

RUSSIA and **Central-Eastern** **EUROPE**

**Transformations
in Late 20th–
Early 21th Century**

IN TWO VOLUMES

Volume One
CHANGES



MOSCOW NAUKA 2005

РОССИЯ и **Центрально-Восточная** **ЕВРОПА**

**трансформации
в конце XX–
начале XXI века**

В ДВУХ ТОМАХ

Том первый
ПРЕОБРАЗОВАНИЯ



МОСКВА НАУКА 2005



*Издание осуществлено при финансовой поддержке
Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ)
проект № 05-02-16008д*

Ответственные редакторы

доктор экономических наук, профессор *С.П. Глинкина*,
доктор исторических наук, профессор *И.И. Орлик*

Россия и Центрально-Восточная Европа : трансформации в конце XX – начале XXI века. В 2 т. / Ин-т междуна. экон. и полит. исслед. РАН. – М. : Наука, 2005. – ISBN 5-02-033961-X.

Том I. Преобразования. – 2005. – 357 с. – ISBN 5-02-033962-8.

В первом томе двухтомной монографии освещены главные направления экономических и политических преобразований в России и странах Центрально-Восточной Европы в конце XX – начале XXI в., их сложности и последствия, а также формирование новых условий для развития взаимоотношений России и европейских постсоциалистических государств. Рассмотрены теоретические аспекты трансформационных реформ, их практическая реализация. Обширный информационно-аналитический материал раскрывает современное состояние и возможные перспективы преобразований на постсоциалистическом пространстве, их общие черты и страновые особенности.

Для широкого круга читателей – экономистов, историков, социологов, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов вузов.

По сети «Академкнига»

Russia and Central-Eastern Europe : Transformations in Late 20th – Early 21st Century. In two volumes. – М. : Nauka, 2005. – ISBN 5-02-033961-X.
Vol. I. Changes. – 2005. – 357 p. – ISBN 5-02-033962-8.

Volume I of the present two-volume monographic study focuses on the principal trends of economic and political transformations in Russia and Central-Eastern Europe in late 20th – early 21st century, their complexity and consequences as well as the evolving new environment for the development of relations between Russia and the European post-socialist countries. Theoretical aspects of transformation reforms, their practical implementation are investigated. Extensive information and analytical fundament help present the modern state and likely prospects of transformations on the post-socialist space, their common features and the specifics of every single country.

The book will be of interest for a broad spectrum of readers – economists, historians, sociologists, scholars, high school lecturers, postgraduates and students.

ISBN 5-02-033961-X
ISBN 5-02-033962-8 (Т. I)

© Институт международных экономических
и политических исследований РАН, 2005
© Редакционно-издательское оформление.
Издательство «Наука», 2005

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 7

Раздел первый

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ РЕФОРМ

Глава I. Трудный путь экономических трансформаций 12

Глава II. Взаимодействие России со странами СНГ 27

Глава III. Постсоветское общество: варианты развития 45

Глава IV. Структурная адаптация российского общества
к вызовам глобальной модернизации: проблемы
самоопределения 60

Раздел второй

ПРАКТИКА ТРАНСФОРМАЦИЙ

Глава V. Политические преобразования в России 85

Глава VI. Политические преобразования в странах
Центрально-Восточной Европы 110

Глава VII. Экономические реформы в странах Центрально-
Восточной Европы 155

Глава VIII. Социальная составляющая трансформации 199

Глава IX. Аграрные преобразования в странах Центрально-
Восточной Европы и России 243

Глава X. Региональное развитие в Центральной Европе и
России 275

Глава XI. Трансформации в СНГ и их последствия
для отношений с Россией 304

Introduction	7
--------------------	---

Part One
THEORETICAL ASPECTS
OF TRANSFORMATION REFORMS

<i>Chapter I.</i> The Hard Path of Economic Transformations	12
<i>Chapter II.</i> Russia and Its Interaction with CIS Countries	27
<i>Chapter III.</i> The Post-Soviet Society: Development Variants	45
<i>Chapter IV.</i> Structural Adjustment of Russian Society to Global Modernization Challenges: Problems of Self-Determination	60

Part Two
TRANSFORMATION PRACTICES

<i>Chapter V.</i> Political Changes in Russia	85
<i>Chapter VI.</i> Political Changes in Central-Eastern European Countries	110
<i>Chapter VII.</i> Economic Reforms in Central-Eastern European Countries	155
<i>Chapter VIII.</i> The Social Dimension of Transformation	199
<i>Chapter IX.</i> Agrarian Changes in Central-Eastern European Countries and Russia	243
<i>Chapter X.</i> Regional Development in Central Europe and Russia ...	275
<i>Chapter XI.</i> Transformations in the CIS and their Impact on CIS Russia Relations	304

В течение ряда лет в России и других постсоциалистических странах Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ) и Сообщества Независимых Государств (СНГ) заметно возрос интерес к анализу хода и результатов трансформационных реформ, начатых на переломе 80–90-х годов прошлого века. Признана целесообразность сравнительного анализа трансформационных процессов, что позволяет учесть позитивные и негативные элементы¹ практически однородных преобразований в странах, которые в недавнем прошлом придерживались одинаковых методов управления в экономике, социальной сфере и в международной политике.

Сравнительный анализ экономических и политических реформ в России и постсоциалистических странах ЦВЕ и СНГ позволяет раскрыть не только их общие черты и страновые особенности, но и определить перспективные направления развития этих государств, их место в мировой экономике и политике, потенциальные возможности и перспективы перехода от “застойного” к взаимовыгодному сотрудничеству между ними. Научному анализу этих процессов посвящена настоящая двухтомная монография.

