутые Японией в 1950–1960-е годы, в которых важную роль сыграло правительство и его промышленное министерство. По моему мнению, эта идея близка многим сотрудникам органов ЕС в Брюсселе.

Другая теоретическая школа рассматривает технический прогресс как ключевой фактор роста. Несколько последних десятилетий были свидетелями технологического прорыва, выразившегося в появлении компьютера и Интернета, цифровой революции в информации и коммуникации. Ведущей страной в этой области были и, бесспорно, остаются США. При более пристальном изучении исторически значимых технологических изменений мы можем отметить, что они происходили *вне* рамок централизованного государственного управления. Это типичный пример процесса, децентрализованным образом направляемого «невидимой рукой» при отсутствии заранее определенного кем-то центрального плана или прогноза, который остается лишь выполнять. Малые предприятия, венчуры, начинавшиеся в гаражах и крошечных офисах, вырастают в гигантские корпорации. Плодотворные идеи развиваются, а обреченные на неудачу погибают в условиях конкуренции, и нет никаких назначенных в центре жюри или комитетов, которые решают, какие из них достойны отбора.

По показателю средних долгосрочных темпов роста США в течение десятилетий опережают Европу. Это устойчивое преимущество объяснялось самыми различными факторами. Я считаю, что наиболее убедительное объяснение ставит на первый план в большей степени неограниченные возможности иници-

циативы и создания венчурных предприятий, поскольку именно эти процессы позволяют удерживать лидирующую роль в области высоких темпов технологического развития.

Ни государство, ни какой-либо создаваемый им комитет не должны определять перспективность того или иного направления. Кто смог бы за десять лет до появления Google предсказать, что именно этот венчур стоило поддерживать, и он станет громадным успехом? Сотни компаний пытались что-то освоить, девяносто стали банкротами, шесть или восемь достигли определенного успеха, и одна или две создали революционный прорыв. Никакое правительство не должно быть столь самоуверенным и считать, что оно одно обладает знанием о том, в каком направлении следует развивать экономику и где следует концентрировать ресурсы. Сталин думал, что он обладает таким знанием. Первые советские пятилетние планы концентрировали внимание на определенных секторах. («Прежде всего тяжелая промышленность, а внутри нее машиностроение».) В тот же период люди на Западе начали эксперименты в области телевидения – без государственного контроля, по собственной инициативе. Никто не мог представить себе, что через одно или два десятилетия телевизор будет в каждой семье. В то время только математики, занимавшиеся «фундаментальными исследованиями», думали о двоичной системе счисления и о теории конечных автоматов, они не могли предположить, что через несколько десятилетий на базе этих разработок возникнет целая революция информационной технологии.

Все это не означает, что не имеет значения то, как действует государство. Я бы начал с негативного утверждения, логически вытекающего из сказанного выше. Государство не должно иметь голоса в тех областях, в которых оно не имеет и не может иметь достаточной компетенции. Оставьте экономику предпринимателям, а также ученым и конструкторам, откройте путь децентрализованному потоку технологического развития так, чтобы он двигался по всем тем направлениям, куда ведут его внутренние силы. Окажите стране услугу, *не препятствуя* движению по этому пути. Не создавайте барьеры бюрократических ограничений. Как показало исследование, для регистрации нового предприятия в Ирландии требуется 12 дней, в Гонконге – 11 дней, в США – только 4 дня. В Венгрии, чтобы собрать все необходимые разрешения, предпринимателю потребуется 65 дней.

Безусловно, помимо устранения бюрократических барьеров, государство должно взять на себя и *активную поддерживающую* роль. Я выделю лишь несколько задач, стоящих перед государством, не пытаюсь представить исчерпывающий их перечень.

- Государство должно создавать правовую защиту, необходимую для успешного функционирования предприятий. Хорошо бы ускорить и повысить

эффективность работы судебной системы, что укрепило бы соблюдение частных контрактов.

▪ Было бы не целесообразным ставить образование под опеку государства; нереально делать его развитие полностью зависимым от государственного финансирования. В этой сфере следует также расширить масштабы самообеспечения. При этом, однако, государство сохранит за собой достаточный объем обязательств, не последним из которых является помощь тем, кто в начале пути обладает меньшими возможностями. Роль государства может также заключаться в стимулировании тех сфер образования, в которых Венгрия опасно отстает, например в области компьютеризации и владения иностранными языками.

