

ГЛАВА 5

ХОД СИСТЕМНЫХ РЕФОРМ В СНГ

Из-за трудных обстоятельств, включая неблагоприятные исходные условия, дорога к рыночной экономике оказалась сложной для большинства стран СНГ. Для того чтобы начать процесс экономических и политических преобразований, в этом регионе потребовалось больше времени, чем в восточной Европе, и страны СНГ меньше продвинулись по пути рыночных реформ, чем большинство восточноевропейских стран. Несмотря на достигнутый некоторыми странами в последнее время прогресс, процесс системных реформ шел неровно. Реформы в таких областях, как либерализация цен и внешней торговли, укрепление бюджетной дисциплины на предприятиях и изменение структуры собственности в отношении производственных активов, продвинулись дальше всего в России, но свидетельств устойчивой либерализации в СНГ в целом не так много. Реформы по другим важным направлениям, таким как утверждение принципа верховенства закона и практическая реализация политики в области конкуренции, повсеместно осуществлялись медленно. В результате существующие в странах региона рыночные структуры, даже основываясь на частной собственности, характеризуются значительными недостатками. В частности, структуры собственности, сформировавшиеся в ходе осуществления программ быстрой массовой приватизации, в результате которых во многих случаях предприятия подпали под контроль их администрации, приводят к отрицательным последствиям для корпоративного управления и реструктуризации.

Опыт переходных преобразований в некоторых странах СНГ свидетельствует о том, что системные реформы, не опирающиеся на надлежащие институты, включая активное и хорошо организованное гражданское общество, вряд ли принесут успешные результаты. Набор и темпы осуществления реформ в отдельных странах, как представляется, тесно связаны с их национальными институтами, историей, экономическими условиями и политической средой. В некоторых случаях неоднократные неудачные попытки обеспечить состязательность в политической системе и установить реальное верховенство закона привели к тому, что реформы осуществлялись частично и пробуксовывали, если те, кто оказался в выигравшие от первой волны реформ, блокировали дальнейший прогресс.

5.1 Введение: различные подходы к реформам

Прошло более десяти лет с начала экономических и политических преобразований в странах с ранее централизованно планируемой экономикой, и, по общему признанию, за этот период страны восточной Европы добились более значительного прогресса в осуществлении рыночных реформ, чем большинство членов Содружества Независимых Государств (СНГ). Если наиболее передовые в этом плане страны уже находятся на пороге вступления в Европейский союз, то некоторым странам СНГ еще только предстоит решать серьезные задачи на их долгом пути к созданию работающей рыночной экономики. В настоящей главе рассматривается процесс экономических и политических преобразований в СНГ и анализируются некоторые факторы, объясняющие относительно медленные темпы реформ в этих странах.

С самого начала процесса перехода к рыночной экономике страны региона ЕЭК, имевшие ранее цен-

трализованно планируемую экономику, придерживались различных точек зрения и подходов в отношении путей и методов осуществления переходного процесса. Согласно преобладавшей точке зрения, система централизованного планирования и рыночная экономика представляли собой начальную и конечную точки переходного процесса, а исходные условия и политические возможности определяли соответствующие стратегии реформ. Последовательность реформ определялась представлением о том, что быстрая либерализация цен и укрепление бюджетной дисциплины на предприятиях в сочетании с эффективной стабилизационной политикой и быстрой приватизацией производственных активов путем простой смены собственников обусловят серьезную необходимость, а затем и реализацию на практике принципа верховенства закона и других институтов, поддерживающих рыночные механизмы. В свою очередь это должно было стимулировать появление на рынке новых субъектов и реструктуризацию ранее неэффективных государственных предприятий, способствуя созданию функционирующей рыночной экономики. Концепция "шоковой терапии", основанная

на неоклассических экономических теориях, являлась преобладающим подходом к осуществлению реформ на ранних этапах переходного процесса при активном участии международных финансовых учреждений. Сторонники более постепенного подхода подчеркивали, что либерализация и приватизация должны осуществляться параллельно с институциональными реформами, которые являются ключом к успешным переходным преобразованиям, а не "автоматическим" результатом либерализации и приватизации. Помимо все более широкой поддержки среди научных кругов данный подход, подчеркивающий необходимость создания институциональных структур, с самого начала переходных преобразований был рекомендован ЕЭК ООН³³⁶. Со временем различные точки зрения стали в целом сходиться к общему мнению, согласно которому, "как бы то ни было, опыт переходного процесса свидетельствует о том, что политика либерализации, стабилизации и приватизации, не опирающаяся на надлежащие институциональные структуры, не может принести успешных результатов"³³⁷.

Независимо от избранного пути реформ, любой анализ окончательного успеха системных реформ должен дать ответ на главный вопрос: удалось ли странам с ранее централизованно планируемой экономикой создать конкурентоспособную рыночную экономику, основанную на частной собственности, и если да, то в какой степени. Или, иными словами, приводят ли добровольные частные решения на рынке, принимаемые исключительно под влиянием рыночных цен, к сделкам, способствующим повышению благосостояния общества?³³⁸ С учетом этого вопроса в следующих разделах вычлняются различные элементы реформы в странах СНГ: базовые реформы (либерализация цен и внешней торговли, укрепление бюджетной дисциплины на предприятиях и изменение структуры собственности на производственные активы) устанавливаются "правила игры", от которых зависит, в какой степени заключаемые сделки действительно определяются рыночными сигналами. В отличие от этого, структурные реформы – или создание институтов поддержки рынка – закладывают правовую основу для осуществления прав собственности и контроля и тем самым определяют условия, от которых зависит, в какой степени реально функционируют базовые нормативные принципы. В случае успешного осуществления структурных реформ заключаемые на рынке сделки, определяемые ценовыми факторами, будут способствовать повышению благосостояния.

После изучения различных элементов реформ в странах СНГ в последующих разделах настоящей главы анализируются последствия реформ для двух видов предприятий, а именно для новых предприятий, выходящих на рынок, и для приватизированных бывших государственных предприятий. Общая оценка свидетельствует о некоторых недостатках в осуществлении системных реформ в СНГ. В заключение очерчивается круг нерешенных задач, также отмечаются трудности в осуществлении рыночных реформ в СНГ, порой ведущие прямо в "ловушку недостаточных реформ"³³⁹. Во многих случаях это отражает специфические условия в данных странах: корни наследия коммунистического режима оказались глубже, экономическая рецессия, связанная с переходными преобразованиями, была более длительной и тяжелой, а развитие демократических институтов, и не в последнюю очередь государственного управления, оказалось более сложной задачей, чем в других странах.

В рамках данной главы для оценки прогресса стран СНГ в осуществлении реформ в качестве исходной базы для сравнения был использован опыт системных реформ восточноевропейских стран. Однако необходимо осторожно подходить к таким оценкам и учитывать первоначальные условия. Как будет показано в настоящей главе, исходные условия действительно были более неблагоприятными в СНГ, чем в восточноевропейских странах, где реформаторские усилия подкреплялись замыкающей уже на ранних этапах перспективой вступления в ЕС. Двусторонняя политическая приверженность цели расширения ЕС во многом содействовала продвижению реформ в восточной Европе, тогда как в СНГ такой стимул отсутствовал. Важно также напомнить, что прогресс в осуществлении реформ не равнозначен их успеху.

5.2 Краткий экскурс в историю осуществления системных реформ в СНГ

Начало системных реформ в СНГ тесно связано с роспуском Советского Союза в декабре 1991 года. К этому времени большинство бывших советских республик уже объявили о своей независимости и незамедлительно приступили к осуществлению первоначальных программ реформ, сопровождавшихся введением новых национальных валют вместо прежнего советского рубля, который стал отныне российским.

³³⁶ ЕЭК ООН, *Обзор экономического положения Европы в 1989–1990 годах*, стр. 1.19–1.26, и "От плана к рынку: переходный процесс десять лет спустя", материалы Весеннего семинара ЕЭК, май 2000 года, ЕЭК ООН, *Обзор экономического положения Европы, 2000 год, № 2/3*, стр. 45–174.

³³⁷ G. Roland, "Ten years after... transition and economics", *IMF Staff Papers*, Vol. 48, Special Issue (Washington, D.C.), 2001, p. 30.

³³⁸ K. Arrow, "Economic transition: speed and scope", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 156, No. 1, March 2000, p. 11.

³³⁹ Считается, что многие страны СНГ оказались в "ловушке частных или недостаточных реформ" из-за того, что несоответствие между быстрой либерализацией и приватизацией, с одной стороны, и медленным созданием экономических и политических институтов, с другой стороны, позволяет влиятельным группам блокировать сбалансированное осуществление дальнейших реформ в целях сохранения полученных ими первоначальных выгод. Данная проблема подробно анализируется в публикации World Bank, *Transition, The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union* (Washington, D.C.), 2002.

В 1992 году Россия осуществила шоковые реформы, упомянутые в предыдущем разделе: было осуществлено дерегулирование большинства потребительских цен и начата программа массовой приватизации с помощью ваучерной схемы, предоставлявшей значительные привилегии администрации и работникам приватизированных промышленных компаний. Первый этап приватизации был завершен к середине 1994 года, и в 1995–1997 годах был осуществлен второй этап, охватывавший прежде всего сырьевые секторы и коммунальные предприятия. С января 2000 года российское правительство порвало с некоторыми проявлениями половинчатой политики прошлого и заметно ускорило темпы системных реформ. В результате в 2001 году была подготовлена комплексная программа законодательной реформы: были внесены изменения в налоговый кодекс для обеспечения более прозрачного и единообразного режима налогообложения, были одобрены земельный кодекс и пенсионная реформа и существенно снижена зарегулированность экономики.

Хотя либерализация и приватизация выступали главными составляющими программ реформ и в других странах СНГ, процесс системных реформ шел довольно неровно. В Беларуси и Республике Молдове темпы реформ замедлились во второй половине 90-х годов, и в Беларуси централизованная система экономического управления по-прежнему сохраняет многие элементы экономики с централизованным планированием. В Украине узловым моментом недавних реформ стало прекращение участия государства в бартерных сделках, которые подавляют ценовые сигналы и деформируют распределение ресурсов. Другим важным направлением реформ является сельское хозяйство. В частности, недавно парламент одобрил земельный кодекс, предусматривающий установление частной собственности на землю в среднесрочной перспективе. Кроме того, благодаря постепенному совершенствованию налоговой системы и нормативного регулирования часть теневого сектора была интегрирована в формальную экономику. В первой половине 90-х годов экономика стран Кавказского региона пострадала в результате острого конфликта [раздел 5.6 ii)]. Из-за этого серьезные экономические реформы начали осуществляться в Азербайджане лишь в середине 90-х годов. Недавние структурные и институциональные реформы включают принятие новой программы приватизации и возобновление усилий, направленных на углубление процесса либерализации торговли и совершенствование правовой и регулирующей среды для развития частного сектора. Несмотря на сложные условия, Армения и Грузия добились хороших результатов в осуществлении системных реформ: в обеих странах в целом завершена приватизация малых и средних предприятий, а некоторые крупные предприятия были проданы иностранным стратегическим инвесторам. Кроме того, правительство Армении пошло на создание земельного рынка еще в 1994 году.

В странах центральной Азии, в экономике которых преобладает сырьевой сектор, над многими ини-

циативами в области реформ постоянно нависала угроза из-за сопротивления со стороны заинтересованных кругов [раздел 5.6 iii)]. Существование ренты от добычи природных ресурсов снижало стимулы к осуществлению реформ, которые, в свою очередь, могут ограничить возможности для непосредственного присвоения ренты³⁴⁰. Вместе с тем Казахстан добился ощутимого прогресса в либерализации цен и сохраняет довольно либеральный внешнеторговый режим; практически завершена приватизация малых предприятий и осуществлена приватизация отдельных элементов инфраструктуры. В Кыргызстане после впечатляющего начала процесса либерализации темпы системных реформ несколько замедлились с 1997 года. Таджикистан добился определенного прогресса в осуществлении рыночных реформ лишь в последние годы, в частности в области укрепления бюджетной дисциплины на предприятиях и некоторой либерализации торговли с 1997 года. Практически завершена приватизация малых предприятий, и были предприняты шаги для приватизации крупных предприятий и осуществления земельной реформы³⁴¹. С другой стороны, очень медленно пока идет дело в Узбекистане и, в особенности, в Туркменистане; в частности, в обеих странах по-прежнему сохраняются контроль над ценами и централизованное распределение ресурсов. В Туркменистане приватизация была осуществлена в незначительных масштабах, особенно в секторе добычи природных ресурсов, сельском хозяйстве и строительстве, практически отсутствуют механизмы финансового посредничества и большинство инвестиций финансируется непосредственно государством.

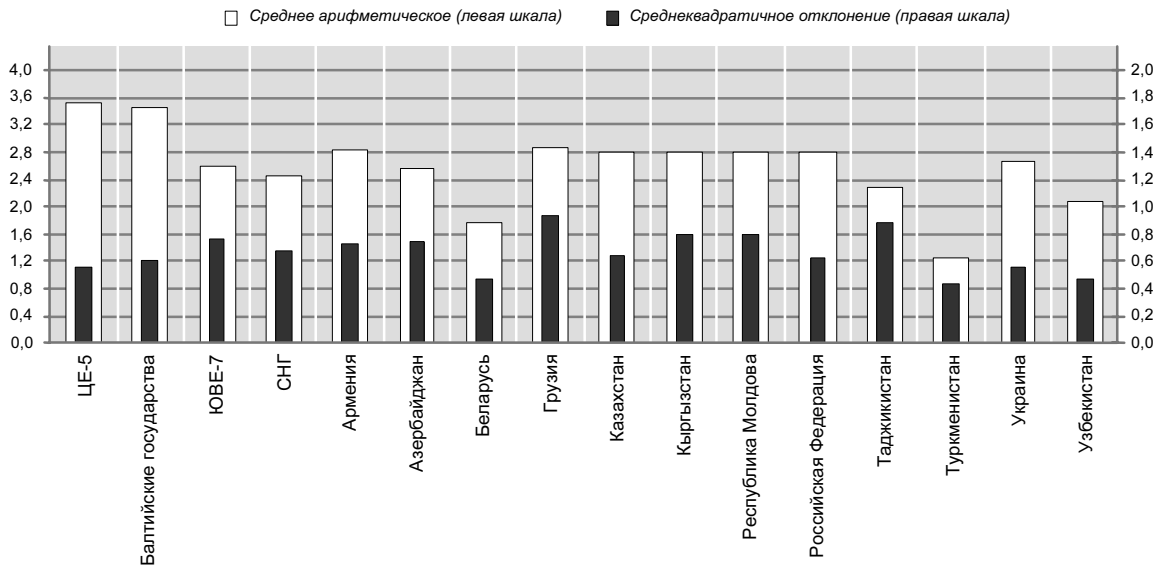
Таким образом, процесс системных реформ в странах СНГ шел довольно неровно, а в некоторых странах даже обращался вспять, главным образом из-за политических переворотов, вооруженных конфликтов, экономических кризисов и противодействия со стороны заинтересованных кругов. На диаграмме 5.2.1 представлена примерная оценка состояния реформ в СНГ, в частности, для каждой страны было рассчитано среднее арифметическое всех показателей системных реформ, как это определяет ЕБРР. На диаграмме показано также среднеквадратичное отклонение показателей, позволяющее получить представление о темпах осуществления реформ и последовательности усилий в данном направлении. На региональном уровне диаграмма 5.2.1 свидетельствует о том, что в центральноевропейских и балтийских странах переходный процесс действительно близок к завершению, тогда как странам юго-восточной Европы и СНГ в целом предстоит проделать еще значительный путь.

³⁴⁰ A. Esanov, M. Raiser, W. Buiters, *Nature's Blessing or Nature's Curse: The Political Economy of Transition in Resource-based Economies*, EBRD Working Paper, No. 65 (London), November 2001.

³⁴¹ К началу 2000 года была приватизирована примерно половина всех сельскохозяйственных земель, однако после этого особого дальнейшего прогресса достигнуто не было.

ДИАГРАММА 5.2.1

Общий прогресс в осуществлении системных реформ, 2002 год



Источники: EBRD, *Transition Report 2002* (London), 2002, pp. 20-21; расчеты секретариата ЕЭК ООН.

Примечание: Для каждой страны на диаграмме показаны среднее арифметическое и среднеквадратичное отклонение всех показателей осуществления системных реформ (за исключением реформы в области инфраструктуры) в соответствии с оценками ЕБРР. Они включают либерализацию цен, внешней торговли и доступа к иностранной валюте, приватизацию малых и крупных предприятий, корпоративное управление и реструктуризацию предприятий, политику в области конкуренции, реформу банковского сектора и либерализацию процентных ставок, а также либерализацию фондовых рынков и небанковских финансовых учреждений. Региональные агрегированные показатели представляют собой среднее арифметическое по соответствующим странам. Все показатели были нормализованы со значениями, находящимися в диапазоне от 1 до 4+ (=4,33). В целом 1 означает отсутствие прогресса или незначительный прогресс в определенной области реформы; 2 – заметный прогресс; 3 – значительный прогресс; 4 – всесторонний прогресс, а 4+ означает, что страны достигли стандартов и уровня, существующих в развитых промышленных странах.

Ни одна из стран СНГ не относится к числу стран, возглавляющих процесс реформ в регионе ЕЭК в целом. Вместе с тем в рамках СНГ некоторые страны имеют более высокие средние арифметические значения и более низкие среднеквадратичные отклонения по всем показателям системных реформ по сравнению со средними показателями для региона в целом. Так, наиболее крупные страны региона, а именно Казахстан, Россия и Украина, составляют группу стран, довольно быстро и последовательно продвигающихся в осуществлении своих реформ. Низкие средние арифметические значения и среднеквадратичные отклонения показателей системных реформ у Беларуси и Туркменистана означают, что в этих странах процесс системных преобразований осуществлялся неизменно медленными темпами. Довольно медленным оставался также процесс системных реформ в Узбекистане и чуть более быстрым, но непоследовательным в Таджикистане. Кыргызстан, Республика Молдова и три страны Кавказского региона, как представляется, занимают промежуточное положение либо с более медленными темпами реформ, либо с менее последовательным их осуществлением, чем в СНГ в целом.

В следующих разделах более подробно анализируется представленная выше весьма общая картина и

изучаются взаимосвязи между различными элементами системных реформ в отдельных странах.

5.3 Элементы системных реформ

и) Либерализация цен, заработной платы и внешней торговли

Устранение перекосов, существовавших до начала реформ, с помощью либерализации цен, заработной платы, внешней торговли и доступа к иностранной валюте было вполне приемлемым и необходимым компонентом системных реформ. Однако некоторые страны, раньше других приступившие к процессу реформ, надеялись на то, что либерализации в сочетании со стабилизацией и укреплением бюджетной дисциплины на предприятиях будет достаточно, для того чтобы стимулировать структурные преобразования и повысить эффективность использования ресурсов, несмотря на медленные темпы институциональной трансформации³⁴².

³⁴² A. Berg, "Does macroeconomic reform cause structural adjustment? Lessons from Poland", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, No. 3, June 1994, pp. 376-409.