Вопрос оценки результатов трансформационных реформ во всех постсоциалистических странах, а не только в России является остро дискуссионным, что нашло отражение и на страницах предлагаемой вниманию читателей монографии. Разброс мнений огромен: от признания детерминированности результатов и объяснения всего случившегося закономерным до крайне критических оценок, к каковым, например, относится позиция академика Д.С. Львова. “Вот уже почти три пятилетки, – пишет он, – мы продвигаемся по пути рыночных реформ. Но по уровню экономического развития мы едва приблизились к дореформенному 1990 г. В оправдание этого постоянно можно слышать о трансформационном кризисе, о его неизбежности, о том, что либерализация экономики выявила всю убогость прежней хозяйственной системы и ясно указала на необходимые направления дальнейших действий. Однако даже если согласиться с этими суждениями, остается вопрос о темпе преобразований. При масштабах

российской экономики, колоссальной инерции сложившихся отношений и технологии шоковая либерализация не только высветила изъяны старой системы, но и воспроизвела их в новых условиях. Поэтому она не увеличила шансы на нормальную жизнь, а уменьшила их. Мы оказались абсолютно неподготовленными “к этому неожиданному феномену сохранения всех старых проблем в новых обличьях. В дополнение к старым появились новые проблемы. Главная цена уже уплачена и уплачена с беспрецедентной поспешностью – это потеря управляемости экономикой, громадный ущерб, нанесенный производству и жизненным интересам десятков миллионов людей”².

Есть среди российских экономистов и те, кто считает, что основные реформы еще не начались, что впереди реформы, призванные превратить предприятия в адекватных рынку субъектов хозяйствования, антимонопольная реформа, реформа финансового рынка, агросферы, заработной платы, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, пенсионная реформа и др. Поэтому, подчеркивают они, до развитого рынка России идти, видимо, еще пару десятков лет.

И в этой точке зрения, как и в приведенных выше, есть своя правда. Критический анализ изменений в системе управления экономикой России позволяет сделать вывод, что от командной, централизованно планируемой экономики за годы трансформационных реформ уйти удалось, но сформировавшаяся в ходе преобразований новая экономическая система пока еще серьезно отличается от цивилизованной рыночной экономики. Многие беды связаны с тем, что на начальном этапе реформирования недостаточно внимания было уделено институциональному строительству, т.е. созданию институтов рыночной экономики, усилению роли государства, отвечающего требованиям современного этапа развития, реформированию естественных монополий, структурной политике, социальной составляющей реформ.

Значительное место в монографии уделено анализу трансформации в странах Центрально-Восточной Европы, которые, так же как и Россия, столкнулись на пути реформ со значительными трудностями, но в целом прошли их более успешно. И это при том, что большинство стран ЦВЕ на момент начала трансформации имели неадекватную либо недостаточно развитую правовую, финансовую и коммерческую инфраструктуру, немногочисленный класс предпринимателей. По признанию западных экспертов, лишь Венгрия с ее более чем 20-летними предтрансформационными реформами к началу 90-х годов приблизилась к минимально необходимому уровню развития рыночной инфраструктуры³.

Особую специфику трансформационным реформам в странах ЦВЕ придавала активная подготовка этих государств к вступлению в Европейский Союз, которое для восьми из них состоялось 1 мая 2004 г. Выдвинутые перед странами ЦВЕ Евросоюзом критерии членства совпали с основными направлениями трансформирования экономик и политических систем этих стран, а график продолжительных переговоров и финансовая поддержка ЕС динамизировали эти процессы. Однако и в ЦВЕ признается, что цена трансформационных реформ оказалась более высокой, чем планировалось на старте. Показательными с этой точки зрения являются выводы, сделанные в главах монографии, посвященных анализу влияния трансформационных процессов на региональное развитие стран ЦВЕ и России, на ситуацию, складывающуюся в аграрной сфере этих государств.

Ряд глав монографии посвящен социально-политической трансформации в странах СНГ, включая Россию, и ЦВЕ, становлению институтов демократической системы, изменениям в структуре общества. Оценки результатов преобразований и в этой сфере являются дискуссионными. Очевидно, что страны ЦВЕ добились больших успехов на пути становления демократии и гражданского общества, формирования правового государства, чем Россия. Сказались иные исторические традиции и менталитет общества, более подготовленный уровень национальных элит, ощутимо обновленных в период реформ, более развитой гражданской настрой населения, а также национальный консенсус относительно ориентации на европейские стандарты общественной жизни, открытость иностранному капиталу и т.д.

Путь России по трансформации политической системы общества характеризуется значительной спецификой. Авторы монографического исследования в своих оценках существенно расходятся с теми исследователями на Западе, кто, как, например, известный историк и знаток России, директор библиотеки Конгресса США Дж. Биллингтон, считает, что “впервые в русской истории мирные политические перемены были осуществлены снизу, став импровизацией самых разных людей с самыми разными интересами. В дальнейшем формировании политического и экономического развития России участвовали представители множества профессий и провинциальных центров. Несмотря на сохранение тяжелого гнета централизованной бюрократии и на возникновение полукриминальных монополий, Россия впервые за ее современную историю начала мирно преобразовываться силами, действующими снизу-вверх и от периферии к центру”⁴.

Среди авторского коллектива монографии достигнут в большей или меньшей мере консенсус относительно того, что, хотя за

годы реформ и был достигнут некоторый прогресс в реализации политических принципов функционирования современного демократического общества в России, их осуществление все же во многом остается формальным и находится под постоянной угрозой ограничения, при этом роль гражданского общества в реформировании политической системы является весьма скромной.

Трансформации постсоциалистического общества происходят не в “безвоздушном” пространстве, а в условиях глубочайших, подчас весьма драматических геополитических сдвигов. И они, эти потрясения, существенным образом влияют на трансформации. Без преувеличения можно сказать, что многие геополитические процессы (распад Советского Союза, кризис международной и европейской системы безопасности, новые рецидивы “холодной войны” и пр.) предопределяли и определяют во многом сегодня направления и качество реформ в бывших социалистических странах.