▪ Существуют области развития, которые нуждаются в крупных инвестициях и требуют активного участия и финансирования со стороны государства. К ним относится, например, строительство линий метрополитена и автомагистралей. С точки зрения экономики, в целом такие направления не предназначены для замены частных инициатив, они обеспечивают инфраструктуру для экономического развития.

▪ Если бы я писал эту статью в другой исторический момент времени, я остановился бы на перечисленных выше задачах государства в области экономического роста. Сегодня, однако, я не могу пройти мимо того важного обстоятельства, что Европейский союз готов выделить значительные суммы на экономическое развитие новых стран-членов и связывает предоставление этих ресурсов с конкретными условиями. Это делает обязательным активное и эффективное участие правительства в отборе проектов развития. Помимо этого, правительство Венгрии обязано участвовать в финансировании развития собственными финансовыми средствами. Если мы хотим воспользоваться этой уникальной возможностью, нам понадобится значительно более высокий уровень участия государства, чем тот, который я, как и многие экономисты, занимающиеся проблемами роста, обычно посчитали бы идеальным. Я надеюсь, что те, кто принимает решения об использовании ресурсов ЕС в Венгрии, подойдут к отбору проектов и программ без профессиональных предпочтений, что они будут внимательны к каждой здоровой инициативе на местах. Эта манна небесная должна быть использована, но я хотел бы надеяться, что тот аппарат, который будет организован с этой целью, не будет удерживать свою сильную позицию постоянно и неискоренимо. Как показывает опыт вековой истории экономического развития, перспектива долгосрочного роста зависит от благоприятных возможностей, создаваемых для новаторов, инициаторов и предпринимателей.

Обсуждение этих проблем, которые я хотел лишь наметить, еще и не начиналось в Венгрии. Мое впечатление таково (хотя я могу ошибаться), что правительство более склонно к первому типу подхода: долгосрочному центра-

лизованному государственному планированию. Возможно, что аппарат в Брюсселе также толкает новые страны-члены в этом направлении. Эти мнения меня не убеждают. Было бы полезным провести дальнейший их анализ.

Снизу вверх или сверху вниз?

Хотя я никоим образом не исчерпал обширный вопрос о том, *в каком направлении* следует вести реформы, я вынужден обратиться теперь ко второму вопросу – *как* следует осуществлять реформы.

Если прочитать предыдущее высказывание строгим взглядом, то покажется, что формулировка не очень удачна. Выражение «следует осуществлять» с его директивной модальностью отражает глубоко укоренившийся взгляд, что предстоящие мероприятия реформы *должны быть точно определены заранее*.

Трансформация общества представляет собой естественный, стихийный процесс, проходящий преимущественно эволюционным путем. Инициативы рождаются «снизу», первоначально в рамках групп людей, в пределах компаний или других организаций. Жизнеспособные инициативы будут распространяться медленно или быстро, а неспособные выжить увянут и исчезнут.

Политик-реформатор, общественный деятель, ученый должны, прежде всего, чутко следить за появлением жизнеспособных инициатив. В случае если такая инициатива действительно возникает, ее следует подхватить, критически оценить, поощрить, оказать государственную поддержку, исправить ее недостатки. Я укажу на два примера, относящихся к двум весьма различным частям мира.

В 70-е годы в некоторых городах Китая (не в крупнейших центрах, а в городах меньших, чем Пекин и Шанхай) появились некие странные и небывалые образования, получившие название «городских или сельских предприятий». Владельцами такого предприятия были наполовину город или деревня, и наполовину (или, по крайней мере, частично) частный предприниматель. Господствующая западная экономическая теория и законодательная практика требуют четкого отделения бизнеса от государства. В этих странных предприятиях пост директора зачастую занимал мэр; город или деревня оказывали финансовую поддержку, вкладывая в предприятие деньги; муниципальный бюджет, директор, менеджеры, а возможно и другие скрытые собственники делили прибыль. Что это? Замысловатая форма коррупции? Несомненно, по крайней мере, то, что все – и население, и лидеры предприятий – имели заинтересованность в их прибылях. «Сектор городских и сельских предприятий» начал расти с невероятной скоростью и стал одной из главных движущих сил исторически беспрецедентных темпов китайского экономического роста. Никто заранее не планировал эту «реформу собственности». Она была инициирована «снизу», но политические лидеры поддержали ее, осознав возможности,

заклученные в этих предприятиях. Однако теперь очевидно, что их время прошло, их роль идет на убыль и, возможно, в будущем они исчезнут.