В свете таких надежд и в соответствии с программой реформ, поддерживавшейся МВФ, Россия осуществила либерализацию большинства потребительских цен³⁴³, ввела НДС, устранила внешнеторговые ограничения и отменила государственную монополию на торговлю в начале 1992 года. В июле 1992 года был установлен единый обменный курс, и к весне 1996 года был достигнут значительный прогресс в либерализации внешней торговли, после чего в скором времени была введена полная конвертируемость национальной валюты по счету текущих операций. В настоящее время набирают темпы переговоры о присоединении России к ВТО. Вместе с тем ее участие в региональных интеграционных процессах³⁴⁴ пока сдерживается неодинаковой приверженностью некоторых стран-партнеров процессу осуществления реформ (глава 6.2).

Российская модель либерализации цен и внешней торговли в целом была использована и в других странах СНГ: Казахстан и Украина осуществили либерализацию большинства цен к концу 1994 года, а Азербайджан и Армения – к 1995 году³⁴⁵. Узбекистан ослабил контроль за некоторыми ценами в 1995 году, и Туркменистан сделал то же самое в начале 1996 года. Однако в этих двух странах и Беларуси не было предпринято значительных целенаправленных усилий по либерализации цен.

Большинство стран СНГ, за исключением Беларуси, Туркменистана и Узбекистана, добились прогресса в либерализации внешней торговли и валютного режима, в особенности в торговле со странами, не входящими в СНГ³⁴⁶. Единый валютный курс был установлен в Азербайджане в марте 1997 года и лишь в сентябре 2000 года в Беларуси. Туркменистан формально объявил о таком решении в апреле 1998 года³⁴⁷. Во всех странах СНГ, за исключением Азербайджана, Беларуси,

Туркменистана и Узбекистана, была обеспечена полная конвертируемость национальных валют по счету текущих операций³⁴⁸. Беларусь и Туркменистан сохраняют многочисленные внешнеторговые ограничения, включая высокие нетарифные барьеры, такие как квоты и лицензионные требования. Узбекистан отменил таможенные пошлины и систему лицензирования в 1997 году, однако торговые и валютные ограничения по-прежнему выступают средством, защищающим отечественные отрасли, и в стране сохраняется система множественных обменных курсов³⁴⁹.

Реформы в области внешней торговли пока позволили лишь четырем странам региона присоединиться к ВТО: Армении, Грузии, Кыргызстану и Республике Молдове. Многие страны СНГ по-прежнему осуществляют свою внешнюю торговлю исключительно на основе двусторонних соглашений и пока не участвуют в многосторонних соглашениях. По состоянию на декабрь 2002 года семь стран СНГ по-прежнему находились в процессе переговоров о присоединении к ВТО. Среди них Казахстан, Российская Федерация и Украина достигли более значительного прогресса в переговорах, тогда как Азербайджан, Беларусь, Таджикистан и Узбекистан все еще несколько отстают в этом плане. Туркменистан пока не начал таких переговоров. По сравнению с центральноевропейскими и балтийскими странами (диаграмма 5.3.1) к 1998 году страны СНГ имели существенно более низкий показатель степени открытости.

Однако практически нигде в СНГ процесс либерализации не проходил гладко, и в некоторых случаях терялось даже достигнутое: через шесть месяцев после начала гражданской войны в Таджикистане дерегулирование цен было частично отменено в начале 1993 года, а к концу года была введена индексация заработной платы. Беларусь восстановила в конце 1996 года контроль над ценами буквально через полтора года после дерегулирования, и лишь весной 2001 года были ослаблены механизмы административного контроля над ценами. Следует отметить, что после российского кризиса летом 1998 года Казахстан, Россия и Украина вновь ввели временные внешнеторговые и валютные ограничения [глава 6.2 i)]. Узбекистан еще в 1997 году вернулся к более жесткому контролю над ценами, торговлей и валютными операциями.

Таким образом, как следует из диаграммы 5.3.2, по СНГ в целом складывается разочарывающая картина общего прогресса в либерализации цен и внешней торговли по сравнению с восточноевропейскими странами, возглавляющими процесс реформ. Спустя более

³⁴³ Одной из областей, где длительное время откладывалась либерализация цен как в России, так и в других странах СНГ, является энергетический сектор. Потребление энергии по-прежнему субсидируется, и цены для конечных пользователей в целом не покрывают издержек, что приводит к расточительно высокой энергоёмкости экономической деятельности, ложится тяжёлым бременем на государственные финансы и сдерживает инвестиции в данном секторе. Кроме того, тарифные ставки для домашних хозяйств существенно ниже промышленных ставок, хотя относительные затраты на поставку энергоресурсов этим двум группам потребителей свидетельствуют о том, что соотношение цен должно быть противоположным. Проблемы, связанные с субсидированием в энергетическом секторе, занимают важное место в переговорах о присоединении к ВТО, проводимых в настоящее время многими странами СНГ.

³⁴⁴ Это относится к Союзу России и Беларуси и Евразийскому экономическому сообществу в составе Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана.

³⁴⁵ За исключением отдельных товаров, таких как нефть в Азербайджане, в этих двух странах не осталось контролируемых цен, кроме сектора коммунальных предприятий.

³⁴⁶ Реформа взаимной торговли стран СНГ осуществлялась более медленными темпами, и развитие данного сектора по-прежнему в значительной степени определяется политическими соображениями (глава 6.2).

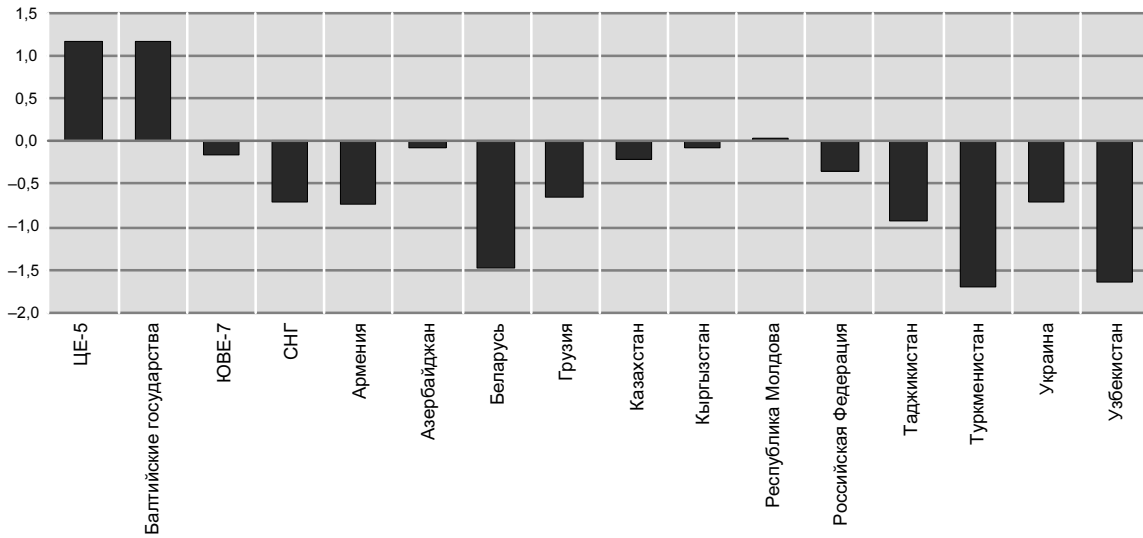
³⁴⁷ Вместе с тем в Туркменистане по-прежнему де-факто сохраняется режим множественных обменных курсов.

³⁴⁸ В настоящее время Россия сохраняет некоторые временные ограничения в отношении конвертируемости национальной валюты для целей счета текущих операций. Они были восстановлены после кризиса в августе 1998 года.

³⁴⁹ В настоящее время она включает официальный обменный курс и курс, по которому банки могут покупать у своих клиентов (но не продавать им) твердую валюту.

ДИАГРАММА 5.3.1

Показатели степени открытости в восточной Европе и СНГ, 1998 год

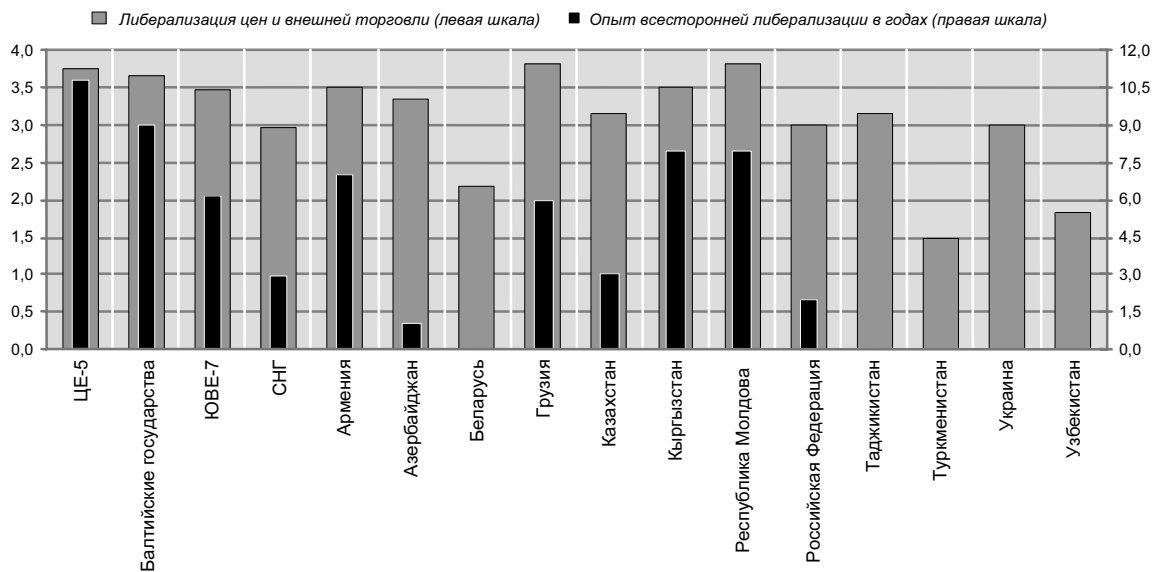


Источник: J. Sachs, C. Zinnes and Y. Eilat, *Benchmarking Competitiveness in Transition Economies*, CAER II Discussion Paper 62, Harvard Institute for International Development (HIID), February 2000, pp. 37, table 10.

Примечание: Степень открытости представляет собой ординальный показатель, отражающий степень использования всех компонентов, связывающих страну с мировой экономикой. Такие компоненты объединены в следующие три группы: нормативно-правовая среда, активность операций по текущему счету и активность операций по счету движения капитала. Они охватывают общие нормативные положения, оказывающие непосредственное влияние на внешнеторговую деятельность и участие иностранных экономических субъектов в экономике, торговые потоки и сдерживающие их нормативные барьеры, совокупный приток и отток финансовых ресурсов и участие иностранных инвесторов в экономике. Данные компоненты были оценены, с тем чтобы обеспечить их позитивную корреляционную связь с показателем степени открытости, например показатель отношения таможенных поступлений к совокупному импорту учитывается с отрицательным знаком. Поэтому очень высокий показатель отношения таможенных поступлений к импорту может привести к отрицательным значениям показателя степени открытости. В данной диаграмме группа ЮВЕ-7 не включает Боснию и Герцеговину и Югославию.

ДИАГРАММА 5.3.2

Всесторонняя либерализация цен и внешней торговли в восточной Европе и СНГ, 2002 год



Источники: EBRD, *Transition Report 2002* (London), 2002, pp. 20-21; расчеты секретариата ЕЭК ООН.

Примечание: Либерализация цен и внешней торговли определяется как среднее значение оцениваемых показателей ЕБРР для обеих категорий. Всесторонняя либерализация определяется как значение не менее 3 – по шкале ЕБРР для либерализации цен и не менее 4 – для либерализации внешней торговли и валютного режима.

чем десять лет переходных преобразований большинство стран СНГ по-прежнему не осуществили действительно всесторонней либерализации цен и внешней торговли³⁵⁰.

На диаграмме 5.3.2 указано также число лет, на протяжении которых в странах существует всесторонняя либерализация за период с 1989 года. В данном плане картина является еще менее удовлетворительной. Во-первых, очень большой является разница между группами стран: из 12 лет переходного периода в центральноевропейских странах всесторонняя либерализация существует на протяжении почти 11 лет, тогда как в среднем в СНГ данный срок составляет едва три года. Почти у половины из 12 стран СНГ не набирается и года всесторонней либерализации. Поскольку в последнее время в Казахстане и России, относящихся к числу стран, добившихся более значительного прогресса в деле реформ, был отмечен определенный откат назад в процессе либерализации, лишь в четырех странах СНГ процесс либерализации может быть охарактеризован как устойчивый и всесторонний: в Армении, Грузии, Кыргызстане и Республике Молдове. Такое явное отсутствие динамизма в процессе либерализации в странах СНГ, возможно, способствовало задержке осуществления их структурных реформ.

ii) Налоги и субсидии: укрепление бюджетной дисциплины

До начала реформ налоговая система в странах с ранее централизованно планируемой экономикой характеризовалась значительными перекосами. Основными источниками налоговых поступлений выступали налог с оборота, отчисления от заработной платы и другие налоги, взимаемые с предприятий. Переходные преобразования включали системные изменения, касавшиеся налогового бремени и структуры налогообложения. Конечная цель заключается в замене старой произвольной системы налогообложения системой, в большей степени основанной на установленных принципах и нормах, при повышении единообразия в режиме налогообложения, снижении субсидирования государственных предприятий и реальном укреплении бюджетной дисциплины на предприятиях³⁵¹.

³⁵⁰ Всесторонняя либерализация цен и внешней торговли определяется в данном случае как значение не менее 3 – по шкале ЕБРР для показателя либерализации цен и не менее 4 – для либерализации внешней торговли и валютного режима. Это приблизительно соответствует средней степени либерализации в СНГ, о чем говорилось выше. Кроме того, для этого требуется отмена всех количественных и административных импортных и экспортных ограничений и экспортных пошлин, установление единых таможенных пошлин на несельскохозяйственные товары и услуги и обеспечение полной конвертируемости национальных валют по счету текущих операций.

³⁵¹ R. Dobrinsky, "Tax structures in transition economies: a comparative perspective vis-à-vis EU member states", доклад, представленный на Конференции Восток–Запад по теме "Структурные проблемы и нахождение надлежащего пакета мер в ЕС и Центральной и Восточной Европе" (Вена), 4–5 ноября 2002 года [www2.oenb.at/tagung/ostwest2002/paper/dobrinsky-long.pdf].

В России НДС был введен еще в 1992 году, однако основательная налоговая реформа была начата лишь в июле 1998 года и постепенно осуществляется с этого времени. Она призвана снизить общее налоговое бремя путем сокращения количества и уменьшения дискреционного характера налогов и расширить налоговую базу за счет сведения к минимуму освобождений и изъятий и улучшения собираемости налогов³⁵².

В остальных странах СНГ, помимо введения НДС, налоговые кодексы пересматривались также медленно. Исключения весьма редки, и предпринятые на ранних этапах попытки реформировать налоговые системы вовсе не обязательно являются свидетельством системного или последовательного подхода: Республика Молдова приняла новый налоговый кодекс еще в 1992 году, однако существенные изъятия из системы налогообложения были отменены лишь летом 1998 года. Украина приняла закон о подоходном налоге в начале 1993 года и ввела новый налог на прибыли предприятий через два года после этого³⁵³. Среди кавказских стран Грузия приняла закон о подоходном налоге и установила новый налог на прибыли предприятий еще в 1992 году, однако в этой стране налоговые поступления по-прежнему остаются одними из самых низких в регионе. Армения существенно упростила свое налоговое законодательство в конце 2000 года после основательной налоговой реформы, проведенной в 1997 году. В центральноазиатских странах прогресс ускорился с принятием новых налоговых кодексов в Казахстане в середине 1995 года (который был еще больше упрощен в 2001 году) и годом позже в Кыргызстане и с началом основательной налоговой реформы в Таджикистане в 1999 году. В Туркменистане в середине 1995 года была установлена единая ставка подоходного налога, тогда как Узбекистану, принявшему новый налоговый кодекс в начале 1998 года, не удалось устранить различия в налогообложении отдельных секторов.

Однако даже после этих реформ общее налоговое бремя и роль различных налогов существенно различаются как между странами СНГ, так и в сравнении с восточноевропейскими странами и, в особенности, со странами ЕС. Собираемость налогов в странах СНГ также является довольно низкой по международным стандартам³⁵⁴.

³⁵² Так, с января 2001 года была установлена единая ставка подоходного налога. Кроме того, с июля 2001 года в торговле неэнергетическими товарами со странами СНГ НДС взимается по принципу страны назначения.

³⁵³ В настоящее время на повестке дня стоит вопрос о расширении налоговой базы и упрощении законодательства о налогообложении предприятий и НДС в связи с проблемой значительной накопленной задолженности по возмещению НДС экспортерам.

³⁵⁴ В среднем налоговое бремя в ЕС составляет примерно 41 процент ВВП, а в восточной Европе – около 33 процентов, тогда как в СНГ оно находится на уровне 22 процентов. Во всех этих странах наблюдается позитивная корреляционная связь между степенью собираемости налогов и уровнем доходов на душу населения. С точки зрения перехода к более высоким прямым налогам для физических лиц страны восточной Европы добились более значительного прогресса, чем страны СНГ. R. Dobrinsky, op. cit., pp. 12 and 17.

ТАБЛИЦА 5.3.1
**Официальные бюджетные субсидии компаниям
 в восточной Европе и СНГ, 1992–2000 годы**
(В процентах от ВВП)

	1992	1994	1997	2000
ЦЕ-5^a	4,08	3,84	3,46	4,18
Балтийские государства....	..	1,10	2,13	2,00
ЮВЕ-7^b	6,28	2,26	1,00	1,12
СНГ				
Армения.....	..	12,8	0,6	..
Азербайджан.....	11,2	5,4	0,7	0,2
Беларусь.....	8,7	4,4	4,7	6,7 ^c
Грузия.....	..	13,8	2,2	2 ^c
Казахстан.....	..	3,2	1,8	0,7 ^c
Кыргызстан.....	..	2,1	2,2	2,2 ^c
Республика Молдова.....	..	..	..	..
Российская Федерация.....	..	..	8,5	5,3 ^c
Таджикистан.....	10,9	10,9	1,1	0,7
Туркменистан.....	..	1,6	0,6	..
Украина.....	..	13,3	5,0	..
Узбекистан.....	10,7	2,7	3,2	..

Источник: EBRD, *Transition Report 2001* (London), 2001.

^a Совокупные показатели по ЦЕ-5 включают данные за 1993 год (вместо 1992 года) по Чешской Республике и данные за 1999 год (вместо 2000 года) по Венгрии и Польше.

^b Совокупные данные по ЮВЕ-7 включают данные за 1999 год (вместо 2000 года) по Болгарии, Боснии и Герцеговине, бывшей югославской Республике Македонии и Румынии. Данные по Югославии отсутствуют за весь период; данные по Боснии и Герцеговине отсутствуют за 1992 и 1994 годы.

^c Данные за 1999 год.