Кардинальные преобразования на постсоциалистическом пространстве не могут быть должным образом осмыслены без раскрытия их тесных связей с мирохозяйственными проблемами. “За последнюю четверть века в мировом хозяйстве произошли настолько крупные изменения, что они вынуждают по-новому подходить к обсуждению проблем формирования рынка в постсоциалистических обществах. Отчасти эти изменения продиктованы стремительным развитием науки, техники и информатики, превративших земной шар в тесно переплетенный клубок технопроизводственных, торговых, финансовых и иных взаимозависимостей. Но огромную роль в произошедших трансформациях сыграли также теория и практика неолиберализма, во многом предопределившие конкретный характер произошедших изменений”⁵. В монографии предприняты попытки анализа внешних условий развития трансформирующихся государств, в частности, рассматриваются вопросы структурной адаптации российского общества к вызовам глобальной модернизации, вопросы взаимодействия России со странами СНГ, ЦВЕ, “Большой Европой”.

* * *

В двух разделах первого тома монографии освещены теоретические вопросы разработки стратегии трансформационных реформ и практика реформирования постсоциалистических обществ. Сравнительный анализ моделей рыночных реформ в постсоциалистических странах позволяет сделать выводы для совершенствования российской модели социально-экономического развития. Авторы монографии надеются, что их многолетняя ис-

следовательская работа в этой области оказалась полезной, внесла определенный вклад в то, что “сдвиг в понимании, как и какими методами, какими темпами должно реформироваться общество, произошел”⁶. Однако переходный период не завершен⁷. И странам ЦВЕ, и России предстоит еще сделать много для “уменьшения разрыва, отделяющего их от развитых стран Запада”⁸. А посему сравнительный анализ путей решения этих задач бывшими социалистическими странами остается актуальным.

Авторский коллектив первого тома.

Введение – С.П. Глипкина, И.И. Орлик; раздел первый – А.Д. Некипелов (гл. I), Р.С. Гринберг (гл. II), К.И. Микульский (гл. III), С.Н. Сильвестров (гл. IV); раздел второй – Н.И. Бухарин (гл. V и VI), Н.В. Куликова (гл. VII), Л.С. Дегтярь (гл. VIII), А.Н. Саморукова, Г.И. Шмелев (гл. IX), Л.Б. Вардомский (гл. X), Л.С. Косикова (гл. XI).

Научно-вспомогательную работу провели Л.Е. Перевезенцева и Т.Г. Фейт.

¹ Например, особую роль для России опыта стран Восточной Европы отмечал еще десять лет назад Р. Евстигнеев (см. *Евстигнеев Р.* Российская реформа на фоне мирового опыта // *Вопр. экономики.* 1993. № 2. С. 4.

² Россия в глобализирующемся мире. Политико-экономические очерки / Под ред. Д.С. Львова. М., 2004. С. 7–8.

³ См. *Трансформация постсоциалистического общества* / Отв. ред. К.И. Микульский. М., 2003. С. 587.

⁴ *Биллингтон Д.Х.* Икона и топор. Опыт истолкования истории русской культуры. М., 2001. С. 9.

⁵ *Трансформация постсоциалистического общества.* С. 693.

⁶ Там же.

⁷ Там же. С. 136.

⁸ *Коседовский В.* Стратегические обусловленности экономических реформ в странах Центрально-Восточной Европы // *Белорусский экономические журнал.* 2001. № 2. С. 35–42.

Раздел первый

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ РЕФОРМ

Глава I

ТРУДНЫЙ ПУТЬ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

На рубеже двух столетий в жизни постсоциалистических стран произошли кардинальные изменения. Важные шаги сделаны в переходе от авторитарной системы политического устройства к демократической. Были демонтированы механизмы директивного управления экономикой и проведена значительная либерализация хозяйственной деятельности; сложились основные институты рыночной экономики (частная собственность, базовая инфраструктура товарных и факторных рынков). С окончанием холодной войны исчезла угроза вовлечения стран в глобальный конфликт, появилась реальная возможность концентрации ресурсов на решении насущных проблем внутреннего развития.

Вместе с тем истекшие два десятилетия стали источником драматических вызовов. Процесс социально-экономической трансформации сопровождался распадом Советского Союза и появлением дезинтеграционных тенденций на территории России, глубоким падением и примитивизацией производства, накоплением серьезных социальных проблем. Значительная часть российского населения оказалась за чертой бедности. Подорваны гарантии на труд и жильё, бесплатное образование и медицинское обслуживание. Небывало возрос уровень преступности и детской беспризорности, резко сократилась продолжительность жизни. На фоне общего падения жизненного уровня произошло глубокое расслоение российского общества по величине получаемых доходов.

Цель «реформаторов» достигнута: мы живем в другой стране. В России, а не в СССР. Не в супердержаве, а в государстве, изо всех сил старающемся не скатиться окончательно в третий мир. Не в мощной научно-технической державе, а почти в топливно-сырьевой периферии мирового хозяйства. Да и экономика не командно-административная, а настоящая рыночно-капиталистическая, в полной мере соответствующая образцам конца XIX в.

В свое время очень бурную негативную реакцию у сторонников перестройки вызвало ее сравнение писателем Ю. Бондаревым с самолетом, который поднялся в воздух, не имея установленного места приземления. Сегодня ясно, что в этом писатель был прав: в момент начала перестройки ясны были только самые общие очертания желаемого будущего. Этот образ в дальнейшем постоянно уточнялся, но в конечном счете «посадка» произошла явно не там, где бы хотелось. Издержки перехода к демократии и рынку оказались невероятно большими. Они включают развал государства, огромное количество безвременно ушедших и неродившихся сограждан, обнищание значительной части населения, потерю существенной части доли научно-технического потенциала и прочее, и прочее.

1. Переход к рынку

Переход к рыночной экономике оказался в постсоциалистических странах значительно более сложным, чем это первоначально предполагалось. Все без исключения государства столкнулись в первые несколько лет преобразований с масштабным спадом экономической активности, дестабилизацией финансового положения, резким обострением социальных проблем. Всеобщность этих процессов на постсоциалистическом пространстве дала основание исследователям (а затем и политикам) говорить о трансформационном кризисе как о неотъемлемом спутнике системных изменений.