Другой мой пример относится к американской системе здравоохранения. Так называемая «организация НМО»^{*} берет свое начало в отдаленные времена, первые ее предшественники появились в середине XIX в. Эта особая структура объединяет в себе страховые (финансовые) операции и медицинское обслуживание. (НМО отличается от системы, которую поддерживают многие в Венгрии и согласно которой страхование и обслуживание не должны объединяться, но частный сектор должен принимать участие и в том, и в другом.) Структуры НМО начали широко распространяться в 70-е годы, и уже в 1973 г. был принят закон, регулирующий их деятельность. Сеть НМО включает значительную часть системы здравоохранения; тем не менее они не стали всеохватывающей формой, монополизировавшей медицинское страхование и обслуживание. Сначала было много жалоб на их работу, критика часто появлялась в средствах информации, предпринимались попытки улучшить их деятельность. Недовольство полностью не исчезло до сих пор, появились и новые проблемы. Но ясно одно: НМО возникли не благодаря централизованному плану реформ и не в результате правительственных постановлений.

Те, кто желает трансформировать общество, должны вести тщательное наблюдение за пространством, в котором рождаются новые жизнеспособные формы. Важнейшая задача государства состоит в расчистке бюрократических барьеров на их пути, чтобы реализовать потенциал их развития. Государство должно создать правовые и институциональные условия, благоприятные для развития хороших инициатив. Как правило, также необходимо создание соответствующей системы государственного надзора.

Нет нужды выработать единообразные, окончательные решения, «высеченные на камне», пригодные для универсального применения во всех частях страны, становящиеся указанием для всех ее граждан. Здесь подходит метод «проб и ошибок»: нужно пробовать снова и снова, терпимо относиться к ошибкам и рассматривать их как вполне естественные явления. Ошибки следуют исправить и снова возобновить пробы.

Разумеется, не следует отрицать, что определенные изменения могут быть инициированы «сверху». Они также могут быть успешными, но централизованная воля не должна удерживать монополию на инициативы. Метод «проб и ошибок» пригоден и для исходящих из центра преобразований: даже центра-

** Health maintenance organization (НМО) – осуществляет специфический тип медицинского страхования на основе заключения контрактов, содержащих особые условия, с больницами и другими медицинскими учреждениями, и создает сеть таких учреждений, которые тем самым расширяют свою клиентуру и за счет этого предоставляют услуги по более низким ценам. Источник: http://en.wikipedia.org/wiki/health_maintenance_organization. (Прим. пер.)*

лизованная инициатива оставляет место для экспериментирования, оценки внедрения и коррекции первоначальных направлений.

Темпы осуществления реформ

Программа коррекции, призванная вновь направить экономику на путь сбалансированного роста, является *действительно неотложной*. Нельзя медлить с первыми ее шагами. Правительство поступило правильно, с самого начала приняв конкретные резолюции и взявшись за их выполнение. Когда речь идет о темпах коррекции, время измеряется неделями или месяцами.

Реформы, глубоко трансформирующие общество, также неотложны, но в этом случае временная шкала иная – может быть, год, а в отношении некоторых процессов, возможно, и несколько лет. Работу по подготовке и осуществлению реформ следует выполнять *терпеливо, без спешки*.

На *подготовительном этапе* существует потребность в большей свободе выбора. Я признаюсь, что временами нетерпение, звучащее в заявлениях о реформах, наполняет меня беспокойством. Я поясню эту проблему на примере *платы за высшее образование*. Хочу начать с заявления, что я против полной и повсеместной бесплатности высшего образования. Разумно ожидать, что эффективной была бы система, сочетающая всевозможные формы: платность для части студенчества, освобождение от платы в зависимости от четко определенных условий для другой части, стипендии, присуждаемые по различным критериям, и студенческие ссуды. Вполне возможно, что недавно обнародованные планы правительства идут в этом направлении, и в этом случае я буду их поддерживать. Здесь я обращаю внимание не на *содержание* реформы, а скорее на *способ информирования* о ней. Сначала была запущена идея «отложенной платы за обучение», затем она была снята с повестки дня, и была поспешно объявлена другая конструкция, сопровождаемая известием, что соответствующий парламентский законопроект уже подготовлен. Какая польза правительству сначала создавать впечатление импровизации, а затем ставить всех перед свершившимся фактом? Насколько целесообразнее было бы начать с публикации тщательного и взвешенного исследования, представляющего заинтересованным сторонам и общественности широкую и многообразную картину зарубежного опыта, объективный анализ основных альтернативных решений, их преимуществ и недостатков. После всего этого можно было бы опубликовать собственные предложения правительства, снабженные доводами в пользу их принятия. После публикации исследования и правительственных предложений следовало бы организовать общественное обсуждение альтернатив. В результате мы имели бы законопроект, базирующийся на более прочных основаниях, и, в конечном счете – совершенный закон, пользующийся более широкой поддержкой заинтересованных сторон и всей общественности.