Вместе с тем особый интерес представляет вопрос о влиянии налоговой реформы на субсидирование и финансовую дисциплину компаний. В условиях прежней системы централизованного планирования бюджетная дисциплина на государственных предприятиях была слабой: гарантированная помощь государства означала полное отсутствие реальной угрозы банкротства, и предприятия могли без особых проблем получать различного рода субсидии и льготные кредиты.

Прямые субсидии из бюджета правительства уже были сравнительно низкими в центральноевропейских странах в начале 90-х годов, однако в дальнейшем они не снизились, как в остальных странах (таблица 5.3.1). Вместе с тем эти официальные бюджетные данные существенно занижают реальный уровень государственной поддержки³⁵⁵: по данным проекта Всемирного банка "Обследование условий предпринимательской деятельности и состояния предприятий" в 1999 году,

³⁵⁵ Государственная финансовая помощь находящимся в трудном финансовом положении государственным предприятиям может осуществляться в различной форме, включая прямые бюджетные субсидии, списание задолженности, предоставление субсидируемых правительственных кредитов, накопление налоговой задолженности и накопление кредитной задолженности перед государственными банками или другими государственными предприятиями, в частности коммунальными предприятиями. В различных сочетаниях все эти формы помощи существуют в странах с переходной экономикой.

во всех странах СНГ (за исключением Беларуси и Узбекистана; данные по Туркменистану отсутствовали) более 10 процентов компаний оценивают уровень просроченной налоговой задолженности как "существенный"³⁵⁶.

В таблице 5.3.2 представлены специфические показатели степени распространения слабой бюджетной дисциплины на предприятиях, а именно оценки отдельными предприятиями их задолженности по налоговым платежам перед центральными и местными органами управления и по платежам коммунальным предприятиям. Следует отметить, что к сохраняющейся проблеме слабой бюджетной дисциплины на предприятиях можно добавить многие другие институциональные проблемы, такие как возможность накопления задолженности по заработной плате и получение льготных кредитов от банков, находящихся под влиянием государства. Кроме того, расширение бартерных операций облегчает уклонение от уплаты налогов. Поэтому данные, приведенные в таблице 5.3.2, дают лишь ограниченное представление о масштабах распространения проблемы слабой бюджетной дисциплины.

В целом приведенные данные свидетельствуют о том, что либерализация не всегда сопровождалась укреплением бюджетной дисциплины на предприятиях³⁵⁷: в кавказских странах, которым удалось добиться относительно хороших результатов в процессе либерализации цен и торговли, результаты усилий по укреплению бюджетной дисциплины на предприятиях гораздо хуже, чем в остальных странах СНГ. Кыргызстан и Республика Молдова, являющиеся двумя другими странами с быстрыми темпами процесса либерализации, по показателю укрепления бюджетной дисциплины на предприятиях занимают последние места в своих соответствующих региональных группах. Как следует из таблицы, бюджетная дисциплина на предприятиях является относительно высокой в Беларуси и Узбекистане, которые относятся к числу стран, достигших менее значительного прогресса в деле либерализации. Это замечание, однако, требует определенных уточнений: в Беларуси предприятия получают значительную государственную помощь в виде льготных кредитов, и поэтому им нет необходимости прибегать к практике просрочек по налоговым отчислениям и по платежам (альтернатива слабой бюджетной дисциплины, которая, возможно, также используется в других странах).

³⁵⁶ В Грузии данный показатель достиг 28,1 процента, тогда как в Чешской Республике и Венгрии он составлял, соответственно, лишь 3,5 и 4,1 процента. Приведенные данные взяты из упомянутого обследования за 1999 год, охватывавшего 4000 компаний в 24 странах с переходной экономикой в 1999–2000 годах [info.worldbank.org/governance/beeps/].

³⁵⁷ Информация из вышеуказанного источника свидетельствует о том, что бюджетная дисциплина является более слабой на старых предприятиях, чем на новых, и что она снижается с ростом размера предприятий.

ТАБЛИЦА 5.3.2

Показатели слабой бюджетной дисциплины на предприятиях в восточной Европе и СНГ, 1999–2000 годы

Региональные показатели слабой бюджетной дисциплины на предприятиях	
ЦЕ-5 и балтийские государства	0,14
ЮВЕ-7	0,18
Российская Федерация	0,18
Другие европейские страны СНГ	0,15
Кавказские страны	0,31
Центральноазиатские страны СНГ	0,13
Рейтинг отдельных стран	
ЦЕ-5	
Венгрия	3
Польша	9
Словакия	15
Словения	19
Чешская Республика	20
Балтийские государства	
Эстония	1
Литва	5
Латвия	10
ЮВЕ-7	
Бывшая югославская Республика Македония	2
Болгария	6
Албания	11
Босния и Герцеговина	13
Румыния	13
Хорватия	22
СНГ	
Беларусь	3
Узбекистан	6
Казахстан	8
Кыргызстан	11
Республика Молдова	15
Российская Федерация	15
Украина	15
Армения	21
Азербайджан	23
Грузия	24

Источник: W. Carlin, S. Fries, M. Schaffer and P. Seabright, *Competition and Enterprise Performance in Transition Economies: Evidence from a Cross-country Survey*, EBRD Working Paper, No. 63 (London), June 2001.

Примечание: Показатели слабой бюджетной дисциплины на предприятиях основываются на оценке компаниями задолженности перед центральным правительством, местными органами управления и коммунальными предприятиями, при этом первый главный компонент, взятый из нестандартизованных ответов, был нормализован для интервала [0,1]. Значение "1" соответствует низкому уровню бюджетной дисциплины на предприятиях и устанавливается в том случае, если компания оценивает просроченную задолженность по всем трем категориям как "существенную"; значение "0" указывает на "отсутствие просроченной задолженности". Рейтинг отдельных стран: более высокий рейтинг означает, что в стране компании сталкиваются с более значительными ограничениями с точки зрения бюджетной дисциплины, например наиболее жесткие ограничения существуют для эстонских компаний. Исходные данные взяты из проведенного Всемирным банком в 1999–2000 годах обследования условий предпринимательской деятельности и состояния предприятий. Исходные данные включают информацию по Республике Сербской в качестве отдельной единицы; отсутствуют данные по Таджикистану, Туркменистану и Югославии.

iii) Приватизация: изменение собственности

Переход к рыночной экономике включает резкое снижение роли государства в экономике, в частности в отношении прав собственности и контроля над произ-

водственными активами. Теоретическое обоснование приватизации заключается во взаимосвязях, существующих между стимулами и эффективностью, помимо необходимости решения вышеупомянутой проблемы слабой бюджетной дисциплины³⁵⁸. Поэтому на начальных этапах переходного процесса приватизация – в прямом значении передачи государственной собственности в частные руки – рассматривалась как наиболее важный способ отделения функций государства от деятельности предпринимательского сектора, с тем чтобы работа управляющих компаний определялась прежде всего целями увеличения прибылей и повышения эффективности.

Прогресс в деле приватизации является весьма неоднородным среди стран СНГ, все из которых приступили к этому процессу, имея незначительный частный сектор в начале 1990-х годов. Наиболее радикальные изменения в структуре собственности произошли в Армении, Грузии, Казахстане, России и Украине. Дело продвинулось слабо в Беларуси и Туркменистане (таблица 5.3.3). Во многих случаях на ранних этапах переходного процесса были приватизированы малые предприятия, главным образом путем организации местных аукционов, однако, как правило, их значение по-прежнему невелико [раздел 5.4 ii)]³⁵⁹.

В рамках российских реформ в середине 1992 года была принята программа массовой приватизации средних и крупных предприятий путем распространения ваучеров среди всего населения³⁶⁰. Украина приступила

³⁵⁸ Эта связь проявляется в двух аспектах: во-первых, государство может быть не в состоянии контролировать управляющих государственных предприятий в силу отсутствия реальной угрозы поглощения или банкротства. Второй аспект связан с опасностью того, что в результате вмешательства политических сил деятельность предприятий может отвлекаться от цели максимального увеличения прибылей.

³⁵⁹ Вместе с тем в СНГ многие малые предприятия, по всей видимости, находясь в неформальном секторе, и поэтому данные по ним не находят отражения в официальной статистике.

³⁶⁰ Однако российская схема ваучерной приватизации по своему виду напоминала выкуп предприятий администрацией и работниками: она предусматривала существенные привилегии для инсайдеров предприятий, позволяя им получать значительные части акций либо бесплатно, либо с немалой скидкой. Более подробную информацию см. P. Hare, A. Muravyev, *Privatization in Russia*, Russian-European Centre for Economic Policy, Research Paper Series (Moscow), August 2002. К середине 1994 года, когда была завершена первая программа, в руках инсайдеров компаний находилось примерно 70 процентов приватизированных акций, на которые в свою очередь приходилось примерно 30 процентов российской промышленности. Формирование такой довольно концентрированной структуры собственности было связано с появлением вторичного рынка. Кроме того, из-за отсутствия каких-либо нормативных положений, регулирующих функционирование рынков капитала, операции на вторичном рынке, вероятно, были далеко не добросовестными. Первый этап приватизации, как утверждается, благоприятствовал старой советской номенклатуре, которая занимала руководящие позиции на бывших государственных предприятиях, однако именно на втором этапе приватизации в 1995–1997 годах была в основном создана новая российская олигархия, то есть "...небольшая группа банкиров и промышленников, получивших миллиарды государственных активов в обмен на содействие переизбранию президента Ельцина". K. Hoff and J. Stiglitz, "After the big bang? Obstacles to the emergence of the rule of law in post-communist societies". World Bank (Washington, D.C.), September 2002, mimeo, pp. 7-8.

ТАБЛИЦА 5.3.3

Доля частного сектора в ВВП (2002 год) и методы приватизации в восточной Европе и СНГ

	Доля частного сектора в ВВП	Первоначальный метод			Последующий метод		
		Прямая продажа	Выкуп предприятий администрацией и работниками	Ваучеры	Прямая продажа	Выкуп предприятий администрацией и работниками	Ваучеры
ЦЕ-5							
Чешская Республика.....	80			+	+		
Венгрия.....	80	+				+	
Словакия.....	80	+					+
Польша.....	75	+				+	
Словения.....	65		+				+
Балтийские государства							
Эстония.....	80	+					+
Литва.....	75			+	+		
Латвия.....	70			+	+		
ЮВЕ-7							
Албания.....	75		+				+
Болгария.....	70	+					+
Румыния.....	65		+		+		
Хорватия.....	60		+				+
Бывшая югославская Республика Македония	60		+		+		
Босния и Герцеговина.....	45						
Югославия.....	40						
СНГ							
Армения.....	70			+		+	
Российская Федерация.....	70			+	+		
Грузия.....	65			+	+		
Казахстан.....	65			+	+		
Украина.....	65			+		+	
Азербайджан.....	60			+	+		
Кыргызстан.....	60			+		+	
Республика Молдова.....	50			+	+		
Таджикистан.....	50		+				+
Узбекистан.....	45		+		+		
Туркменистан.....	25		+		+		
Беларусь.....	20		+				+

Источники: EBRD Transition Reports 1998 and 2002 (London), 1998 and 2002; S. Estrin, "Competition and corporate governance in transition economies", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1, Winter 2002, pp. 101–124.

к приватизации малых и крупных предприятий еще в марте 1992 года, однако в дальнейшем прогресс замедлился. В Республике Молдове основные изменения в структуре собственности произошли в 1995 году. Беларусь формально объявила о малой приватизации в октябре 1990 года³⁶¹, а весной 1994 года началась программа ваучерной приватизации, однако успех обеих программ был весьма ограниченным.

В кавказских странах программы приватизации были более успешными: Армения приступила к приватизации малых предприятий в мае 1991 года, а в октябре 1994 года была начата программа ваучерной приватизации. Недавно принятая новая программа должна позволить завершить процесс приватизации к 2003 году. В Грузии успешная программа малой приватизации начала осуществляться в марте 1993 года³⁶², а програм-

ма крупной приватизации – в середине 1995 года. В Азербайджане приватизация, начавшаяся довольно поздно, а именно в 1997 году, практически прекратилась в 1998–1999 годах, и лишь недавно была принята новая программа³⁶³.

В центральной Азии изменения в структуре собственности осуществлялись более медленными темпами. В Таджикистане малая приватизация началась в конце 1991 года, но прогресс был медленным, тогда как процесс приватизации средних и крупных предприятий набрал умеренные темпы лишь в 1996 году. Прогресс был также умеренным в Узбекистане, где приватизация малых и крупных предприятий началась соответственно в 1993 и 1994 годах. В Туркменистане, где программа приватизации была принята в 1994 году, прогресс пока был небольшим. В Кыргызстане процесс привати-

³⁶¹ К настоящему времени приватизировано менее половины малых предприятий.

³⁶² В настоящее время примерно четыре пятых всех малых и средних предприятий являются частными.

³⁶³ Вместе с тем с 1994 года в нефтяной и газовый сектор привлекаются иностранные инвестиции в рамках соглашений о разделе продукции.

Вставка 5.3.1

ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА В СНГ

В странах с переходной экономикой земельная реформа включает следующие три элемента: приватизацию земли (то есть изменение структуры собственности), расформирование крупных государственных и коллективных хозяйств до более мелких производственных единиц и создание возможностей для неограниченной переуступки земли¹. Земельная реформа имеет важное значение для развития прав собственности, улучшения инвестиционного климата в целом и повышения производительности сельского хозяйства, что имеет ключевое значение для кавказских и центральноазиатских стран, в экономике которых значительное место занимает сельскохозяйственный сектор. Однако установление частной собственности на землю и сельскохозяйственные реформы осуществлялись медленнее, чем приватизация других активов.

В России частная собственность на землю была гарантирована еще в конституции 1991 года. Однако лишь в 2001 году был принят новый Земельный кодекс, вступивший в действие с января 2002 года и реально регулирующий вопросы прав собственности, оборота и использования в качестве гарантийного обеспечения коммерческих земель, земель поселений, приусадебных участков и семейных ферм. В июле 2002 года был принят отдельный закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

На протяжении 90-х годов развитие земельной и сельскохозяйственной реформы в Украине, как правило, следовало за аналогичными процессами в России (с определенной задержкой). Как и в конституции России, в законодательстве Украины уже в 1992 году предусмотрено создание частных хозяйств, однако лишь в октябре 2001 года Рада приняла Земельный кодекс, предусматривающий продажу и покупку сельскохозяйственной земли начиная с января 2005 года.

В остальных странах прогресс был еще более медленным. В большинстве стран в 90-х годах были приняты законы о земельной реформе, прокладываемые, в принципе, путь к частной собственности на землю. Однако процесс регистрации частных прав собственности осуществлялся медленно, за некоторыми исключениями: в Армении земельная реформа начала осуществляться в 1991 году, а весной 1994 года была разрешена торговля землей. В Азербайджане в 1995–1998 годах было приватизировано 90 процентов земель. С другой стороны, в Узбекистане земля остается под контролем государства².

В СНГ реформа в области сельскохозяйственных земель в целом осуществляется в два этапа: сначала государственные фермы преобразуются в коллективные фермы, а затем частные лица получают сертификаты, дающие им право на землю, находящуюся в коллективной собственности. Однако эти сертификаты не представляют физические участки земли. Поэтому земельные реформы в России и других странах СНГ не привели к возникновению четких прав собственности на индивидуальные участки земли. Это существенно отличается от земельной реформы в странах центральной Европы, где для установления довольно четких прав собственности на индивидуальные земельные участки были использованы различные методы, включая реституцию, ваучерную приватизацию, аренду государственной земли и непосредственное распределение земель среди сельских домашних хозяйств³.

¹ R. Cech et al., "Discussion on land privatization in Russia: the intersection of economic and political problems", *Economic Systems*, Vol. 26, No. 2, June 2002, p. 163. Связи между размером земельных участков и эффективностью являются далеко не прямолинейными. Расформирование крупных хозяйств и образование многочисленных небольших земельных участков могут не создать возможностей для повышения эффективности, несмотря на изменение собственности. Тем не менее процесс концентрации собственности на землю только с помощью рынка может в долгосрочном плане привести к появлению неожиданно крупных сельских хозяйств в силу экономии, обусловленной ростом масштаба производства, и возможностей доступа к финансовым источникам и услугам. Альтернативным подходом может, например, выступать создание ассоциаций сельскохозяйственного кредита.

² Контроль осуществляется с помощью централизованных механизмов закупки хлопка и зерна и с помощью финансирования программы замещения импортной продукции в результате крупного оттока ресурсов из сельскохозяйственного сектора. Это можно наблюдать в контексте существующего в Узбекистане режима обменного курса, который был рассмотрен в разделе 5.3 i) и который приводит к перетоку ресурсов от экспортеров золота и хлопка к импортерам в размере, как оценивается, на уровне 16 процентов ВВП. В. Rosenberg, M. de Zeeuw, "Welfare effects of Uzbekistan's foreign exchange regime", *IMF Staff Papers*, Vol. 48, No. 1 (Washington, D.C.), December 2001, pp. 160-178.

³ K. Macouis, J. Swinnen, "Patterns of agrarian transition", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 50, No. 2, January 2002, pp. 365-394.

зации крупных предприятий существенно продвинулся в 1994 году, однако программа приватизации была остановлена в 1997 году в связи с возникшими опасениями по поводу ее прозрачности и эффективности. В начале 2002 года была принята новая программа, предусматривающая приватизацию примерно 400 предприятий в течение двух лет. В Казахстане довольно успешная программа быстрой ваучерной приватизации начала осуществляться в апреле 1994 года и была завершена через два года.

Как следует из таблицы 5.3.3, между странами наблюдаются существенные различия в стратегиях приватизации, а также неодинаковый прогресс в осуществлении приватизационного процесса. Интересно отметить,

что практически ни в одной стране СНГ прямая продажа отдельных предприятий стратегическим инвесторам не была главным методом приватизации: она играла второстепенную роль и в основном использовалась в странах с богатыми природными ресурсами.

Недостаток прямой продажи заключается в том, что данный метод приватизации является относительно медленным, однако он обеспечивает одновременно поступление правительству и внешние инвестиции для реструктуризации предприятий и облегчает передачу управленческих ноу-хау. С другой стороны, массовая приватизация обеспечивает быструю смену собственности, будь-то путем внутренней приватизации (то есть путем выкупа предприятий администрацией или работ-

никами) или с помощью распределительных или ваучерных схем приватизации с участием всего населения. Однако в отличие от прямой продажи такие методы приватизации не генерируют новых инвестиций или доходов для правительства и не сопровождаются передачей управленческих ноу-хау. Приведенные в таблице 5.3.3 данные подтверждают, что большинство стран СНГ предпочли быстрый метод смены собственности путем выкупа предприятий их администрацией или работниками или с помощью ваучерных схем приватизации. Сторонники массовой приватизации надеялись на то, что такой подход приведет в конечном счете к формированию узкой группы внешних собственников в результате скупки ими активов на вторичном рынке у тех, в чьих руках оказались активы после первого этапа приватизации³⁶⁴. Эта надежда не оправдалась, поскольку наиболее активными участниками операций на вторичном рынке выступали влиятельные инсайдеры, в частности менеджеры. В результате в настоящее время владельцами предприятий в СНГ выступают занимающие доминирующее положение инсайдеры из числа руководителей компаний и многочисленные работники-собственники и аутсайдеры. Во многих случаях государство по-прежнему сохраняет значительную долю участия в капитале предприятий³⁶⁵.