Необходимость реформирования социалистических стран, назревшая к концу 70-х – началу 80-х годов, возникла прежде всего в связи с нарастающими трудностями в управлении социальными и экономическими процессами. Старая система управления экономикой стала давать существенные сбои. Проблема проявилась не сразу. Более того, по отзывам некоторых членов совместной российско-американской группы по экономическим преобразованиям (1994 г.), почти до конца 60-х годов в США и других развитых странах бытовало представление, что советская экономическая система является гораздо более устойчивой и эффективной, чем американская. Поговаривали, что США безнадежно проигрывают экономическое соревнование с СССР. Это мнение основывалось на советских достижениях в области космоса, военных и научных технологий, да и в решении некоторых социальных вопросов. Единственным неоспоримым американским преимуществом признавалась свобода личности, жертвовать которой не хотели даже во имя дополнительного экономического роста.

Однако в 70-х, а еще более в 80-х годах советская экономика начала пробуксовывать, темпы роста замедлились, а, по некоторым оценкам, в 80-х годах ушли уже, так сказать, в минус (хотя официальная статистика этого еще не показывала). Главная беда состояла в том, что система демонстрировала явную неподготовленность к активному восприятию научно-технического прогресса, задачам новой цивилизационной фазы. Все ее составляющие начали работать вхолостую, что с каждым днем становилось очевиднее.

Архаичной выглядела политическая организация со своими жесткими рамками, за пределы которых личность не имела права выходить, с укоренившимся во всех слоях общества «двойным мышлением» и т.д. Одним словом, нарастало ощущение, что советская социально-политическая и экономическая система находится в кризисе. Хотя все это могло тянуться еще как минимум лет 20, но работать эффективно не могло. Именно поэтому советское общество уже в середине 80-х годов было вполне готово признать необходимость серьезных преобразований.

Однако твердых представлений о том, что нужно делать в первую, вторую и прочие очереди, увы, не было. Не было единой продуманной концепции планомерного движения к какой-либо определенной цели. Наивность представлений о преобразованиях, господствовавших в начальный период (в середине 80-х – начале 90-х годов), особенно очевидной становится сейчас.

Сначала казалось, что достаточно обеспечить более правильное распределение ресурсов в сторону наукоемких производств, чтобы перевести экономику в режим интенсивного роста, приблизить ее к новой цивилизационной фазе. Думалось, что задачу эту вполне можно решить в рамках социалистической собственности.

На повестку дня выдвинулась «стратегия ускорения». На ее реализацию были потрачены первые два года перестройки. Однако вскоре стало ясно, что хотя задача поставлена верно, но в рамках социалистической системы она не решается. Лозунг ускорения постепенно отошел на второй план, не потому, что научно-технический прогресс был не нужен, а потому, что добиться его в рамках существовавших тогда условий было невозможно.

Потом с огромным трудом стала пробиваться идея перехода к рынку. Вначале говорили только о «товарно-денежных отношениях», слова «рынок» боялись, причем не потому, что кто-то сверху запрещал, а так работал «внутренний цензор». Слово «рынок» начали употреблять сначала применительно к сотрудничеству стран СЭВ. Термин «рынок» к области международных отношений применяли и раньше, но лишь теперь стали вкладывать в

этот термин адекватное содержание. Таким образом, можно сказать, что «идея рынка» прорисовалась в процессе преобразования рынка стран СЭВ. То, что эта идея всего лишь «прорисовалась», доказывало господствовавшее мнение, что можно обойтись только рынком товаров, а рынки факторов производства вовсе не обязательны. Комплексного видения не было долгое время. Мышление в отношении тех или иных действий носило весьма фрагментарный характер. Делались какие-то частичные, разрозненные шаги, последствия которых во всей их совокупности в полной мере не осознавались. Естественно, что результаты иногда полностью или частично не соответствовали возлагаемым на эти действия надеждам.

Например, считали, что страна получит грандиозный толчок к повышению эффективности производства, увеличению его объема, развитию социальной сферы в случае простого раскрепощения энергии хозяйствующих субъектов. Одно из направлений реализации этой точки зрения привело к созданию кооперативного движения. Не хватало товаров народного потребления, на предприятиях были свободные мощности. Почему бы не дать людям возможность в их свободное время организовать кооперативы на этих мощностях, производить дополнительную продукцию, удовлетворять имеющийся спрос и т.д.? Со здравым смыслом это вполне согласуется. Но в процессе распределения этих «дополнительных мощностей» некоторые группы людей получили дополнительные возможности к извлечению доходов, вокруг этого начали формироваться групповые узкокорыстные интересы, в дальнейшем закреплявшиеся. А еще позже появились и «группы давления». Неверно думать, что кто-то в правящей верхушке сознательно изобрел кооперативы как средство или механизм перекачки государственных средств в частные руки. Но де-факто кооперативный процесс к этому привел. Народ у нас грамотный, быстро сообразил, как «безналичные» деньги (т.е. связанные определенными условиями, а потому не могущие сами по себе давить на «рынок») перевести в «наличные», т.е. совершенно настоящие, «живые» деньги, которые обрушились на экономику и вызвали инфляцию. Таким образом, благие помыслы привели к весьма сомнительным результатам: стали формироваться структуры, закладывающие основы перекачки ресурсов из госструктур.

Что касается раскрепощения энергии производителя, то была иллюзия: предприятие не может свободно работать потому, что в сфере управления в стране хорошо развиты только вертикальные связи, а горизонтальные – очень плохо. Раскрепостить субъекта хозяйственной деятельности можно, если снять иерархич-

ную систему: госпланы, министерства, главки, ограничивающие его инициативу своими распоряжениями сверху. Причем полагали, что сделать это можно, не меняя формы собственности. Все проблемы решит рыночный механизм в рамках государственной собственности. В то время почти не было людей, которые видели бы утопичность этого решения. По крайней мере только один человек – это Я. Корнай, написавший всемирно известную книгу «Дефицит», доказал, что можно иметь полностью децентрализованную (некомандную) экономику, которая тем не менее будет функционировать по особым, отнюдь не рыночным законам. То есть либерализация, демонтаж командных структур – вещь, необходимая для функционирования рынка, но недостаточная.