Целесообразно установить предельный срок, в течение которого рабочая группа должна составить материалы подготовительного этапа. Однако следует быть осторожным при определении сроков завершения каждого серьезного процесса трансформации. Меня шокируют высказывания о том, что правительство «должно завершить *эту* реформу здравоохранения» в течение данного парламентского цикла. Читатель, дошедший до этого места в моей статье, поймет присутствующую здесь иронию. О какой реформе мы здесь говорим? Что может оправдать идею завершения глубокой трансформации одновременно с окончанием парламентского цикла? Я буду доволен нынешним правительством, если в течение его четырехлетнего срока пребывания у власти будет проделана добросовестная подготовительная работа, и на этой основе будут предприняты *некоторые существенные шаги* в направлении осуществления реформы. Каждый шаг может стать как успехом, так и неудачей. В случае неудачи он должен быть скорректирован – возможно, даже на четвертом году цикла. Процессы трансформации не следует рассматривать как кампанию с предельными сроками.

Я считаю перекос в сочетании макроэкономической программы коррекции и масштабной трансформационной реформы особенно вредным. Нередко отечественные и зарубежные эксперты, мозговые центры и даже представители международных организаций создают впечатление, что они хотели бы вынудить венгерское правительство к реформам. «Приступайте к реформам прямо сейчас, в противном случае мы не поверим, что вы серьезно хотите избавиться от макроэкономических проблем и дисбалансов!» Я не удивлен таким нетерпением, ибо с 1998 г. серьезные реформы имели место лишь в немногих областях, и процесс глубокой общественной трансформации опасно замедлился. Тем не менее я должен подчеркнуть, что такого рода давление ведет лишь к идеологической путанице и безответственной болтовне. Реформы не могут проводиться «под давлением»; напротив, они должны совершаться с чувством подлинного внутреннего энтузиазма, в тех сферах, которые были тщательно исследованы и подвергнуты спокойному и вдумчивому обсуждению.

Силовое давление не является подходящим средством для глубокого проникновения в ткань общества и достижения масштабной трансформации, по крайней мере, не годится в условиях демократии. Если в Китае коммунистические правители страны решают, что страна нуждается в реформах, к ним будут прокладывать путь буквально сквозь огонь и воду. При демократии это значительно труднее. Правила и ограничения, действующие в конституционном государстве, замедляют процесс. Свобода слова, свобода печати и свобода организаций открывают возможность для громкого протеста, делают усилия решительных реформаторов более трудными. Сильное сопротивление может не только замедлить реформу, но и фактически заблокировать изменения.

Несмотря на эти затруднения, я без колебаний отдаю предпочтение нашей демократии перед китайской реформаторской диктатурой. Обнадёживает, что этот ценностный выбор вдохновляет также правительство и поддерживающие его политические силы. Осознание этого факта дает основание заключить, что начинается новый этап реформы в рамках возможностей, определяемых границами демократии.

Нет смысла добиваться полного консенсуса по проблематике любой конкретной частичной реформы. Целесообразно руководствоваться значительно более скромными политическими критериями. Следует избегать сопротивления, выражающегося в гневных и необузданных взрывах, даже если это требует уступок. Жизненно необходимо обеспечить поддержку реформы со стороны, по меньшей мере, влиятельной части общества и заинтересованных групп, непосредственно затрагиваемых проводимыми изменениями. Важна, разумеется, и решительная поддержка парламентским большинством законов, обеспечивающих осуществление реформы.

Эти задачи вполне реалистичны. Есть хорошие шансы на то, что в течение ближайших нескольких лет страна успешно продвинется по пути реформ и сделает это значительно быстрее, чем раньше.