В свете представленной выше информации, возможно, следует вернуться к вопросу, поставленному во введении, а именно к вопросу о том, привели ли базовые реформы (а именно либерализация цен и внешней торговли, укрепление бюджетной дисциплины на предприятиях и изменение структуры собственности) к формированию рыночных сигналов, определяющих произвольно заключаемые сделки между экономическими субъектами, и если да, то в какой степени. Как следует из предыдущих разделов, наиболее значительный прогресс в этом отношении среди стран СНГ был достигнут в России и, возможно, в Казахстане и Кыргызстане. Однако в регионе СНГ базовые системные реформы пока в целом осуществлялись гораздо менее последовательно и успешно, чем в восточной Европе, и пока не заложили прочной основы для рыночной экономики. Ни одна страна СНГ не имеет полностью либерализованную экономику с преобладанием частного сектора и компаний, функционирующих на основе принципов строгой бюджетной дисциплины.

³⁶⁴ M. Boycko, A. Shleifer, R. Vishny, *Privatizing Russia* (Cambridge, MA, MIT Press, 1995).

³⁶⁵ Доля принадлежащих государству акций составляет в среднем более 15 процентов в приватизированных компаниях в Албании, Беларуси, Грузии, Литве, Польше, России, Румынии и Украине и более 30 процентов в Болгарии, Словении, Узбекистане и Хорватии. J. Bennett, S. Estrin, J. Maw, *Mass Privatization and Partial State Ownership of Firms in Transition Economies*, CEPR Discussion Paper, No. 2895 (London), September 2001. В России в 37 процентах компаний государству по-прежнему принадлежит более 20 процентов акций, а в 14 процентах приватизированных компаний его доля превышает 40 процентов. J. Earle, S. Estrin, *After Voucher Privatization: the Structure of Corporate Ownership in Russian Manufacturing Industry*, CEPR Discussion Paper, No. 1736 (London), December 1997.

iv) Правовая реформа

a) Утверждение принципа верховенства закона

Изначальный подход к реформе, основывавшийся на парадигме неоклассических экономических теорий, предусматривал, что базовые реформы, описанные в разделах 5.3 i)–iii), в должное время приведут к формированию институтов, поддерживающих рыночные механизмы, включая утверждение принципа верховенства закона. Первоначально считалось, что быстрая приватизация является наилучшим подходом в данном отношении, поскольку предполагалось, что "предоставление отдельным лицам контроля над собственностью создаст политическую основу для утверждения принципа верховенства закона, обеспечивающего защиту прав на частную собственность"³⁶⁶. Однако практически во всех странах с переходной экономикой, включая восточную Европу, процесс создания правовых систем, содействующих развитию рыночной экономики и, в частности, обеспечивающих защиту прав на частную собственность, осуществлялся медленно³⁶⁷. В принципе повсеместная недооценка и даже игнорирование значения создания надлежащих институциональных структур для общего успеха переходного процесса были одним из основных недостатков реформ на начальных этапах переходных преобразований.

Из диаграммы 5.3.3 складывается в целом нерадостная картина прогресса в утверждении принципа верховенства закона в странах СНГ, в частности в России, по сравнению с другими регионами мира. Если толковать принцип верховенства закона как существование четко определенных имущественных прав, обеспечиваемых правоприменительными мерами, включая широкий доступ к таким правам, и предсказуемых норм для разрешения споров, то совершенно очевидно, что в посткоммунистических обществах существует ряд факторов, препятствующих утверждению данного принципа³⁶⁸. Со стороны "предложения" правительства могут быть просто не в состоянии обеспечить сбор достаточных налогов для финансирования правовой системы, поддерживающей рыночные механизмы, или гарантирования осуществления правовых принципов с помощью эффективных правоприменительных мер. С другой стороны, поддержание в долгосрочном плане "спроса" на утверждение принципа верховенства закона также может оказаться сложной задачей, поскольку краткосрочные потери от осуществления реформ могут настроить часть электората против реформирования в целом и против данного принципа в частности, тогда как те, кто первоначально оказался в выигрыше могут

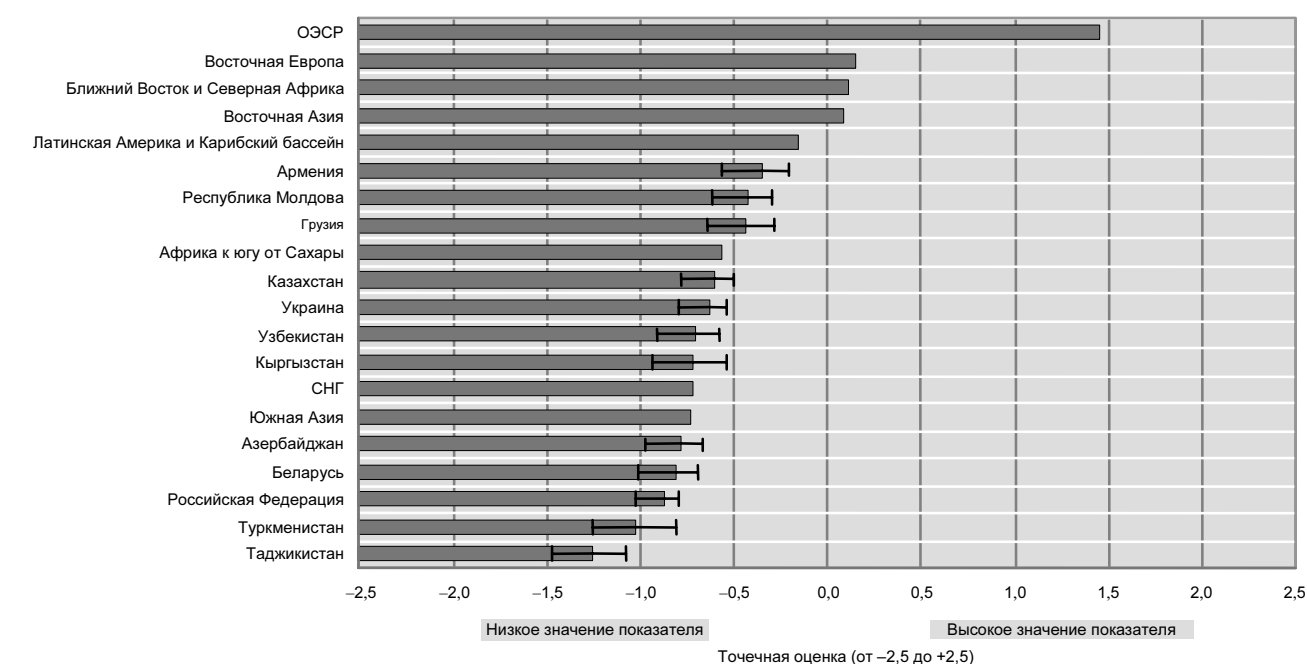
³⁶⁶ K. Hoff, J. Stiglitz, op. cit., p. 1.

³⁶⁷ Явное отсутствие правовой структуры, ориентированной на рыночные механизмы, характеризуется как "ахиллесова пята" первого десятилетия переходных преобразований. J. Svejnar, "Transition economies: performance and challenges", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1, Winter 2002, p. 7.

³⁶⁸ Более подробно см. K. Hoff, J. Stiglitz, op. cit.

ДИАГРАММА 5.3.3

**Утверждение принципа верховенства закона в отдельных регионах, восточной Европе и СНГ,
2000–2001 годы**



Источник: World Bank Institute, 2001 Governance Indicators, Interactive Governance Web Tool [info.worldbank.org/governance].

Примечание: Показатель утверждения принципа верховенства закона определяется по тому, насколько нормы общества пользуются доверием его субъектов и насколько они соблюдают эти нормы. В частности, учитывается существующее представление о степени распространенности насильственных и ненадлежащих преступлений, эффективности и предсказуемости судебной системы и договорной дисциплины. В совокупности эти показатели определяют достигнутые обществом результаты в создании среды, в которой справедливые и предсказуемые нормы и принципы закладывают основу для взаимодействия между субъектами в экономической и социальной сфере. Более высокое значение точечной оценки означает более высокий рейтинг (с учетом погрешности; тонкой черной линией отмечен 90-процентный доверительный уровень). Представленная информация отражает мнения и оценки, выявленные в ходе обследований среди большого числа респондентов в промышленных и развивающихся странах, а также информацию неправительственных организаций, учреждений, занимающихся установлением рейтинга коммерческого риска, и проблемных групп в 2000 и (до середины года) 2001 годах.

попытаться блокировать дальнейшее осуществление институциональной реформы, с тем чтобы сохранить полученные выгоды. Внутри самого процесса реформ также может оказываться сильное давление со стороны заинтересованных групп³⁶⁹: как будет показано в разделе 5.4 i), формы приватизации в СНГ в целом благоприятствовали распродаже активов по частям вместо стимулирования производительных инвестиций и реструктуризации предприятий новыми собственниками. Вероятно, это в большей степени относится к странам, в частности ко многим странам СНГ, в экономике которых преобладают секторы невозобновляемых природных ресурсов, а не обрабатывающая промышленность³⁷⁰.

³⁶⁹ См. доклады по теме "Создание благоприятных условий для развития предпринимательства и экономического роста: институциональные реформы и управление", материалы весеннего семинара ЕЭК, май 2001 года, ЕЭК ООН, *Обзор экономического положения Европы, 2001 год*, № 2, часть вторая, стр. 53–171.

³⁷⁰ Вопрос о взаимозависимости между ресурсоемкостью и прогрессом в осуществлении реформ рассматривается более подробно в разделе 5.6 iii). Применение природноресурсной концепции к странам с преобладанием сырьевых секторов свидетельствует о широком распространении этих проблем во всех странах СНГ, за исключением Беларуси и Республики Молдовы, см. главу 6.2.

Первоначальная надежда на развитие институциональных структур под влиянием рыночных факторов не оправдалась на практике. Согласно преобладающей в настоящее время точке зрения, те, кто получил выгоды на ранних этапах приватизации благодаря распродаже активов по частям, должны содействовать утверждению принципа верховенства закона, с тем чтобы обеспечить защиту полученных ими выгод с помощью государственных механизмов³⁷¹. Однако это предположение также может не оправдаться, если такие субъекты предпочтут "купить" особый режим и избежать распространения последовательного применения принципа верховенства закона, который может воспрепятствовать дальнейшим хищническим операциям. Кроме того, нельзя недооценивать ущерб, уже нанесенный представлению общества о справедливости и моральных устоях, без чего невозможно утверждение данного принципа.

³⁷¹ Анализ этого вопроса см. С. Freeland, *Sale of the Century: Russia's Wild Ride from Communism to Capitalism*, (New York, Random House, 2000).

b) Торговое право и политика в области конкуренции

Большинство стран СНГ добились в последние годы прогресса в осуществлении реформ, касающихся коммерческой правовой среды, что во многих случаях было связано с необходимостью подготовки к вступлению в международные организации, такие как ВТО или Совет Европы. Основная проблема в развитии торгового права в странах региона заключается в серьезных недостатках механизмов имплементации правоприменения. Во многих случаях это вызвано недостаточно четкими или доступными законодательными положениями, нормами и стандартами или недостаточной поддержкой со стороны административной и судебной систем. Иногда это связано с открытой коррупцией. Такой правоприменительный провал подрывает доверие к правовой системе, и особенно в той мере, в какой он сказывается на представлении субъектов рынка о ее возможностях гарантировать исполнение договоров и защиту имущественных прав. Из-за этого качество торгового законодательства и его правоприменительные механизмы в странах СНГ в целом существенно ниже международно признанных стандартов, что отрицательно сказывается на инвестициях.

Вместе с тем среди стран СНГ наблюдаются значительные различия в данном отношении, в частности, относительно более существенный прогресс был достигнут в таких странах, как Казахстан, Республика Молдова и Россия. Первая из перечисленных стран, вероятно, играет ведущую роль в СНГ с точки зрения развития современного торгового и финансового права. Наименьший прогресс в данном отношении был достигнут в таких странах, как Азербайджан, Армения, Таджикистан и Туркменистан, где существующие правовые и нормативные рамки не обеспечивают четких и прозрачных правил и принципов, содействующих развитию эффективных рынков.

Значительные различия среди стран с переходной экономикой наблюдаются также в степени развития политики в области конкуренции³⁷². Центральноевропейские и балтийские страны существенно снизили барьеры для выхода на рынок, и приняли ряд мер по предупреждению злоупотреблений рыночной властью, тогда как страны юго-восточной Европы и СНГ намного отстают в данном отношении. В целом страны СНГ пока еще практически не создали законодательной основы и институциональных механизмов для проведения эффективной политики в области конкуренции. Системы практической реализации законодательства, направленного на предупреждение злоупотреблений рыночной властью, в лучшем случае находятся на этапе формирования. В целом для всех стран СНГ характерен медленный прогресс в данной сфере, при этом Россия и Украина находятся немного впереди других стран, а Туркменистан, как представляется, является единст-

венной страной, где пока не было отмечено вообще никакого прогресса.

5.4 Влияние системных реформ на старые и новые компании

i) Приватизация и реструктуризация

Согласно неоклассическим экономическим концепциям, которые лежали в основе большинства первых программ реформ, процесс приватизации, понимаемый как изменение собственности на производительные активы, должен был, как предполагалось, быстро привести к реструктуризации предприятий новыми собственниками. Однако, в частности в случае приватизации с доминирующей ролью инсайдеров и массовой приватизации, которая вместо реструктуризации предприятий привела к расплывчатым структурам собственности и слабому корпоративному управлению, новые владельцы-менеджеры или акционеры, обладающие контрольным пакетом акций, часто в конечном счете присваивали прибыли или даже распродавали активы в ущерб интересам акционеров, не имеющих контрольного пакета акций.

В скором времени начали выдвигаться различные аргументы, объяснявшие недостаточно эффективную реструктуризацию предприятий после приватизации в странах СНГ, такие как отсутствие конкуренции и недостаточная открытость экономики, политическое давление и т. д.³⁷³ Общее игнорирование значения корпоративного управления и перекосы в структурах управления, сформировавшихся после приватизации, способствовали распространению практики распродажи приватизированных активов по частям и препятствовали процессу реструктуризации предприятий. Кроме того, в большинстве стран СНГ рыночные структуры, как правило, характеризуются преобладанием небольшой группы крупных компаний, играющих особую роль в экономике в целом. Соответственно, они могут избегать реструктуризации, поскольку не функционируют механизмы, обеспечивающие вытеснение с рынка нерентабельных компаний, и бюджетная дисциплина на предприятиях по-прежнему является слабой (таблица 5.3.2). И наконец, сохраняющееся присутствие государства в качестве остаточного собственника не во всех случаях стимулирует реструктуризацию приватизированных предприятий.

Между отдельными регионами стран с переходной экономикой наблюдаются существенные различия в осуществлении реформы корпоративного управления и реструктуризации предприятий: в частности, страны центральной Европы и, в несколько меньшей степени, балтийские государства прилагали активные и последо-

³⁷² EBRD, *Transition Report 2002* (London), 2002, p. 20.

³⁷³ S. Guriev, B. Ickes, "Growth through restructuring", *EERC Research in Transition Newsletter on Institutional Development and Economic Growth in Russia*, No. 5 (Moscow), December 1999.

вательные усилия по созданию эффективных систем корпоративного управления, подкрепляемых укреплением бюджетной дисциплины на предприятиях. Страны СНГ несколько отстают в данном отношении: в целом ими был достигнут ограниченный прогресс в укреплении систем корпоративного управления и в осуществлении сопутствующих мер в таких областях, как политика по предоставлению кредитов и субсидий, конкурсное законодательство и усиление конкуренции³⁷⁴. Хотя между странами СНГ в целом наблюдаются незначительные различия в развитии систем корпоративного управления и реструктуризации предприятий, в последнее время России удалось достичь более заметных результатов³⁷⁵: вместе с Арменией она добилась наиболее значительного прогресса в данной области, тогда как Беларусь и Туркменистан, как представляется, практически ничего не сделали для реструктуризации предпринимательского сектора.

Как теперь широко признается, изменение собственности на производительные активы само по себе не приводит к реструктуризации предприятий (на микроэкономическом уровне) или росту ВВП (на макроэкономическом уровне). Для стимулирования этих процессов необходимо, чтобы приватизация дополнялась другими базовыми и структурными реформами, такими как укрепление бюджетной дисциплины на предприятиях, проведение ориентированной на развитие рынков политики в области конкуренции и внедрение соответствующих систем корпоративного управления, а также развитие финансового сектора³⁷⁶.

Вместе с тем существуют определенные нюансы в выводах относительно взаимосвязей между просто изменением характера собственности и другими реформами: в эмпирических исследованиях, посвященных изучению влияния приватизации и сопутствующих реформ на работу предприятий, в целом делается вывод об ощутимом положительном воздействии изменений в структуре собственности, которое, однако, является значительно более сильным в восточной Европе, чем в СНГ³⁷⁷.

³⁷⁴ EBRD, *op. cit.*, pp. 20-21.

³⁷⁵ Новый закон о корпоративном управлении, а также вносимые в настоящее время изменения в конкурсное законодательство способствовали улучшению защиты акционеров, укреплению прав кредиторов и улучшению раскрытия информации.

³⁷⁶ Данная точка зрения находит отражение во многих исследованиях: J. Svejnar, "Transition economies: performance and challenges", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1, Winter 2002, pp. 3-28; S. Djankov, P. Murrell, "Enterprise restructuring in transition: a quantitative survey", *The Journal of Economic Literature*, Vol. 40, No. 3, September 2002, pp. 739-792, где представлено резюме выводов по более чем 100 эмпирическим исследованиям; C. Zinnes, Y. Eilat, J. Sachs, "The gains from privatization in transition economies: is 'change of ownership' enough?", *IMF Staff Papers*, Vol. 48, Special Issue (Washington, D.C.), 2001, pp. 146-170; W. Carlin, S. Fries, M. Schaffer, P. Seabright, *Competition and Enterprise Performance in Transition Economies: Evidence from a Cross-Country Survey*, EBRD Working Paper, No. 63 (London), June 2001.

³⁷⁷ S. Djankov, P. Murrell, *loc. cit.*

В связи с этим выводом возникает вопрос о том, существует ли системная зависимость между различными методами приватизации и последующими результатами с точки зрения реструктуризации предприятий: как было показано выше (таблица 5.3.3), в странах СНГ в большей степени, чем в восточноевропейских странах, распространены структуры собственности, в которых доминирующее место занимают инсайдеры, руководящие предприятиями, и в которых наблюдается распыление активов среди широкого круга работников и аутсайдеров. Однако такие структуры собственности оказывают неодинаковое воздействие на процессы реструктуризации предприятий в различных регионах³⁷⁸. Проведенные исследования свидетельствуют о том, что изменение собственности, укрепление бюджетной дисциплины на предприятиях и развитие конкуренции на товарных рынках, в частности конкуренции со стороны иностранных товаров, – все эти факторы оказали существенное положительное воздействие на реструктуризацию предприятий в восточной Европе, тогда как в странах СНГ они оказались менее эффективными. Таким образом, различные структуры собственности и уровень сопутствующих реформ, возможно, объясняют существенные различия между СНГ и восточной Европой в реструктуризации предприятий после их приватизации.