Для действия рынка нужны хозяйственные единицы, имеющие мотивацию, адекватную рынку. А простое раскрепощение государственных предприятий эту мотивацию не формирует. Мотивация хозяйствующих субъектов рынка, основанного на крупном современном производстве, ориентирована в краткосрочном плане на максимизацию прибыли, а в долгосрочном – на максимизацию так называемой чистой стоимости фирмы. А от чего зависит мотивация? От прав собственности не только юридических (под которыми имеются в виду формы собственности – государственная, частная, кооперативная и т.д.), но и от характера взаимоотношений между различными участниками: собственником, управляющими и наемными работниками.

В России же с самого начала стали искажаться взаимоотношения собственника и менеджеров. При демонтаже командной экономики менеджеры оказались вне всякого контроля и получили реальную возможность действовать так, как они считают нужным. И дело не в том, что все они занялись тем, что стали откачивать ресурсы в свой карман, строить виллы за границей, переводить в западные банки деньги и т.д. Делали это далеко не все. К тому же многие совмещали два, казалось бы, абсолютно противоречащих друг другу процесса. С одной стороны, откачивали ресурсы со своих предприятий себе в карман, а с другой – в силу прежнего менталитета – по-своему заботились о рабочем коллективе: «выбивали» деньги на зарплату, на социальную сферу, на сохранение инфраструктуры. Даже когда с точки зрения рыночного поведения рациональным было бы увольнение рабочих, они старались этого не делать.

Однако и в том случае, когда в основе их поведения были гуманные соображения, это дела не улучшало, потому что их поведение никоим образом не коррелировало с поведением менеджера, адекватным нормальной рыночной системе. То есть такого

менеджера, который главной своей задачей считает оптимизацию прибыли и максимизацию имущества собственника (кто бы то ни был – частный владелец или государство). Недооценка этого вопроса сверху привела к многим серьезным ошибкам, большим социальным издержкам, в том числе и к искажению функционирования самой хозяйственной системы.

В других постсоциалистических странах – бывших членах СЭВ – процесс перехода к рынку был более прагматичным. Нельзя сказать, что они принимали лучшие решения, но никому не пришлось в голову разрешить управляющим государственными предприятиями в процессе приватизации устанавливать самим себе любую зарплату, а в России это произошло.

Я. Корнай, основываясь на венгерском опыте, считал, что крупные государственные предприятия невозможно в короткий срок превратить в частные, поэтому им надо предоставить оперативную свободу действий в отношении производства и реализации своей продукции, но при этом осуществлять жесткий финансовый контроль за их деятельностью именно из-за опасности того, что они коллективом вместе или отдельными группами внутри коллектива начнут «растаскивать» собственность предприятия. Причем в систему этого жесткого контроля Я. Корнай предлагал ввести централизованное установление зарплаты, всех мер стимулирования и т.д. (что практически не отличается от подобных мер при социализме). Именно из-за того, что эти структуры нельзя преобразовать быстро, какое-то время они должны существовать в квазирыночном режиме. И в большинстве постсоциалистических стран так и происходило. Нельзя сказать, что проблемы не вполне рационального поведения государственных структур у них не было совсем. Но с такой силой, как в России, она не проявилась. В России при становлении рыночных отношений возобладал прямо-таки анархизм: если производитель должен быть раскрепощен, то пусть каждый делает что хочет, а рынок сам все отрегулирует. Тезис этот – очень опасен, что опыт России наглядно и подтвердил. Ведь до настоящего рынка стране и сегодня очень далеко.

2. Либерализация хозяйственной деятельности

На первых порах главной задачей либерализации хозяйственной деятельности полагали обеспечение мер по регулированию совокупного спроса. Правда, позиции ученых и практиков несколько разошлись. Часть ученых (которые, кстати сказать, в значительной мере определяли характер экономической полити-

ки в то время) основной задачей считала ограничение совокупного спроса методами монетарной и фискальной политики, что, по их мнению, позволило бы стабилизировать экономическую ситуацию и создать на основе естественного действия рыночных механизмов условия для экономического роста. Другие исследователи полагали необходимым стимулировать совокупный спрос для преодоления спада производства, возникшего в результате «шока», с которым столкнулась экономика в начале реформ. (Как известно, в результате «шокотерапии» появилось значительное количество свободных мощностей, что вело не к росту, а к дальнейшему спаду экономики.) Эти ученые приветствовали кейнсианские методы регулирования экономики.

Первый подход осуществлялся сторонниками монетаризма, опиравшимися на линию Вашингтонского консенсуса. Они исходили из того, что при социалистической системе спрос был избыточный, но зажатый. Например, предприятия не могли тратить свои деньги, как хотели, т.е. покупать все, что им нужно. Но именно это и было составной частью плановой системы социалистического хозяйства. Деньги, находившиеся на счету предприятия, были тесно увязаны с так называемыми фондами на товары и услуги, которые распределялись сверху. При отсутствии фондов предприятие не могло приобрести те или иные товары или услуги, даже имея на своем счету деньги. То есть «безналичные деньги», в сущности, не были настоящими деньгами. Таким образом, платежеспособный спрос жестко регулировался государственными планирующими органами. В случае же предоставления предприятию свободы покупать на свои деньги все, что оно хочет, эти псевдоденьги превращаются в деньги настоящие и обрушиваются на рынок товаров и услуг, относительное равновесие которого искусственно поддерживалось командной плановой системой. Не будучи гармонизирован соответствующим ассортиментом предложения, дополнительный спрос вызывает всплеск цен.