В ходе проведенных эмпирических исследований оказалось труднее установить ощутимое положительное воздействие приватизации на макроэкономическое положение стран с переходной экономикой. Как представляется, глубокие сопутствующие институциональные реформы являются одним из необходимых условий, для того чтобы приватизация оказывала такое положительное воздействие, при этом чем шире сопутствующие институциональные реформы, тем сильнее воздействие изменений в структуре собственности на макроэкономическое положение³⁷⁹. Приватизация могла даже оказывать отрицательное воздействие на макроэкономическое положение в тех случаях, когда сопутствующие институциональные реформы не достигали определенного "порогового" уровня³⁸⁰. И в данном случае наблюдаются существенные различия между регионами: в целом масштабы сопутствующих институциональных реформ в восточной Европе были достаточными, для того чтобы приватизация оказывала по-

³⁷⁸ В частности, в публикации S. Djankov, P. Murrell, *loc. cit.*, делается вывод о том, что приватизация путем передачи активов в руки аутсайдеров оказала наиболее значительное положительное воздействие на реструктуризацию предприятий как в восточной Европе, так и в СНГ, хотя и в различной степени. Приватизация путем передачи активов работникам не оказала значительного воздействия на реструктуризацию предприятий в восточной Европе, а в СНГ ее влияние было отрицательным.

³⁷⁹ В данном контексте учитываются такие макроэкономические показатели, как рост ВВП, прямые иностранные инвестиции и экспорт. C. Zinnes et al., *op. cit.*

³⁸⁰ Отрицательное воздействие может возникать в том случае, если приватизация приводит к тому, что неэффективное государственное управление просто сменяется неэффективным частным корпоративным управлением без надлежащих институциональных структур.

ложительное воздействие на макроэкономическое положение стран, чего, однако, нельзя сказать о СНГ³⁸¹.

Из этого анализа вытекает один из важных выводов по поводу первоначальных методов осуществления реформ: массовая приватизация, осуществляемая в целях ускорения процесса, а также по политическим и идеологическим соображениям, может приводить к неожиданным последствиям и отрицательным результатам, если бюджетная дисциплина на предприятиях остается слабой, деятельность компаний по-прежнему в значительной степени определяется политическими целями и не функционирует надлежащим образом правовые и регулирующие институты, что, в частности, имело место в СНГ. Изменения в структуре собственности имеют важное значение, однако не менее важную роль играют институты и структурные реформы. Это особенно важно помнить, поскольку априори нельзя рассчитывать [раздел 5.3 iv)] на то, что появление частной собственности автоматически приведет к созданию институциональной инфраструктуры, необходимой для функционирования рыночной экономики.

ii) Создание и ликвидация компаний

Эмпирические исследования свидетельствуют о том, что в странах с переходной экономикой новые компании функционируют существенно лучше старых с точки зрения таких показателей, как объем продаж, экспорт, инвестиции и занятость. Кроме того, на малых предприятиях (с числом занятых не более 50 работников; данная категория предприятий часто используется в качестве субститута новых компаний) существенно выше показатель добавленной стоимости на одного работника по сравнению с более крупными предприятиями³⁸². Эти данные подтверждают исходное предположение о том, что экономический рост в условиях переходного периода должен основываться на передаче ресурсов от крупных капиталоемких и неэффективных предприятий более эффективным малым компаниям³⁸³. Однако такая передача ресурсов должна активно подкрепляться соответствующими мерами, направленными на укрепление бюджетной дисциплины на предприятиях, создание надлежащих механизмов для ликвидации старых компаний и поощрение появления новых предприятий. В большинстве стран СНГ теперь существует конкурсное законодательство, в соответствии с которым, по крайней мере в принципе, может быть произведена ликвидация нерентабельных компаний для удовлетворения требований кредиторов. Однако другое дело – обеспечение применения такого законодательства, поскольку это зависит от, с одной стороны, существования строгой бюджетной дисциплины на предприятиях и, с другой стороны, эффективности правовых

ТАБЛИЦА 5.4.1

Бюрократические барьеры при создании новых предприятий в восточной Европе и СНГ, 1999 год

	Количество процедур для создания предприятия ^a	Время для создания предприятия ^b (дни)	Расходы на создание предприятия ^c (в процентах от ВВП на душу населения)
ЦЕ-5			
Чешская Республика	10	65	34,2
Словения	9	47	39,8
Польша	11	58	48,7
Словакия	12	89	50,1
Венгрия	8	39	100,0
Балтийские государства			
Литва	10	46	23,9
Латвия	7	23	51,5
Юго-восточная Европа			
Болгария	10	27	25,2
Румыния	16	97	54,1
Хорватия	12	38	60,2
СНГ			
Армения	11	55	34,7
Украина	13	30	37,7
Кыргызстан	9	32	38,1
Казахстан	12	42	64,3
Грузия	13	69	88,1
Российская Федерация	20	57	227,0
Западные страны с рыночной экономикой			
Соединенные Штаты	4	4	1,7
Соединенное Королевство	5	4	3,0
Германия	10	42	32,5

Источник: S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez de Silanes and A. Shleifer, "The regulation of entry", World Bank (Washington, D.C.), third draft, June 2001, mimeографированное издание.

^a Общее число процедур, необходимых для создания предприятия по следующим пяти категориям: санитарно-медицинские требования и требования безопасности, экология, налогообложение, трудовые отношения и процедуры проверки.

^b Число дней, необходимых для осуществления этих процедур.

^c Непосредственные расходы на выполнение процедур по созданию предприятия были рассчитаны в процентах от номинального годового ВВП в 1999 году на душу населения. Исходные данные относятся к концу 90-х годов.

процедур. Поэтому пока эффективная организация процесса ликвидации компаний остается одной из серьезных проблем.

В странах с переходной экономикой барьеры при создании новых предприятий во многих случаях существенно выше, чем в развитых странах с рыночной экономикой, хотя между отдельными странами наблюдаются существенные различия (таблица 5.4.1). К таким барьерам относятся бюрократические препятствия, а также сложное и непредсказуемое регулирование хозяйственной деятельности и налоговые режимы. Имеющиеся разрозненные данные не позволяют сделать каких-либо обобщений по поводу относительных

³⁸¹ C. Zinnes et al., op. cit., p. 166, table 6.

³⁸² P. Mitra, M. Selowsky, "Lessons from a decade of transition in eastern Europe and the former Soviet Union", *Finance and Development*, Vol. 39, No. 2, June 2002.

³⁸³ В частности, см. K. Arrow, loc. cit., и A. Berg, loc. cit.

затрат, связанных с созданием новых предприятий, в восточной Европе и СНГ, однако они свидетельствуют о том, что такие расходы являются поразительно высокими в отдельных странах восточной Европы и непомерными в России³⁸⁴.

Вместе с тем данные в таблице 5.4.1, несмотря на ценность представленной информации, не охватывают другие важные барьеры при создании новых предприятий, влияющие на их конкурентоспособность, в частности такие, как доступ к кредитам и другим ресурсам, и даже политические связи, гарантирующие свободный доступ к энергетическим и транспортным субсидиям, что может создавать препятствия, полностью исключая конкуренцию и появление новых компаний. Например, в российской экономике по-прежнему доминирующее положение занимает небольшая группа крупных компаний, главным образом в сфере инфраструктуры и в секторе природных ресурсов, которые во многих случаях препятствуют осуществлению реформ, способных усилить конкуренцию и улучшить условия для появления новых предприятий. В некоторых случаях сохранению подобной ситуации способствуют региональные и местные правительства, когда существование многочисленных административных ограничений поощряет коррупцию³⁸⁵. Поэтому существуют значительные стимулы, вытесняющие малые и средние предприятия (МСП) в теневую экономику (диаграмма 5.6.3), тогда как процесс появления официально создаваемых предприятий в России и других странах СНГ пока, к сожалению, осуществляется медленно: по данным Всемирного банка, доля лиц, занятых на малых предприятиях в Беларуси, Казахстане, России и Украине, не увеличивается и пока не достигла 20 процентов общей занятости³⁸⁶. Вместе с тем в 90-х годах их доля увеличилась почти в два раза в Польше, и в настоящее время в большинстве центральноевропейских и балтийских стран она составляет от 45 до 55 процентов, а сектор МСП рассматривается в качестве одной из движущих сил экономического роста.

³⁸⁴ Неудивительно, что в этом же источнике была установлена корреляционная зависимость расходов на создание новых предприятий от масштабов распространения коррупции, размеров неофициального сектора экономики и менее демократичных форм управления.

³⁸⁵ Бюрократы могут вымогать взятки как "с тех, кто намеревается создать новые предприятия, так и с тех, кто не желает появления новых конкурентов". J. Odling-Smee, P. Thomsen, "Putin at mid-term: where should economic reforms go from here? A commentary", *Vedomosti*, 15 April 2002. Вместе с тем в России в последнее время был достигнут определенный прогресс в устранении административных барьеров: в первой половине 2001 года были отменены сотни постановлений. "Может ли Россия стать локомотивом регионального экономического роста?", ЕЭК ООН, *Обзор экономического положения Европы, 2002 год, № 1*, глава 3.1 iv).

³⁸⁶ Во многих случаях это отражает тот факт, что старые предприятия защищены субсидируемыми кредитами и выделяемыми валютными ассигнованиями, что означает относительно более высокие затраты для новых компаний. P. Mitra, M. Selowsky, loc. cit.

5.5 Оценка системных реформ в СНГ: разочаровывающие результаты и необходимость объяснения их причин

Анализ, представленный в разделах 5.3–5.4, свидетельствует о некоторых специфических аспектах реформ в СНГ. В осуществлении базовых реформ наиболее значительного прогресса достигли Россия и, возможно, Казахстан и Кыргызстан, хотя в целом в СНГ нет значительных свидетельств, указывающих на устойчивый процесс либерализации. В Беларуси, Туркменистане и Узбекистане рыночные сигналы вообще не являются ориентиром для заключения сделок между предприятиями. Прогресс в осуществлении структурных реформ был медленным во всех странах, при этом различия между странами являются гораздо менее заметными, чем в случае либерализации: в связи с этим возникают сомнения по поводу того, способствуют ли сделки, заключаемые под влиянием ценовых ориентиров, даже в странах СНГ с более высокой степенью либерализации рынков, реальному повышению благосостояния населения. В общем медленный прогресс в развитии правовой среды сказывается на рыночных структурах: даже в условиях экономики, основывающейся на частной собственности, в целом ни в одной стране СНГ еще не получила развития действенная конкуренция в качестве доминирующей рыночной силы в рамках всей экономики. Вместе с тем предпринятые в последнее время реформы позволяют предположить, что Россия приближается к функционирующей рыночной экономике³⁸⁷. Однако пока результаты системных реформ в СНГ являются разочаровывающими, в особенности в сравнении с результатами переходных процессов в других странах.

Наблюдалась менее значительная, чем первоначально предполагалось, взаимозаменяемость между осуществлявшимися в рамках реформ мерами: например, сама по себе приватизация не приводит к реструктуризации предприятий, если она не дополняется укреплением бюджетной дисциплины на предприятиях, эффективной политикой в области конкуренции и правовой реформой. Поэтому важнейшее значение приобретает обеспечение взаимодополняемости мер. Это относится к институтам, обеспечивающим поддержку рыночных механизмов, и их значению для реструктуризации предприятий, а также к роли МСП в качестве потенциальной движущей силы экономического роста.

³⁸⁷ В контексте данного анализа в качестве обнадеживающего и подтверждающего факта можно рассматривать решение ЕС и Соединенных Штатов о предоставлении России статуса страны с рыночной экономикой в 2002 году, однако пока данное решение имеет конкретное значение лишь для целей возможных антидемпинговых расследований. В частности, впредь "для целей расчета демпинговой маржи вместо соответствующих издержек и цен в третьей стране будут использоваться собственные издержки и цены российских компаний". "EU formally recognizes Russia as a market economy country" (Brussels), 7 November 2002 [europa.eu.int/comm/trade/bilateral/russia/pr071102_en.htm].

Особо следует отметить, что ключевую роль в системных реформах играет утверждение принципа верховенства закона: от качества правовых институтов и правовой среды зависит, будет ли экономическая активность носить "производительный", а не "хищнический" и в основном спекулятивный характер. Поэтому утверждение данного принципа становится необходимым условием для реструктуризации формально приватизированных компаний, расширения инвестиций, развития эффективных механизмов для создания и ликвидации компаний и, таким образом, формирования перспектив долгосрочного роста в экономике. Вместе с тем реформы в других секторах экономики не могут гарантировать утверждение принципа верховенства закона.

В целом медленный прогресс в осуществлении структурной реформы лишь частично объясняется недостаточным "динамизмом процесса либерализации", поскольку различия среди стран СНГ в темпах осуществления либерализации были более значительными, чем в осуществлении структурной реформы. Поэтому, возможно, целесообразно изучить другие аспекты трансформации, а именно процесс демократизации и обеспечения надлежащего государственного управления, а также значение исходных условий, которые также могут помочь объяснить медленные темпы системных реформ в СНГ.

5.6 Причины медленных темпов системной реформы: государственное управление и исходные условия

Как было показано выше, переходные преобразования, то есть процесс перехода от механизма управления, основанного на однопартийной системе и централизованном планировании, к управлению, опирающемуся на принципы демократии, рыночные факторы и повсеместную частную собственность, осуществлялись в СНГ очень медленно. Примечательно, что многие страны СНГ пока еще не определили конечную цель своих реформ, что является необходимым условием системных преобразований. Некоторые страны добились умеренного прогресса в проведении справедливых президентских или парламентских выборов, в осуществлении определенных рыночных реформ и в частичном открытии своей экономики. Однако в целом и по сравнению со странами, являющимися кандидатами на вступление в ЕС, в странах СНГ процесс системных реформ и политических преобразований был медленным³⁸⁸. В некото-

³⁸⁸ В странах центральной и восточной Европы крах коммунизма рассматривался как геополитическая возможность, для того чтобы перестать быть сателлитами советского блока и установить тесные связи с западной Европой. С другой стороны, в странах СНГ переходный процесс рассматривался в определенной степени как потеря: утрата статуса супердержавы и усиление неопределенности для миллионов человек, которые утратили советское гражданство и стали "иностранцами" на территории, которую они считали своей родиной. G. Roland, "Ten years after ...", *op. cit.* В силу этих соображений сопоставление данных двух регионов не совсем уместно. Тем не менее опыт стран центральной и восточной Европы в осуществлении переходных преобразований может служить полезным ориентиром.

рых странах СНГ реформы не были начаты, поскольку они могли создать угрозу для дальнейшего присвоения ресурсов правящей элитой. В других странах вновь избранные законодательные или директивные органы ставили под сомнение общее направление реформ и тем самым способствовали неоднократному пересмотру проводившейся политики.

В целом характер и темпы реформ в отдельных странах СНГ, как представляется, во многом определялись их национальными институтами, историей и экономическими условиями. Политическая обстановка также играла важную роль в определении направления реформ. Хотя общий знаменатель реформ в странах СНГ выделить довольно сложно, поскольку политика реформирования неизбежно определяется национальными институтами, в целом не подтверждается тезис о том, что правительства осуществляют реформы, пока они содействуют повышению благосостояния общества. Кроме того, опыт переходных преобразований свидетельствует о том, что процесс либерализации и структурные реформы, не подкрепляемые соответствующими институтами, включая активное и организованное гражданское общество, вряд ли принесут успешные результаты.

В частности, неспособность создать жизнеспособные демократические институты означает, что во многих странах СНГ по-прежнему правит старая социалистическая элита³⁸⁹. При отсутствии институционального механизма сдержек и противовесов, позволяющего предупредить злоупотребления властью, правящая элита, наряду с некоторыми недавно появившимися местными предпринимателями, смогла навязать свое политическое влияние и использовать его главным образом в своих корыстных интересах. В результате многие страны СНГ оказались в условиях частично осуществленных реформ, когда стороны, получившие выгоды от первых структурных преобразований, эффективно блокируют дальнейший прогресс. Данное явление "зависимого государства", когда небольшая группа необоснованно оказывает влияние на правительственную политику в собственных интересах, наблюдается во многих странах с переходной экономикой и, вероятно, играет существенную роль в ослаблении стремления к системным преобразованиям.

И наконец, весь процесс преобразований в значительной степени зависит от политической обстановки³⁹⁰. Системные реформы зарождаются в сложных политических процессах и, по сути, сдерживаются ими.

³⁸⁹ В отличие от этого, восточноевропейским странам с самого начала переходных преобразований удалось обеспечить активную политическую и экономическую конкуренцию благодаря более высокому уровню развития институтов и более влиятельному гражданскому обществу.

³⁹⁰ Высказывается мнение о том, что "различия в исходных условиях определяют степень политических ограничений и, следовательно, первоначальный выбор политических институтов и направлений политики". G. Roland, "The political economy of transition". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1, Winter 2002, p. 46.

На практике вместо "оптимального" направления реформ во многих случаях принимается менее идеальное, но более политически приемлемое (или допустимое), хотя реальный выбор "желательного" пути, возможно, является спорным вопросом³⁹¹. Вместе с тем теоретически, если существуют прогрессивные демократические политические процессы, то они должны мобилизовать и направлять общественное мнение и создавать тем самым основу для успешного осуществления реформ.

На всем посткоммунистическом пространстве более радикальные и широкие экономические реформы были связаны с коренными политическими изменениями. При существовании более зрелой политической системы, как правило, осуществлялись более радикальные рыночные реформы, тогда как более авторитарные режимы не торопились с основательными реформами. В большинстве восточноевропейских стран политический переход к демократии был мирным, быстрым и решительным, и эти страны сразу же возглавили процесс переходных преобразований и теперь находятся на этапе присоединения к ЕС. С другой стороны, в странах СНГ демократия утверждалась медленно. Незначительный прогресс был достигнут в таких областях, как активная роль общественности, подотчетность политических лидеров и государственных служащих, а также принятие прозрачных норм и обеспечение эффективного потока информации – т. е. тех трех основ, на которых зиждется современная демократия. С этой точки зрения в зеркале системных преобразований в СНГ отражается демократическая эволюция региона.

и) Государственное строительство

После четырех десятилетий, на протяжении которых существовала (в основном) однопартийная система правления с присущими ей всеобщим дефицитом, медленным техническим прогрессом и низким качеством потребительских товаров, в восточноевропейских странах широко признавалась необходимость осуществления радикального перехода к политической свободе и современной рыночной экономике. Кроме того, существовал общий консенсус относительно задачи укрепления политической и экономической интеграции с западноевропейскими странами. Поэтому в данных странах коммунистическая система распалась без насилия и во многом в результате коллективных, организованных и широких гражданских процессов. В целом в большинстве этих стран государственное строительство не представляло сложной проблемы.