Что касается конкретного человека, то ситуация здесь чуть сложнее, но похожая. Конечно, потребитель сам решал, как ему тратить свои доходы. Однако из-за того, что зачастую он не мог найти нужного ему товара, формировались так называемые вынужденные сбережения. Безусловно, часть сбережений потребитель делал совершенно осмысленно для каких-то крупных покупок и т.д. Однако если бы он жил в условиях сбалансированного рынка, то соотношение между сбережениями и текущими расходами было бы иным. Понятно, что, не будучи ограниченными ассортиментом предложения, вынужденные сбережения потребителя точно так же выплескиваются на рынок, а это неизбежно приводит к росту цен.

Монетаристы считали, что раз всплеск цен при переходе к новой либеральной экономической системе неизбежен, нужно стабилизировать финансовую ситуацию в самом начале, реализуя очень жесткую монетарную и фискальную политику, т.е. дать ценам вырасти, а ассигнования на развитие промышленности заморозить. Производство сократится и жизненный уровень людей понизится, но одновременно резко снизится и давление на рынок, что даст ему возможности для реорганизации. Через некоторое время начнется нормальный здоровый рост на рыночной основе, и тогда все восстановится.

Другие экономисты, особенно когда произошел резкий скачок цен, а падение жизненного уровня приняло драматические формы, отмежевались от взглядов монетаристов на решение проблемы. Они подчеркивали, что отечественная экономика приближается к коллапсу: многие предприятия, лишённые государственного финансирования, либо остановились, либо стали работать на склад (поскольку их продукцию из-за высоких цен никто не мог купить), распространились неплатежи, возникли бартерные и прочие нерыночные формы обмена; они считали, что проблема упирается в недостаточное количество наличных денег; говорили: если мы увеличим количество денег, то продукция предприятий, которая сейчас не находит сбыта, начнет продаваться. Люди начнут получать зарплату, восстановится относительная гармония между спросом и предложением.

Мотивируя свою точку зрения, эта группа экономистов ссылалась на динамику таких показателей, как уровень реального денежного предложения, доли денежных агрегатов (M1 или M2) в ВВП. Апеллируя к кейнсианской теории, они не придавали особого значения тому факту, что последняя, хотя и допускает применение монетарных методов, явно предпочитает стимулирование совокупного спроса при помощи инструментов фискальной политики (снижения налогов, расширения государственных закупок). Но корень всех бед отечественные «кейнсианцы» видели в «дефиците денег» при наличии в экономике свободных мощностей. Отсюда и практический вывод: надо дать деньги на работу этих мощностей, появится дополнительное предложение, снизятся цены и т.д. Но и этот рецепт в российских условиях не действовал. После «выдачи денег» и небольшого вслед за тем временного эффекта вновь следовало повышение цен, которое опять-таки приводило к тому, что реальное денежное предложение снижалось.

С начала радикальных реформ сформировалась закономерность: чем больше денег в номинальном выражении «впрыскивалось» в экономику, тем меньше становился показатель отноше-

ния денежной массы к ВВП. Таким образом, стало ясно, что значение реального показателя (денежной массы) нельзя увеличить, просто печатая больше денег, потому что цены при этом растут быстрее, в результате реальная масса денег становится меньше, а не больше.

Встает вопрос, почему «кейнсианские» рецепты в целом в разных странах так или иначе работают, а в России дают совершенно неадекватный эффект? Ответ простой: они разрабатывались принципиально для другой экономической ситуации. Не для той, когда в государстве денег нет, а когда, наоборот, деньги есть, но тратить их хозяйствующие субъекты в силу каких-то причин не хотят: например, потому, что считают потенциально неэффективными капиталовложения в предлагаемые проекты; или потому, что ожидают ухудшения общей политической и экономической ситуации. Незагрузка мощностей в этом случае связана с дефицитом спроса. У России в основе всех бед были сложности, связанные с реаллокацией ресурсов (массовое перемещение ресурсов внутри экономики). При запуске рыночных или квазирыночных механизмов началась ломка всей производственной структуры. Многие мощности освобождались не потому, что спроса не было на продукцию, а потому, что производители ресурсов и производители продукции как бы «разошлись» в своих интересах. И этому способствовали структурные проблемы, связанные с несоответствием прошлой экономической и политической системы вновь образующейся. Что же касается «кейнсианской» теории, то она предусматривает просто флуктуации совокупного спроса на протяжении экономического цикла естественного процесса развития, а не коренную ломку.

Монетаристские же методы не давали результата, поскольку они исходили как бы из того, что в России уже существует нормальная рыночная экономика и действуют все ее основные законы. Полагали, что «эффект» ухудшения жизни будет кратковременным, пока все окончательно не устоится. Между тем системные институциональные вопросы, в частности с правами собственности, не были решены или были решены очень плохо в условиях приватизации, способствовавшей слишком равномерному распределению акций и формированию своеобразных колхозов уже на «финансовой ниве». То есть применяемые монетаристами меры были рассчитаны на совершенно иную экономическую систему – рыночную. А в стране ее пока что не было.

Процесс реаллокации ресурсов ими также практически не учитывался, и именно поэтому они существенно недооценивали глубину спада, который ожидает экономику в случае реализации их рецептов.

Выдвижение проблемы совокупного спроса на первый план в начале реформы было ошибочным. Какую монетарную и фискальную политику надо проводить – это, безусловно, важно, но с самого начала усилия нужно было сконцентрировать на проблемах системных, на проблеме установления нормальных взаимоотношений между участниками рыночного процесса – собственниками, менеджерами, наемными работниками. Нужно было не просто ломать старую систему, но и выработать линию поведения по отношению к этой ломке: например, смягчать «шок» или нет; если да, то в какой степени. Ведь в условиях рыночной экономики есть механизмы для его смягчения. Например, необязательно сразу полностью открывать внешние границы и ломать внутреннее экономическое пространство – можно делать это постепенно. Даже либерализацию цен можно было проводить не сразу, а поэтапно. На определенный период времени можно частично использовать дотационный механизм, как это делают другие страны.

А вместо всего этого во главу угла поставили вопрос о денежном предложении: сдерживать его либо расширять. На деле же оказалось, что это две стороны одной медали. Ужесточение вместо того, чтобы дисциплинировать, в российских условиях вело к нарастанию неплатежей, развитию бартера, безденежью, чего в нормальной рыночной экономике не должно быть. Государство сокращало расходы, чтобы сбалансировать бюджет, а вместо этого возникал снежный ком неплатежей, и в результате доходы в виде налогов падали в большей мере, чем расходы. Сокращение государственных расходов в рыночной экономике уменьшает дефицит, а в российской – увеличивает его. В теории этого быть не может, но в теории, относящейся к рыночной экономике, а не к российской – квазирыночной. Таким образом, долгое время дискуссия велась не по главному вопросу.

Постепенно становилось очевидным, что от командной, централизованно планируемой социалистической экономики удалось уйти, но сформировавшаяся в ходе преобразований новая экономическая система значительно отличается от нормальной рыночной экономики (во всяком случае той, которая принималась за эталон). В систему стандартных представлений о рыночной экономике, как известно, совершенно не вписываются систематические неплатежи, развитие бартерной системы товарообмена, одним словом, «обезденежение» хозяйственных связей. Нарастали и другие проблемы. Например, так называемая «открытая» безработица во многих из постсоциалистических стран находилась в целом на достаточно приемлемом уровне, но цифры по «скрытой» безработице (в рамках предприятий) были во много раз вы-

ше, что свидетельствовало о том, что предприятия функционируют отнюдь не в режиме рыночной экономики. Впрочем, и без особого анализа было видно, что значительный сектор средних и крупных приватизированных предприятий отнюдь не ориентирован на такую универсальную рыночную цель, как максимизация прибыли. Напротив, откачка активов с предприятий и вывоз капитала за рубеж приняли крупномасштабные формы, что с функционированием нормальной рыночной экономики также мало согласуется. Теперь можно сказать (во всяком случае о России), что страна находилась не столько в режиме созидания, сколько в режиме растаскивания созданного ранее. В глазах населения этим, конечно, были в значительной степени дискредитированы идеи перехода к рыночной экономике.

3. Управление экономикой

В правительстве нет единства по ключевым вопросам экономического развития. Есть явно выраженные группы. Одна занимает либеральные позиции и делает основной упор на совершенствование институтов рынка. Премьер-министр, а вместе с ним и ряд других министров занимают другую позицию, более соответствующую особенностям России и ее экономики. Она заключается в том, что наряду с совершенствованием институтов рынка нужно принимать меры по коррекции действий рыночного механизма в направлениях, обеспечивающих модернизацию российской экономики. И эта гетерогенность правительства, к сожалению, приводит к тому, что оно оказывается не очень дееспособным. Это тем более обидно в ситуации, когда в стране благодаря удачной внешней конъюнктуре есть хорошие возможности для роста. К сожалению, из-за политики, которая навязывается и проводится либеральным блоком, они сегодня не реализуются. Страна превращается в своеобразного скупого рыцаря, который занят накоплением несметных сокровищ, теряя при этом возможности для модернизации.

Проведение последовательной либеральной политики, которой придерживается экономический блок в правительстве, органически не предусматривает особого целеполагания. В сущности, такая политика исходит из того, что рынок сам определяет наиболее благоприятные направления размещения ресурсов. И, конечно, в связи с этим представители экономического блока оказались в трудной ситуации. Президентом определены цели – борьба с бедностью, удвоение ВВП. Они, разумеется, находят отражение в тех документах, которые разрабатывает экономиче-

ский блок. Но при этом меры, которые необходимы для достижения этих целей, не принимаются. Существует явное несоответствие: заявленные цели не обеспечиваются адекватными инструментами. Ситуация достаточно нелепая. Что-то надо менять. Или цели – что было бы очень обидно, или экономическую политику – что было бы правильно.

При обсуждении различных вариантов среднесрочной программы экономического развития премьер-министр постоянно настаивает на том, чтобы туда органично включались вопросы, связанные с различными отраслевыми стратегиями. Формально они были туда включены. Но все эксперты – и те, кто был за, и те, кто был против этого, – понимают, что это чисто механическое включение. Они институционально являются инородным телом в стратегии либерального блока, ограничивающейся, по сути, участием в формировании институтов рынка. Конечно, заниматься совершенствованием институтов необходимо, и в этой части многие меры, которые разрабатываются в либеральном блоке, полезны и должны быть реализованы. Но, во-первых, этого явно недостаточно. Кроме того, в ряде случаев эти меры несут серьезный налет рыночного догматизма. В частности, опасны резкие и примитивные реформы в сфере бюджетного финансирования здравоохранения, науки и образования. Попытка использовать квазирыночные механизмы в тех сферах, где наблюдаются самые крупные провалы рынка, могут привести к неприятным результатам.

Анализ всех этих проблем показал, что многие беды были связаны с тем, что с самого начала недостаточно внимания было уделено институциональному строительству, т.е. созданию институтов рыночной экономики, в рамках которых она могла бы эффективно реализовываться. Например, права собственности сводились иногда к экзотическим и примитивным формам приватизации. Однако за последние годы наметились очень важные изменения. В среднесрочной программе, которой руководствуется нынешнее российское правительство, серьезный упор сделан именно на структурные реформы, на необходимость институциональных преобразований. Такой подход обеспечивает формирование единой экономической политики.

Реальное позитивное изменение в сознании правящей элиты состоит в том, что пришло понимание того, что дефекты функционирования созданной экономической системы обусловлены отсутствием многих необходимых рыночных институтов. Отсюда упор на преобразование системы корпоративного управления, реформы в области земельных отношений, в финансовой сфере (банки, фондовый рынок, вопросы кредитования и т.д.), реструк-

туризацию естественных монополий, модернизацию пенсионной, жилищно-коммунальной систем. Факт, что пришло осознание важности институциональных реформ, которые позволили бы системе нормально функционировать, очень важен. Вместе с тем нельзя сказать, что дело обстоит идеально, потому как при их проведении отсутствует комплексное видение. По-прежнему нет адекватного понимания очередности, степени важности, иногда реформа в каждой сфере рассматривается сама по себе. Наблюдаются постоянные метания: то самой главной считают коммунальную реформу, без которой якобы не будет рынка труда, то главной называют реформу банковской системы, то реформу естественных монополий и т.д.