³⁹¹ В свою очередь, направление реформ и, в частности, их темпы также могут оказывать влияние на политическую обстановку. Политика "шоковой терапии", то есть осуществление быстрых и широких системных реформ, может увеличивать опасность политической нестабильности, если ожидаемые положительные результаты не будут получены достаточно быстро, тогда как более медленные реформы могут привести либо к присвоению получаемых выгод заинтересованными группами, либо к прекращению процесса реформ их противниками.

С другой стороны, такие факторы в значительной степени отсутствовали в странах СНГ. В силу этого возникли колоссальные проблемы переходного периода, масштабы которых в определенной степени были недооценены. В целом страны СНГ столкнулись с беспрецедентной задачей создания одновременно нового и политического, и экономического порядка (то есть создания государственных структур и рыночных механизмов). Государствам – правопреемникам бывшего Советского Союза необходимо было создать новый политический порядок после 70 лет коммунистического режима (примерно после 50 лет в балтийских странах и Республике Молдове) при лишь ограниченном опыте существования демократической системы до 1917 года. Кроме того, многие новые независимые государства либо никогда не были суверенными до этого и/или имели сложную историю, в результате чего они оказывались в еще более трудном положении³⁹². Многие республики также стали независимыми государствами просто в силу того, что Россия вышла из состава Советского Союза. Важно отметить, что с точки зрения системных реформ распад коммунистического режима во многих странах СНГ был вызван националистическими настроениями, главным образом среди правящей элиты, а не широких слоев населения³⁹³. Весьма показательным, что в ходе национального референдума 1991 года граждане Советского Союза в подавляющем большинстве отвергли распад страны (таблица 5.6.1).

В странах бывшего Советского Союза также требовалось создать новый экономический порядок, а не вернуться к ранее существовавшему. В бывшем СССР экономический порядок был уже прочно закреплен в первом пятилетнем плане 20-х годов, и его основные принципы оставались по сути неизменными до распада страны. Отрицательные последствия применения этих принципов на протяжении многих десятилетий до сих пор продолжают сказываться на странах СНГ и их способности к осуществлению системных реформ³⁹⁴.

Советская экономическая система подавила практически все элементы рыночной экономики, в результате чего целые поколения советских граждан никогда непосредственно не сталкивались с рынками и инсти-

³⁹² Например, до Второй мировой войны Республика Молдова была частью Румынии, затем стала одной из советских республик и обрела независимость лишь после распада СССР. Проблемы, связанные с таким сложным историческим наследием, еще больше обострились после одностороннего отсоединения Приднестровья, что привело к расколу страны по этническому принципу в первый год после обретения независимости.

³⁹³ Хотя в бывшем СССР в ограниченной степени существовали оппозиционные движения, на острие сил, добивавшихся независимости, были политические и экономические лидеры. Стремление элиты, или *номенклатуры*, к независимости было продиктовано горячим желанием перенести центр власти и принятия решений (в частности, для осуществления контроля за местными ресурсами) из Москвы в столицы республик.

³⁹⁴ Первые дискуссии по поводу экономических реформ свидетельствуют о значительной путанице, существовавшей по поводу целей и направления этих реформ. World Bank, IMF, OECD and EBRD, *A Study of the Soviet Economy*, Vol. 1, March 1991, pp. 63-81.

ТАБЛИЦА 5.6.1

Референдум о будущем СССР, 1991 год

Вопрос	Страна	Ответ "да" (проценты)
1. "Считаете ли вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантированы права и свободы человека любой национальности?"	Азербайджан	93
	Беларусь	83
	Кыргызстан	95
	Таджикистан	96
	Туркменистан	98
2. "Считаете ли вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как союза суверенных государств?"	Казахстан	94
3. "Согласны ли вы с тем, что Украина (Узбекистан) должна (должен) быть в составе Союза советских суверенных государств на началах Декларации о государственном суверенитете Украины (Узбекистана)?"	Украина	80 (74) ^a
	Узбекистан	80 (74) ^a
4. "Считаете ли вы необходимым избрание президента России всенародным голосованием?" Отказались проводить референдум	Россия	70 (71) ^a
	Армения	
	Грузия ^b	
	Республика Молдова	

Источник: The Economist (London), 23 March 1991, цит. по Reuters Business Briefing [www.rbb.reuters].

Примечание: Вопрос 1 был основным вопросом референдума, вопрос 2 является измененной формой, в которой поставлен основной вопрос в Казахстане, тогда как вопросы 3 и 4 являются дополнительными вопросами, которые были вынесены на референдум в России, Узбекистане и Украине.

^a Доля ответивших "да" на основной вопрос.

^b В Южной Осетии и Абхазии подавляющее большинство участников референдума высказалось за сохранение Союза.

тутами, обеспечивающими функционирование рыночной экономики, и вообще забыли о них³⁹⁵. Незнание рыночного механизма и поддерживающих его институтов, безусловно, существенно сказалось на процессе реформ. Граждане стран СНГ практически в одночасье перешли от общества, в котором на протяжении нескольких поколений добровольные коммерческие операции рассматривались в качестве "экономических преступлений", к условиям, в которых такие операции вознаграждались. Конечно, нельзя недооценивать масштабы задач и сроки, требующиеся для перехода от менталитета, предполагавшего полную заботу государства о благосостоянии граждан "от колыбели до смерти", к условиям, характеризующимся конкуренцией, нестабильностью и неопределенностью³⁹⁶. Вместе с тем сложная задача государственного строительства и новизна формирующегося рыночного капитализма были

³⁹⁵ Восточноевропейские страны использовали в основном те же административно-командные принципы, однако Советский Союз был бесспорным лидером в применении крайних форм централизованного планирования и системы государственной собственности. В других странах с централизованно планируемой экономикой допускалось сохранение определенной частной деятельности, хотя и в весьма ограниченных масштабах, и во всех странах была произведена коллективизация сельского хозяйства, за исключением Польши и Югославии. Кроме того, странам, которые имели рыночную экономику в период между двумя мировыми войнами и которые осуществили определенные рыночные преобразования при коммунистическом режиме, оказалось проще произвести соответствующие рыночные реформы.

³⁹⁶ Например, в 2001 году почти три четверти россиян по-прежнему положительно относились к старому коммунистическому режиму и почти половина из них с готовностью принимала недемократический коммунистический режим. The University of Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy, *New Russian Barometer*, No. 10, June/July 2001, цит. по R. Rose, "Advancing into Europe: the contrasting goals of post-communist countries", *Nations in Transit 2002* [freedom-house.org].

не единственными препятствиями, сдерживавшими системные преобразования в странах СНГ.

ii) Ожесточенные конфликты

Помимо борьбы с наследием прошлого новые независимые государства, возникшие после распада Советского Союза, должны были установить и поддерживать суверенитет и решать возникающие сложные геополитические проблемы. Вместе с тем крах коммунизма и его государственных институтов создал возможности для беспрецедентного перераспределения власти и влияния. Сочетание таких факторов, как подавлявшиеся длительное время внутренние различия (например, этническое разнообразие), прекращение репрессий и незрелые демократические структуры (которые не смогли сдержать и сгладить трения), привело к развязыванию нескольких войн и жестокой борьбе за территориальную целостность³⁹⁷. Кроме того, многочисленные случаи внутренней борьбы за власть, которые отчасти явились отражением слабости государственных структур, привели к ожесточенному противоборству за право принимать директивные решения от имени общества³⁹⁸. Территориальные конфликты проявлялись в различной форме, начиная от войны между соседними странами и заканчивая односторонними сепаратист-

³⁹⁷ Многие конфликты в странах СНГ возникли из-за того, что эти страны не имели институциональных рамок для разрешения внутренних и внешних споров. В результате новый "институциональный вакуум" неизбежно привел к социальным конфликтам. R. Kozul-Wright, P. Rayment, "The institutional hiatus in economies in transition and its policy consequences", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 21, Issue 5, September 1997, pp. 641-661.

³⁹⁸ Подробную информацию о борьбе за власть в 1990–1993 годах см. в публикации P. Roeder, "Varieties of post-Soviet authoritarian regimes", *Post-Soviet Affairs*, Vol. 10, No. 1, 1994, pp. 61-101.

ТАБЛИЦА 5.6.2

Этническое население и конфликты в странах СНГ

Страны СНГ	Годы	Внешние или внутренние конфликты	Этническое население (в процентах)
Армения.....	1992–1994	Война с Азербайджаном за Нагорный Карабах	Армяне 93 Азербайджанцы 3 Курды и русские 2
Азербайджан.....	1992–1994	Война с Арменией	Азербайджанцы 91 Русские и армяне 3 Лезгины 2
Беларусь.....	–	–	Белорусы 78 Русские 13 Поляки 4
Грузия.....	1989–1994	Сепаратистские требования в Южной Осетии и Абхазии	Грузины 70 Русские 6 Армяне 8 Азербайджанцы 6
Казахстан.....	–	–	Казахи 53 Русские 30 Украинцы 4
Кыргызстан.....	1990	Этнические волнения в Оше	Киргизы 60 Русские 16 Узбеки 14
Республика Молдова.....	1992	Приднестровье в одностороннем порядке объявило о своей независимости	Молдаване 65 Украинцы 14 Русские 13
Российская Федерация.....	1992	Враждебные действия между ингушами и осетинами в Северной Осетии на территории России	Русские 82 Татары 4 Украинцы 3
Таджикистан.....	1992–1997	Гражданская война между региональными и идеологическими группами	Таджики 65 Узбеки 25 Русские 4
Туркменистан.....	–	–	Туркмены 80 Русские 7
Украина.....	–	–	Украинцы 74 Русские 22
Узбекистан.....	–	–	Узбеки 71 Русские 8 Таджики 5

Источник: The Economist Intelligence Unit Limited, various EIU Country Profiles [www.eiu.com].

скими шагами со стороны отсоединяющихся регионов (таблица 5.6.2). Азербайджан, Армения, Грузия, Республика Молдова и Таджикистан столкнулись с насилием или гражданскими волнениями до или непосредственно после обретения независимости.

Межэтнические и сепаратистские конфликты привели к значительным человеческим жертвам и страданиям. Сотни тысяч людей были согнаны со своих мест³⁹⁹, лишились имущества, средств к существова-

³⁹⁹ Военные действия в Нагорном Карабахе привели к перемещению не менее 650 000 человек; военные действия в Южной Осетии и Абхазии вызвали перемещение более 360 000 человек; гражданская война в Таджикистане заставила 600 000 человек оставить свои жилища; из-за межэтнических столкновений в Ферганской долине этот район покинули 90 000 человек; до 50 000 ингушей были вынуждены

покинуть Северную Осетию; а война в Чечне вызвала перемещение более 630 000 человек. United Nations High Commission for Refugees (UNHCR), *The State of the World's Refugees 2000* (Oxford, Oxford University Press, 2000), pp. 185-209.

нию и социальных благ; кроме того, возникли и другие отрицательные последствия, такие как отсутствие экономической и правовой определенности, сохраняющиеся еще длительное время после прекращения враждебных действий. Они вызвали также значительные расходы для правительств⁴⁰⁰. К 2002 году, то есть более чем через 10 лет после начала переходных преобразований, в большинстве конфликтоопасных зон восстановился мир, хотя угроза возобновления враждебных действий сохраняется.

Войны и внутренняя борьба крайне пагубно сказались на различных аспектах политической, экономической и социальной жизни. Например, война в Армении с Азербайджаном привела к исчезновению традиционных торговых маршрутов с последующим сокращением экспорта и импорта Армении. В свою очередь, Азербайджан не получал международной помощи от Соединенных Штатов до 2001 года в связи с принятым в Соединенных Штатах Законом о поддержке свободы. Этот конфликт все еще не разрешен, однако "дивиденды мира" являются существенными для обеих стран не только в плане улучшения показателей экономического роста, но и с точки зрения снижения неопределенности и высвобождения ресурсов на цели долгосрочных реформ⁴⁰¹.

Отколовшиеся районы в Грузии и Республике Молдове также оборачиваются значительными экономическими издержками и созданием препятствий для осуществления реформ. В Грузии отсоединившиеся районы Абхазии и Южной Осетии служат, как предполагается, базами для контрабандной деятельности, которая приводит к снижению доходов правительства и тем самым снижает способность государства обеспечивать общественные блага и, в частности, осуществлять реформы. Аналогичным образом, территория Приднестровья, отсоединившегося от Республики Молдовы, используется, по сообщениям, для получения прибылей благодаря уклонению от налогов и пошлин (а также для торговли наркотиками и оружием)⁴⁰². В Приднестровье,

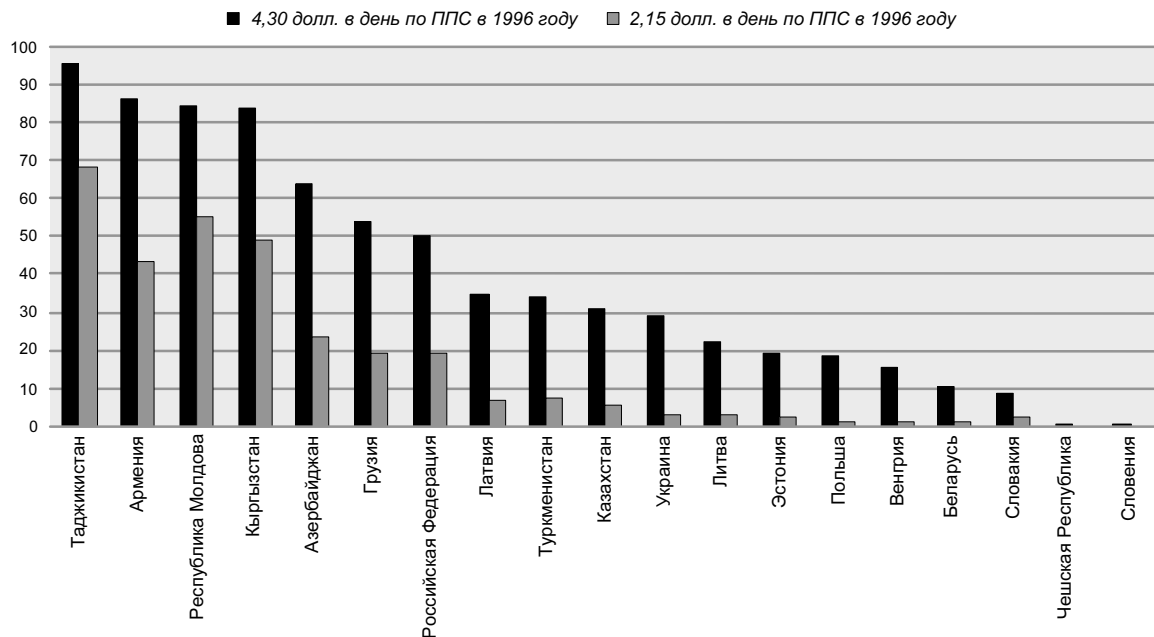
⁴⁰⁰ В 90-х годах грузинское правительство направляло 20 процентов бюджетных ресурсов по линии помощи на цели развития для оказания помощи населению, пострадавшему в результате конфликтов. World Bank, *Making Transition Work For Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia* (Washington, D.C.), June 2000, p. 51.

⁴⁰¹ По одной из оценок, установление мира в регионе может способствовать увеличению вдвое объема экспорта из Армении, приросту ее ВВП на 30 процентов и реализации экономии в размере примерно 50 млн. долл. благодаря снижению расходов на импорт энергоресурсов. Азербайджан мог бы увеличить свой экспорт более чем на 10 процентов, что способствовало бы росту ВВП на 5 процентов. E. Polyakov, *Changing Trade Patterns after Conflict Resolution in the South Caucasus*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2593 (Washington, D.C.), April 2001.

⁴⁰² Moldova: OSCE plan for Transnistria is no quick fix", *Oxford Analytica Brief*, 16 September 2002.

ДИАГРАММА 5.6.1

Доля населения, живущего в абсолютной нищете, отдельные годы, 1995–1999 годы



Источник: World Bank, *Making Transition Work for Everyone, Poverty and Inequality in Europe and Central Asia* (Washington, D.C.), 2000, p. 35.

где находится примерно половина промышленной базы Республики Молдовы, по-прежнему применяются советские методы управления, и оно выступает одним из основных каналов утечки фискальных поступлений и источником угрозы для ее экономической жизнеспособности⁴⁰³.

Внутренняя борьба за власть внесла свою лепту в экономический спад в России в начале 90-х годов, поскольку законодательные и исполнительные органы проявляли нерешительность в создании многих основных элементов рыночной экономики. Такие колебания объяснялись множеством причин, однако ключевую роль сыграли напряженные отношения между исполнительной и законодательной ветвями власти, что отражало отсутствие широкого социального консенсуса относительно необходимости продолжения рыночных реформ. После штурма здания парламента в Москве в 1993 году российский президент осуществлял управление страной главным образом с помощью указов⁴⁰⁴.

⁴⁰³ Приднестровье неоднократно блокировало железные дороги и газопроводы, что приводило к серьезным сбоям в поставках товаров и энергии в остальные районы Республики Молдовы. IMF and World Bank, *Poverty Reduction, Growth and Debt Sustainability in Low-Income CIS Countries*, 4 February 2002, p. 29.

⁴⁰⁴ В сентябре 1993 года президент Ельцин распустил парламент и объявил об организации выборов нового законодательного органа. Члены парламента отказались подчиниться и остались в здании парламента при поддержке сотен вооруженных сторонников, защищавших парламента. В центре Москвы начались волнения, и 4 октября Ельцин отдал приказ армии обстрелять и занять здание парламента и восстановить порядок. 12 декабря было избрано новое двухпалатное федеральное собрание. В ходе конституционного референдума, проведенного в связи с декабрьскими выборами, граждане России поддержали проект конституции Ельцина, предусматривавший предоставление широких полномочий президенту и исполнительным органам.

Безусловно, последующее "правление с помощью указов" не могло обеспечить реформам такого же доверия или успеха, как в случае процесса разработки, консультаций, обсуждений и пересмотра с участием широкой общественности. В России начался также затяжной вооруженный конфликт в Чечне. И наконец, несмотря на пятилетний мирный период в Таджикистане, где до 1997 года шла ожесточенная гражданская война, еще предстоит создать внутренний орган, осуществляющий власть на всей территории страны.

Таким образом, установить институциональный порядок в обстановке вооруженных конфликтов, беззакония, преступности, насилия и убийств невозможно. В таких условиях вряд ли могут быть начаты системные реформы, не говоря уже о каком-либо их продвижении⁴⁰⁵. Одной из причин насилия является бедность. Развязывание войн наиболее вероятно в бедных странах, поскольку издержки неиспользованных альтернативных возможностей в случае начала враждебных действий являются более низкими, и правительства бедных стран, которые обычно игнорируют и не соблюдают политические права, во многих случаях оказываются неспособными защитить себя от восставших.

⁴⁰⁵ В целом стабильность государственного устройства зависит от трех основных факторов: легитимности власти правительства над населением; наличия порядка, под которым понимается существование согласованных законов, правил, социальных норм и неформальных договоренностей, составляющих комплекс стимулов для принятия приемлемых форм поведения; и экономического благосостояния, служащего основой для всей системы благодаря обеспечению приемлемого уровня жизни и справедливого распределения издержек и выгод. P. Rayment, "The economic dimension of security with special reference to the UNECE region", United Nations Economic Commission for Europe, 2002, mimeографированное издание.

Гражданские войны, безусловно, приводят к усилению нищеты в результате разрушения инфраструктуры и производственных активов и потерь человеческого и социального капитала. Войны также отвлекают государственные ресурсы от социально полезной экономической деятельности на усилия, связанные с войной, что подрывает способность государства обеспечивать самые насущные общественные блага. В странах СНГ экономические и социальные перекосы, возникшие после распада Советского Союза, и последующее резкое сокращение производства привели к многократному увеличению числа бедных (диаграмма 5.6.1)⁴⁰⁶.

iii) Исходные условия

Помимо разрушительных последствий войн и гражданских конфликтов процесс реформ в СНГ оказался более сложным также из-за неблагоприятных экономических факторов. В частности, с самого начала переходного процесса Советский Союз, в отличие от других стран с централизованно планируемой экономикой, столкнулся с более значительными макроэкономическими перекосами, такими как сильная зависимость от внутренней торговли и более значительный инфляционный навес⁴⁰⁷.

Экономисты попытались оценить влияние исходных условий и коммунистического наследия на процесс переходных преобразований, однако результаты этих исследований, помимо общего признания важного значения исходных условий, являются спорными⁴⁰⁸. Например, анализ путей осуществления реформ в довольно сходных центральноазиатских странах СНГ затрудняется в силу существенных различий в их внешних условиях и степени затягивания переходного процесса⁴⁰⁹. Поэтому в целом довольно слож-

но оценить степень влияния исходных условий на состояние производства. Тем не менее наблюдается определенное совпадение мнений в том, что они вносят более весомый вклад в экономическую рецессию, связанную с переходными преобразованиями, чем в оживление экономической активности после стабилизации. Кроме того, высказывается мнение о том, что в ходе переходных преобразований с течением времени снижается значение исходных условий и повышается значение проводимой политики.

С точки зрения системной трансформации и с учетом снижения с течением времени влияния макроэкономических перекосов страны СНГ, как представлялось, твердо стояли на пути переходных преобразований в начале 90-х годов, хотя они отставали в этом плане от стран, возглавлявших процесс реформ. Медленные темпы данного процесса в свою очередь, как считалось, объяснялись значительными издержками коррективных мер, ограниченным опытом в осуществлении реформ в условиях централизованного планирования, более поздним крушением коммунизма в Советском Союзе, более значительным распадом институциональных структур и большей удаленностью СНГ от рынков западной Европы⁴¹⁰.

В политическом контексте высокие издержки перестройки в странах СНГ, возможно, являются одним из основных факторов, объясняющих более медленные темпы реформ. Страны с более деформированными структурами в начале переходных преобразований должны были, по всей видимости, болезненнее пережить начавшуюся перестройку, что, в свою очередь, сказывалось на вероятности успеха и выборе (и темпах) реформ⁴¹¹. Поэтому правительства и директивные органы в странах СНГ неохотно шли на крупные первоначальные издержки, которыми усугублялись потери радикальных реформ, обусловленные распадом коммунистической системы⁴¹². Значение масштабов перестройки в контексте системных реформ было эмпирически проверено в большинстве стран с переходной экономикой. Было установлено, что неблагоприятные исходные условия сдерживают осуществление

⁴⁰⁶ Бедность является не только причиной и результатом войн, она приводит также, при прочих равных условиях, к тому, что население с обеспокоенностью воспринимает существенные краткосрочные издержки осуществления реформ в обмен на ожидаемые потенциальные значительные выгоды в будущем.

⁴⁰⁷ Уровень развития и сверхиндустриализации (то есть структурных перекосов социалистической системы) был примерно таким же, как и в восточноевропейских странах, за исключением стран центральной Азии, Азербайджана и Республики Молдовы, которые были беднее и менее развиты в промышленном отношении, чем другие страны СНГ. M. de Melo, C. Denizer, A. Gelb, S. Tenev, *Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 1866 (Washington, D.C.), October 1997, p. 19 and table 1.

⁴⁰⁸ M. de Melo et al., op. cit.; A. Berg, E. Borensztein, R. Sahay, J. Zetelmeyer, *The Evolution of Output in Transition Economies: Explaining the Differences*, IMF Working Paper WP/99/73 (Washington, D.C.), May 1999; O. Havrylyshyn and R. van Rooden, *Institutions Matter in Transition, but so do Policies*, IMF Working Paper WP/00/70 (Washington, D.C.), March 2000; E. Falcetti, M. Raiser, P. Sanfey, *Defying the Odds: Initial Conditions. Reforms and Growth in the First Decade of Transition*, EBRD Working Paper, No. 55 (London), July 2000; World Bank, *Transition:.....* op. cit.

⁴⁰⁹ R. Pomfret, "Reform paths in central Asian transition economies", в публикации G. Cornia, V. Popov (eds.), *Transition and Institutions: The Experience of Gradual and Late Reformers*, a study prepared for the World Institute for Development Economics Research of the United Nations University (UNU/WIDER) (Oxford University Press, 2002).

⁴¹⁰ Отмечалось также, что страны бывшего Советского Союза, возможно, не имели необходимых институциональных, экономических, культурных, социальных и политических факторов, чтобы избрать тот же путь переходных преобразований, что и другие страны ЕЭК. Другими словами, можно ожидать, что без минимальных необходимых исходных условий переход от плана к рынку будет медленным и болезненным и будет характеризоваться экономическим, социальным и политическим хаосом. P. Murrell, "How far has the transition progressed?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 2, Spring 1996, pp. 25-44.

⁴¹¹ B. Ickes, "Comments on Åslund, Boone and Johnson", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1 (Washington, D.C.), 1996, pp. 298-305.

⁴¹² К существенным издержкам, связанным со структурной перестройкой, относятся сокращение занятости, невыплата заработной платы или пенсий, гиперинфляция и вызванные ею потери сбережений, а также сокращение услуг, которые ранее предоставлялись бесплатно.

реформ, но эффективность реформ не снижается после их осуществления⁴¹³.

Наличие богатых природных ресурсов, позволяющее говорить о благоприятных исходных условиях, фактически может снижать стимулы к осуществлению реформ. Утверждается, что медленная системная реформа позволяет заинтересованным группам сохранять власть и защищать свой доступ к существенной ренте от эксплуатации ресурсов⁴¹⁴. В таких странах, как Туркменистан и Узбекистан, где сектор природных ресурсов был хорошо развит в начале переходных преобразований, были осуществлены весьма незначительные структурные изменения. В Азербайджане и Казахстане, которым необходимо было привлечь иностранный капитал для эксплуатации природных ресурсов и развития соответствующей инфраструктуры для их экспорта, был осуществлен первоначальный этап реформ в целях стимулирования иностранных инвестиций. Однако после привлечения иностранного капитала реформистская политика ослабла. В отличие от этого, страны СНГ, не обладающие богатыми ресурсами, должны были в большей степени полагаться на интеграцию в мировую экономику с помощью торговых и инвестиционных потоков. Соответствующие трансферты финансовых ресурсов были увязаны со структурными реформами, и поэтому в этих странах ожидалось достижение более значительного прогресса⁴¹⁵.

iv) Коррупция

Существует мнение, что стратегия частичных реформ – реализованная практически во всех странах СНГ – делает более вероятным попадание правительств под влияние узких заинтересованных групп⁴¹⁶. Такие заинтересованные и влиятельные группы получают выгоды от рыночных перекосов и коррупции, связанных с частичным осуществлением реформ, когда, например, демонтаж старой командной системы происходит без надлежащего развития функциональных рыночных институтов, включая эффективную судебную систему⁴¹⁷.

⁴¹³ Кроме того, были отмечены существенные различия между СНГ и другими странами с переходной экономикой в отношении характера реагирования производства на проводимую политику. С этой точки зрения самые первые результаты реформ являются отрицательными в СНГ и положительными в центральной Европе. World Bank, *Transition...*, op. cit., p. 15.

⁴¹⁴ A. Esanov, M. Raiser, W. Buiter, op. cit.

⁴¹⁵ Кроме того, некоторые страны СНГ смогли воспользоваться финансовыми трансфертами из России в форме субсидий или наращивания просроченной задолженности.

⁴¹⁶ J. Hellman, "Winners take all, the politics of partial reform in post-communist transitions", *World Politics*, Vol. 50, January 1998, p. 223.

⁴¹⁷ Это явление находит отражение в том факте, что в 2000 году более 90 процентов опрошенных выразили недовольство реформами в России и Украине. H. Harland, H. Nissen, W. Franzen, "On the development of democracy and a market economy in the central and east European countries", *Russian Politics and Law*, Vol. 40, No. 2, March-April 2002, p. 36.

ТАБЛИЦА 5.6.3

**Непосредственное влияние компаний
на государственные структуры, 1999 год
(на базе сообщений)
(Доля компаний в процентах)**

	Законо- датель- ство, принятое парла- ментом	Прези- дент- ские указы	Цент- ральный банк	Уголов- ные суды	Финан- сирова- ние партий	Общий индекс влияния
Узбекистан	5	4	8	5	4	6
Армения.....	10	7	14	5	1	7
Беларусь.....	9	5	25	–	4	8
Казахстан.....	13	10	19	14	6	12
Грузия	29	24	32	18	21	24
Кыргызстан.....	18	16	59	26	27	29
Российская Федерация.....	35	32	47	24	24	32
Украина.....	44	37	37	21	29	32
Республика Молдова	43	30	40	33	42	37
Азербайджан	41	48	39	44	35	41

Источник: J. Hellman, G. Jones and D. Kaufmann, *Seize the State, Seize the Day, State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2444 (Washington, D.C.), September 2000, p. 9.

Примечание: Менеджерам компаний было предложено ответить, в какой степени взятки для принятия государственных, судебных и нормативных решений непосредственно касались их коммерческой деятельности.

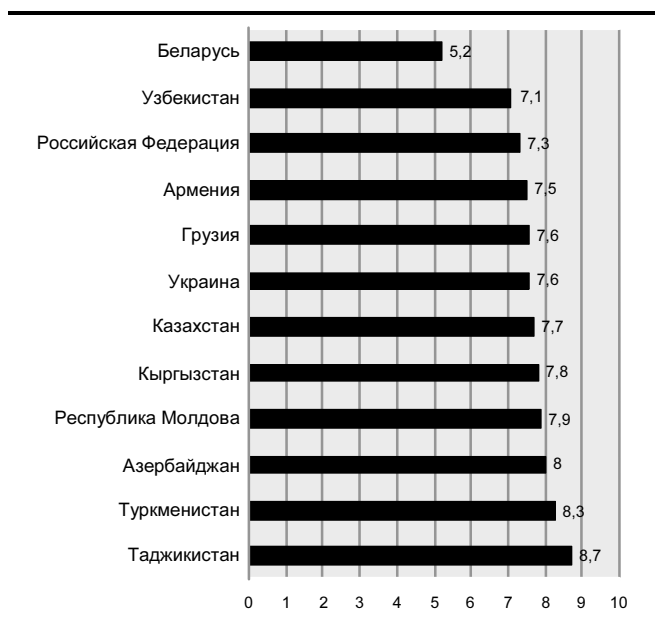
Поскольку частичные реформы являются распространенным явлением во всем регионе СНГ, считается, что государство находится "под влиянием" (то есть отдельные лица или группы оказывают влияние на разработку законов и правительственной политики в своих интересах) и это способствует замедлению темпов реформ. В государствах, находящихся "под сильным влиянием", правительства, как правило, сосредотачивают свои усилия на предоставлении конкретных преимуществ влиятельным компаниям и лобби и не уделяют должного внимания институтам, необходимым для улучшения государственного управления⁴¹⁸. Главная задача в таких случаях состоит в продолжении реформ, несмотря на усилия тех, кто получил первые выгоды от реформ и стремится сохранить рыночные перекосы, приносящие им соответствующие выгоды (таблица 5.6.3).

Хотя ситуация, когда государство "находится под влиянием", является конкретным проявлением коррупции и государственные должностные лица действуют в интересах определенной группы, коррупция в целом определяется как "злоупотребление государственной властью в целях личной наживы". Существование коррупции на переходном этапе, то есть в период создания новых политических и экономических институтов,

⁴¹⁸ EBRD, *Transition Report 1999* (London), 1999, chap. 6; J. Hellman, G. Jones, D. Kaufmann, "Seize the state, seize the day, an empirical analysis of state capture and corruption in transition", a paper prepared for the World Bank's ABCDE Conference (Washington, D.C.), 13 April 2000.

ДИАГРАММА 5.6.2

Индекс существующих представлений о коррупции по данным организации "Трансперенси интернэшнл", 2002 год



Источник: Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2002* (www.transparency.org). Для Таджикистана и Туркменистана данные за 1997 год из публикации G. Abed and H. Davoodi, *Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies*, IMF Working Paper WP/00/132 (Washington, D.C.), July 2000, p. 13.

Примечание: Используется шкала от 0 до 10 (высокая коррупция = 10, отсутствие коррупции = 0). В настоящей главе исходные рейтинги стран по данным организации "Трансперенси интернэшнл" были изменены на обратные с помощью формулы "10 - x". По всем странам данные за 2002 год, за исключением Армении и Кыргызстана, для которых были использованы данные за соответственно 2000 и 1999 годы.

является важным вопросом в связи с широкими последствиями коррупции для легитимности и доверия. Коррупцированные правительства, по определению, не заинтересованы в реформах. Хотя невозможно непосредственно измерить коррупцию, организация "Трансперенси интернэшнл", занимающаяся борьбой с коррупцией, проводит ежегодные обследования для оценки "существующих представлений о коррупции" (диаграмма 5.6.2). В частности, согласно таким представлениям в большинстве стран СНГ широко распространена коррупция, и по данному показателю они находятся в конце перечня стран с переходной экономикой, а также всех стран, охватываемых обследованием.

С точки зрения системной реформы существование коррупции в странах СНГ является четким симптомом ненадлежащей работы институциональных механизмов. Коррупция обычно процветает в условиях чрезмерной зарегулированности и/или весьма произвольной экономической политики. Она имеет место также в тех случаях, когда существующие ограниченные ресурсы распределяются правительствами, а не рыночными силами, или управление осуществляется слабыми правительствами, на которые не распространяются принципы демократической подотчетности.

В данном отношении страны СНГ унаследовали институты, которые не имеют опыта регулирования рынков и, что более важно, которые формировались в течение десятилетий произвола во власти и правосудии. В результате для многих стран СНГ по-прежнему характерны неподотчетные публичные институты и плохо функционирующие правовые системы [раздел 5.3 iv)]. Существование коррупции, являющейся результатом недостатков институциональных структур, в свою очередь, может выступать одной из основных причин срывов в осуществлении реформ⁴¹⁹. Коррупция подрывает доверие общества к демократическим институтам и легитимность государства. Она оборачивается также высокими издержками, то есть приводит к совершенно противоположным результатам по сравнению с доводом о необходимости "смазывания колес", согласно которому взятки необходимы для облегчения функционирования факторов предложения и спроса⁴²⁰. Имеется все больше эмпирических данных, свидетельствующих о том, что коррупция оказывает значительное отрицательное воздействие на экономический рост в результате искажения структуры стимулов, снижения инвестиций и, что особенно важно в контексте реформ, подрыва основополагающей роли правительства⁴²¹.

В рамках переходного процесса коррупция особенно пагубна, снижая государственные доходы и подрывая способность государственных институтов осуществлять основные функции, такие как установление законности и порядка⁴²². Другими словами, она ослабляет функции государства в тех областях, где требуются сильные государственные структуры. С другой стороны, чрезмерный и произвольный государственный контроль (в сочетании с коррупцией) означает увеличение расходов, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности. Это приводит к неоправданному повышению роли государства в тех областях, где она должна ограничиваться функциями создания правовой и регулирующей основы для конкурентных рынков. Такое вмешательство государства вытесняет часть деятельности частного сектора в "подполье". Подобная рациональная реакция на повышение издержек и

⁴¹⁹ Информацию о том, каким образом существующие в России институты и нормы политического поведения создали благоприятную среду для общества, в котором коррупция является одним из основных средств приобретения богатства, см. M. Levin, G. Satarov, "Corruption and institutions in Russia", *European Journal of Political Economy*, Vol. 16, 2000, pp. 113-132.

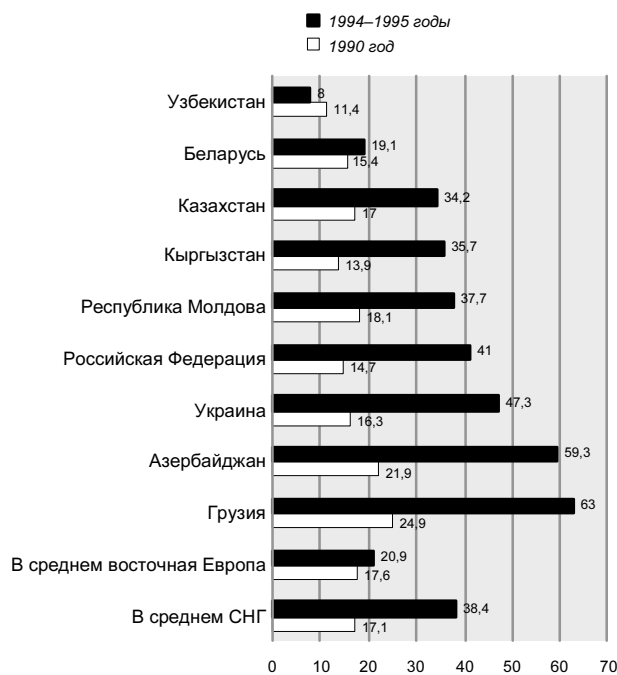
⁴²⁰ P. Bardhan, "Corruption and development: a review of issues", *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, 1997, pp. 1320-1346; ЕЭК ООН, *Обзор экономического положения Европы, 2001 год*, № 2, стр. 53-171.

⁴²¹ Общий обзор вопросов коррупции в странах с переходной экономикой см. K. Murphy and M. Hessel, "Stealing the state and everything else", *Project Syndicate Survey*, Winter 1999 [www.project-syndicate.cz].

⁴²² По некоторым оценкам, российские предприниматели расходуют на взятки примерно 33,5 млрд. долл. в год, что примерно соответствует размеру государственного бюджета. Фактически коррупция означает увеличение в два раза налогового бремени. "Russia: entrenched corruption stifles private sector", *Oxford Analytica Brief*, 3 October 2002.

ДИАГРАММА 5.6.3

Оценки размера теневого сектора в странах с переходной экономикой, 1990 и 1994–1995 годы
(В процентах от ВВП)



Источник: F. Schneider, D. Enste, *Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences*, IMF Working Paper WP/00/26 (Washington, D.C.), February 2000.

непредсказуемость правительственных мер могут приводить к ослаблению всей переходной экономики. В связи с увеличением неформального сектора экономики еще больше сужается налоговая база, что отрицательно сказывается на способности правительства обеспечивать общественные блага, включая осуществление реформ (диаграмма 5.6.3). Неспособность государства осуществлять свои основные функции в свою очередь благоприятствует дальнейшей коррупции.

Такой порочный круг – явление нередкое. Согласно некоторым исследованиям, в странах СНГ несправедливые налоги, довольно обременительные регулирующие положения и слабо развитая система общественных благ связаны также с низким экономическим ростом и высокой долей неформальной экономической деятельности⁴²³. Аналогичным образом, в странах с более значительной коррупцией выше доля неформального сектора⁴²⁴. С учетом этих взаимосвязей возникла концепция "ловушки недостаточных экономических и политических реформ", в которую, как утверждается, попали многие страны СНГ. В качестве средства, по-

⁴²³ S. Johnson, D. Kaufmann, A. Shleifer, "The unofficial economy in transition". *Brookings Papers on Economic Activity*, 2 (Washington, D.C.), 1997.

⁴²⁴ S. Johnson, D. Kaufmann, P. Zaido-Lobaton, "Regulatory discretion and the unofficial economy", *American Economic Review*, Vol. 88, No. 2, 1998, pp. 387-392.

зволяющего выбраться из такой ловушки, как правило, предлагаются меры, направленные на усиление экономической конкуренции и политической состязательности, то есть на искоренение экономической и политической монополии, путем развития надлежащих институтов. Однако становление таких институтов зависит от политической востребованности демократии и рыночных институтов, и пока еще не ясно, достаточно ли сильно в странах СНГ стремление к политическому и экономическому плюрализму, чтобы это случилось⁴²⁵.

в) Медленно формирующиеся демократические институты

Демократия и связанная с ней система эффективных "сдержек и противовесов" обеспечивают, чтобы государственное управление (или "осуществление политических, экономических и административных полномочий по управлению государственными делами")⁴²⁶ отражало предпочтения граждан, хотя взаимосвязи между демократией, системной реформой и экономическим ростом не являются прямолинейными⁴²⁷. Вместе с тем некоторые эмпирические исследования подтверждают тезис о том, что политическая свобода облегчает, а не сдерживает принятие рыночных реформ и что эти два процесса являются взаимодополняющими и взаимоусиливающими. Кроме того, существование активного гражданского общества является одним из ключевых факторов, влияющих на принятие системных реформ⁴²⁸.

Как правило, слабые демократические институты в странах СНГ выступают серьезным сдерживающим фактором системных реформ и объясняют их эволюционный характер. Хотя большинство этих стран теперь являются существенно более демократичными и открытыми, чем при коммунистическом режиме, ни одна страна СНГ не добилась достаточного прогресса в создании плюралистического демократического общества⁴²⁹. В некоторых странах СНГ демократия не была даже выдвинута в качестве политической цели. В других странах переходный процесс был начат и осуществлялся малочисленной элитой, которая принимала решения о выборе политической системы и экономиче-

⁴²⁵ A. Åslund, P. Boone, S. Johnson, *Escaping the Under-Reform Trap*, IMF Staff Papers, Vol. 48, Special Issue (Washington, D.C.), 2001.

⁴²⁶ UNDP, *Reconceptualizing Governance*, Discussion Paper 2 (New York), January 1997, p. 9.

⁴²⁷ A. Przeworski, F. Limongi, "Political regimes and economic growth", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, No. 3, Summer 1993, pp. 51-69.

⁴²⁸ J. Dethier, H. Ghanem, E. Zoli, *Does Democracy Facilitate the Economic Transition? An Empirical Study of Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2194 (Washington, D.C.), October 1999.

⁴²⁹ Согласно классификации организации "Фридом хауз", ни одна страна СНГ не имеет рейтинг "укрепившейся демократии", девять стран СНГ относятся к группе "переходных правительств", а три страны имеют статус "укрепившейся автократии". Freedom House, *Nations in Transit 2002* [www.freedomhouse.org].

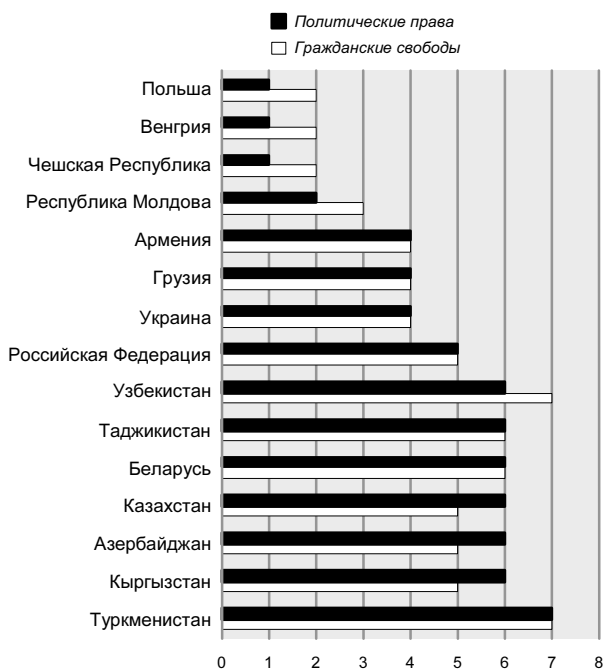
ТАБЛИЦА 5.6.4

Оценка демократических выборов в СНГ

Страны СНГ	Вид выборов	Дата	Основные выводы	Основные нерешенные проблемы	Конституция, институты и административные структуры
Армения	Парламентские	Май 1999 года	Проведены в целом мирно и при соблюдении порядка.	Присутствие посторонних лиц на избирательных участках, проблемы с точностью составления избирательных бюллетеней, транспарентность процедур подсчета голосов и установления результатов.	Президент обладает значительной властью, тогда как полномочия парламента являются относительно слабыми; политическая система по-прежнему остается в значительной степени централизованной, в рамках которой руководители регионов назначаются президентом.
Азербайджан ..	Парламентские	Январь 2001 года	Не соответствовали международным стандартам.	Фальсификация выборов, манипуляция показателями участия населения в голосовании, манипуляция протоколами результатов голосования, запугивание, посторонние местные должностные лица контролировали процесс и оказывали влияние на избирателей.	Президент обладает широкими полномочиями. Конституция провозглашает принцип разделения полномочий, однако на практике ни одно важное решение не принимается без личного одобрения президента.
Беларусь	Президентские	Сентябрь 2001 года	Серьезные недостатки в процессе проведения выборов.	Необходимость в принятии стратегий для развития полностью функционирующего гражданского общества и демократических политических структур.	Президент обладает обширными полномочиями, назначая премьер-министра, руководителей регионов, половину членов Конституционного суда и председателя центрального банка.
Грузия	Президентские	Апрель 2000 года	Необходимо добиться значительного прогресса для обеспечения полного соблюдения обязательств как государства, участвующего в ОБСЕ.	Необходимо улучшить правовые рамки, функционирование государственных средств массовой информации и применение процедур подсчета и установления результатов.	Президент обладает обширными полномочиями и может накладывать вето на принятие любых законов.
Казахстан	Парламентские	Октябрь 1999 года	Стали пробным шагом в направлении демократии.	Незаконное вмешательство исполнительных органов; повсеместные нарушения в ходе подсчета голосов.	Президент определяет основные направления политики, хотя осуществление политики возложено на правительство и его министерства.
Кыргызстан	Президентские	Октябрь 2000 года	Не были соблюдены принятые в рамках ОБСЕ обязательства в отношении демократических выборов.	Серьезные нарушения в процедурах установления результатов и фальсификация выборов.	Внесенные в конституцию поправки укрепили полномочия президента в ущерб полномочиям парламента.
Республика Молдова	Парламентские	Февраль 2001 года	Были соблюдены международные стандарты проведения демократических выборов.	Неточная и неполная информация в избирательных бюллетенях; отсутствие сотрудничества со стороны руководителей Приднестровья.	Внесенные в конституцию поправки способствовали укреплению парламентской республики путем предоставления парламенту права непосредственно избирать президента.
Российская Федерация	Президентские	Март 2000 года	Заметный дальнейший прогресс к укреплению демократического развития.	Необходимость обеспечения беспристрастности государственных и частных средств массовой информации.	Президент обладает обширными исполнительными полномочиями. Дума может возражать против решений президента, только если она наберет две трети голосов.
Таджикистан ...	Парламентские	Февраль 2000 года	Заметное улучшение процесса демократического развития.	Необходимо улучшить избирательный процесс, для того чтобы он соответствовал минимальным демократическим стандартам проведения справедливых, равных, свободных, тайных, транспарентных и гласных выборов.	Президент является самым влиятельным центром политической власти, а правительство и парламент в значительной степени играют подчиненную роль.
Туркменистан ..	Парламентские	Декабрь 1999 года	Избирательный механизм во многом не соответствует обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ.	Исполнительные органы осуществляли полный контроль за всей деятельностью; сильно ограничены основные свободы.	Конституция возлагает исполнительную власть на президента; все основные решения на любых уровнях управления должны одобряться в канцелярии президента.
Украина	Парламентские	Март 2002 ода	Украина приблизилась к соблюдению международных обязательств и стандартов в отношении проведения демократических выборов.	Не обеспечиваются равные условия при проведении выборов.	Президент назначает правительство и контролирует ключевые структуры, включая службы безопасности.
Узбекистан	Парламентские	Декабрь 1999 ода	Не были соблюдены обязательства, принятые в рамках ОБСЕ.	Нет реального выбора среди кандидатов, и выборы нельзя считать состоятельными.	Правительство, парламент и судебная система фактически подчиняются президенту.

Источник: OSCE [www.osce.org/odihr/document/reports/election_reports] and The Economist Intelligence Unit Limited, различные выпуски EIU Country Profiles. См. на веб-сайте www.eiu.com "Constitution, institutions and administration".

ДИАГРАММА 5.6.4

Гражданские свободы и политические права,
2001–2002 годы

Источник: Freedom House, *Freedom in the World, Annual Global Survey of Political Rights and Civil Liberties, 2001-2002* [www.freedomhouse.org].

Примечание: Используется шкала от 1 до 7 (1 – "наибольшая свобода", 7 – "наименьшая свобода").

ских реформ при незначительном участии более широких слоев общества или даже вообще без их участия⁴³⁰. Такая элита нередко пытается придать легитимность своей власти с помощью псевдореформ. Во многих странах СНГ проводятся регулярные состязательные выборы, которые, правда, омрачаются различными нарушениями или манипулируются политической или экономической элитой (таблица 5.6.4).

В целом политическая модель, принятая странами СНГ, характеризуется сильной властью президента и более ограниченными полномочиями правительства и парламента⁴³¹. Первоначально в некоторых из этих стран было отмечено снижение роли исполнительной власти, однако со временем в законодательство были внесены изменения для укрепления президентской власти, с тем чтобы компенсировать, как считалось, снижение контроля за социально-экономическим развитием (таблица 5.6.4). В результате руководители многих стран СНГ, как представляется, обладают неоправданно большой властью. Они часто подчеркивают необходимость упорядочения "хаотичного" общества, вместо

⁴³⁰ В отличие от этого, значительная часть переходных преобразований в восточной Европе была начата гражданским обществом и в принципе определялась на основе консультаций и консенсуса в рамках всего общества.

⁴³¹ Все страны восточной Европы предпочли парламентскую демократию с сильным правительством, подотчетным парламенту, и ограниченной ролью президента.

того чтобы предложить формирование конструктивной и долговременной коалиции. Обычно такие руководители пользуются широкой поддержкой своих избирателей, несмотря на относительно низкий уровень гражданских свобод и политических прав во всем регионе СНГ (диаграмма 5.6.4). Например, в России и Украине более 80 процентов населения считают, что сильный руководитель важнее демократии, и это соответствует их представлению о том, что демократия ведет к хаосу и анархии, тогда как сильное государство, олицетворяемое сильным президентом, может обеспечить мир и порядок⁴³².

В других странах СНГ, несмотря на то что они являются демократическими, во многих случаях наблюдаются такие явления, как отсутствие ограничений власти правительства, неравенство перед законом и несоблюдение прав меньшинств. Это означает, что свободные и справедливые демократические выборы не всегда приводят к избранию демократических правительств. В связи с этим выдвигается предположение о том, что в некоторых странах, недавно вставших на путь демократии (в частности, в СНГ), сформировались правительства, сочетающие существенную степень демократии с отсутствием в значительной степени либеральной культуры⁴³³. Высказываются также возражения против этого тезиса, в частности утверждается, что первоначально "молодая и неопытная демократия" может порождать такие пагубные, сеющие распри побочные тяжелые последствия, как национализм, межэтнические конфликты или войны, однако со временем демократия помогает насаждать традиции прозрачности, добропорядочности, терпимости и подотчетности⁴³⁴. Необходимость в таком переходном периоде связана с тем, что методы "рационального управления" не могут быть навязаны обществу, поскольку они являются результатом эволюционного процесса, предполагающего постепенное развитие политической культуры. Хотя для этого требуются формальные институты и принципы, решающую роль играют также нормы поведения, неформальные обычаи и добровольные кодексы поведения. Данные процессы являются сложными, не до конца изученными и, прежде всего, длительными.

5.7 Некоторые выводы и нерешенные задачи

Как было показано в настоящей главе, для успешных переходных преобразований требуется последовательный и устойчивый прогресс в осуществлении системных – то есть базовых и структурных – реформ, который в значительной степени зависит как от исходных

⁴³² В то же время подавляющее большинство граждан России и Украины не придают большого значения и не доверяют государственным институтам, таким как исполнительные органы правительства, парламент и судебная система. Н. Harland et al., loc. cit., pp. 38-40.

⁴³³ F. Zakaria, "The rise of illiberal democracy", *Foreign Affairs*, November/December 1997.

⁴³⁴ C. Kupchan, "Democracy first", *Foreign Affairs*, May/June 1998.

условий, так и от эффективного государственного управления. Вместе с тем в странах СНГ процесс осуществления структурных реформ пока еще не обрел устойчивого динамизма на основе усилий в области либерализации, и прогресс в данном плане серьезно сдерживается коррупцией и медленным формированием демократических институтов. Многие из этих факторов объясняются неблагоприятными исходными условиями и наследием коммунистического прошлого, порой усугублявшихся политическими кризисами и вооруженными конфликтами. Поэтому общие результаты осуществления системных реформ в СНГ разочаровывают, в особенности в сравнении с центрально-европейскими или балтийскими странами. Одним из отрицательных аспектов, проявившимся в некоторых случаях, является так называемая "ловушка недостаточных реформ", когда несоответствие между, с одной стороны, либерализацией или приватизацией и, с другой стороны, процессом формирования экономических и политических институтов позволяет влиятельным группам блокировать осуществление сбалансированного процесса реформ. В глазах населения авторитарная реакция на сбой реформ может оказаться привлекательнее либерального подхода, что, в свою очередь, может создавать угрозу для дальнейшей демократизации этих обществ.

Перед странами СНГ по-прежнему стоят многочисленные задачи в области реформ, которые различаются между странами в зависимости от уже достигнутого ими прогресса. Из анализа, представленного в настоящей главе, вытекает прежде всего вывод о том, что всем странам СНГ необходимо крепить верховенство закона в целях формирования отношений доверия как между государством и его гражданами, так и между всеми участниками рынка. Для этого требуется сократить существующий разрыв между принятием законодательства и его применением, поскольку это выступает одним из основных препятствий, сдерживающих иностранные и отечественные инвестиции, реструктуризацию предприятий и эффективную конкуренцию. В СНГ так же, как и в других регионах, прогресс в правовой сфере должен соответствовать прогрессу в экономических преобразованиях и демократической трансформации. Все эти три направления деятельности являются взаимоусиливающими, и поэтому улучшение гарантированного в правовом плане инвестиционного климата будет способствовать дальнейшему прогрессу в осуществлении экономической, а также политической и правовой реформы.

Во-вторых, необходимость укрепления принципа верховенства закона ощущается особенно остро в странах СНГ, располагающих богатыми природными ресурсами. Первоначальный этап реформ позволил Азербайджану и Казахстану развить сектор природных ресурсов, однако в странах, экспортирующих сырьевые товары, заинтересованные группы склонны оказывать давление, с тем чтобы воспрепятствовать дальнейшему

осуществлению структурных реформ. В этих условиях требуется экономическая диверсификация, для чего, в свою очередь, необходимы прежде всего позитивные и стабильные условия для частных инвестиций, а именно низкие барьеры для создания новых предприятий, а также продуманная политика в области конкуренции и налогообложения, причем все эти компоненты должны основываться на принципе верховенства закона.

В-третьих, для стран, где процесс реформ в целом осуществляется медленно, в частности для Беларуси, Туркменистана и Узбекистана, очевидная задача состоит в том, чтобы серьезно приступить к осуществлению базовых реформ, включая широкомасштабную либерализацию и ускорение приватизации. В большинстве других стран СНГ в общем ощущается необходимость в принятии более последовательного подхода и в консолидации реформ, например, путем завершения программ приватизации (включая приватизацию ключевых государственных монополий). В частности, во многих кавказских и центрально-азиатских странах для решения проблемы низкой собираемости налогов требуется успешная интеграция теневой экономики.

И наконец, в странах, добившихся относительно более значительного прогресса на пути реформ, а именно в Казахстане, Кыргызстане и России, по-прежнему стоят важные задачи по осуществлению структурных и институциональных реформ, необходимых для обеспечения эффективного функционирования рыночной экономики. Более целенаправленного подхода требует реструктуризация предприятий: конкурсные процедуры слабы, а коррупция, административные и налоговые барьеры, с которыми сталкиваются новые частные предприятия, а также неопределенность нормативно-правовой среды ограничивают выигрыш от других реформ. Кроме того, правительствам еще предстоит продемонстрировать, что они не будут стремиться обратить вспять процесс либерализации в случае возникновения экономических кризисов.

Хотя во всем регионе СНГ существует бесспорная необходимость в ускорении системных реформ, следует прямо признать, что во всем мире политические, экономические и социальные реформы всегда являются "незавершенным процессом". Не может быть окончательной уверенности в их конструкции, осуществлении, сроках и, в конечном счете, успехе. Несмотря на задержки в осуществлении системных реформ в странах СНГ, был достигнут прогресс, причем в некоторых случаях довольно значительный, особенно если учитывать неблагоприятные исходные условия. Несмотря на недостатки, нельзя недооценивать достигнутые результаты и необходимо поощрять успешный опыт. Кроме того, в последние годы в некоторых странах процесс реформ ускорился, в особенности в России и Казахстане. После ряда лет болезненных неудач России удалось достичь особенно обнадеживающего прогресса в осуществлении реформ, что может сыграть также важную

роль в формировании отношения к реформам и политики в области реформ в остальных странах СНГ. В результате пример России в осуществлении успешных реформ может стать стимулом к достижению прогресса реформ в других странах СНГ. Содействие дальнейшей либерализации торговли в рамках СНГ (глава 6) будет, безусловно, способствовать общему прогрессу в деле

реформ среди всех стран, и в определенный момент данные процессы станут взаимоусиливающими. Таким образом, достигнутый в последнее время успех в осуществлении реформ в некоторых странах позволяет надеяться на то, что следующие этапы экономических преобразований в СНГ будут более успешными, чем в течение первого десятилетия.