Ключевым преобразованием должно стать создание системы корпоративного управления. Налаживание нормальной системы взаимоотношений между собственниками активов, менеджерами и наемными работниками – это самое главное, что позволит экономике работать в нормальном рыночном режиме, режиме не растаскивания, а созидания. В бизнес-сообществе проявляется усталость от «ситуации джунглей». Ему хочется открытых, установленных раз и навсегда правил игры. Многие в бизнес-сообществе вполне осознают необходимость нормальной системы корпоративного управления, так что в этой среде определенные позитивные изменения накапливаются.

В рамках российского корпоративного права существует серьезная проблема, касающаяся частных собственников, – отсутствует нормальная защита миноритарных акционеров. А это приводит к тому, что если вы и хотите вложить в предприятие деньги, но у вас нет никакого способа воздействия на основных держателей акций, защиты ваших интересов и прав собственности, вы отказываетесь от этой мысли. А ведь ваши деньги могли бы работать на страну! Есть и другая серьезная проблема: в стране по-прежнему имеется очень значительная государственная собственность (по некоторым оценкам, она составляет до 40%). Правильности статучета мешает то, что предприятие, прошедшее процедуру приватизации, относят к частным: оно не считается государственным, даже если 100% его акций принадлежат государству. Около 30% предприятий, прошедших процедуру приватизации, к настоящему времени являются собственностью государства.

Однако проблема не в том, что они принадлежат государству, а в том, что государство не управляет ими эффективно. Несмотря на то что представители государства присутствуют в правлениях многих акционерных обществ, в «Газпроме» например, нет ясности, какую стратегию государства в отношении того или иного

предприятия необходимо осуществлять. Государство не сумело создать эффективного механизма управления своей собственностью. А это имеет очень печальные последствия. Ведь государство – самый крупный собственник в стране, и если оно не управляет эффективно своими акциями, то у более мелких акционеров и менеджмента появляется искушение подменить реальных собственников.

Наличие крупного собственника, который не управляет своими активами, обязательно приводит к деформированию поведения других участников этого процесса и поддерживает стимулы к девиантному поведению хозяйствующих субъектов. По менталитету они – не собственники, а временщики и соответственно себя ведут: стремятся что-то урвать, пока есть возможность, и убежать. Еще в 1994 г. Президент РФ Б. Ельцин в своем ежегодном послании отметил необходимость наведения порядка с управлением госсобственностью. Абстрактно многие осознают эту необходимость, но фактически проблема заключается в том, что сформировалась целая система интересов, которая блокирует любые действия, направленные на разрушение этой системы интересов. Чтобы бороться с ней, нужна очень серьезная политическая воля.

Итак, первая группа вопросов состоит в том, чтобы создать нормальные рыночные институты для нормального функционирования рыночной экономики. Надо отметить, что центр дискуссий о дальнейшем проведении реформ постепенно смещается от темы, какую политику проводить – жесткую или мягкую, монетарную или дирижистскую, в сторону того, какие рыночные институты еще не созданы и в каких из них дело обстоит неблагоприятно.

Весьма актуальны и вопросы взаимодействия с мировым хозяйством. Нужно ли России интегрироваться в глобальную экономику или не нужно – тема не для дискуссий, но вопрос в том, каким образом и как быстро это делать. Необходимо определить не только внутреннюю экономическую политику, но также и стратегию включения страны в глобальное хозяйство.

Проведение той или иной экономической политики во многом увязано с системой предпочтений, которая формируется в обществе. Взять хотя бы нынешнюю Россию. Если главной задачей считать максимизацию ВВП в среднесрочном плане, то в идеале ее вполне способна решить либеральная политика с минимальным участием государства. То есть ресурсы в соответствии с действием рыночного механизма будут идти туда, где они дают наибольшую отдачу (эти секторы экономики уже известны). Структурная ломка будет очень серьезная, но в идеале, если создать до-

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РОССИИ СО СТРАНАМИ СНГ

статочно эффективную сетку социальной безопасности (т.е. не дать нищенствовать тем, кто лишился работы), то в кратко- и даже среднесрочном плане это наиболее эффективный вариант. При этом не следует рассчитывать на развитие в стране фундаментальной науки, высокотехнологичных сфер производства, ибо нынешняя ситуация такова, что без государственных «подпопок» здесь сохранить уже ничего нельзя.

Если же общество ставит перед собой задачи не просто развития экономики, но и сохранения позиций науки, высоких технологий, своего престижа в мире, своей возможности влиять на ход мировой политики и т.д., и т.п., то эти задачи решить на основе сугубо либеральной политики невозможно. Нельзя сравнивать в этом отношении Россию с США: в США проводится относительно либеральная политика, налицо высокий уровень технологий и развитая промышленность, в России все это деградировало. Поэтому, если общество хочет модернизации в высоком смысле слова, оно должно быть готово пожертвовать темпами краткосрочного роста жизненного уровня, который потенциально способна обеспечить чисто либеральная политика. Но тогда тем более необходимо очень жесткое определение целей, средств и возможностей. На базе здоровой рыночной экономики необходимы очень серьезная промышленная политика, выявление определенных приоритетов в отечественной экономике и создание для них на определенный период времени в известном смысле тепличных условий, чтобы они могли укрепиться.

Общественные предпочтения могут быть выявлены только через политическую систему, поэтому нормальное функционирование последней имеет огромное значение для проведения пользующейся доверием общества экономической политики. Здесь в России тоже не все благополучно. Много вреда, в частности, наносит то, что парламент не участвует в формировании правительства, а соответственно в определении сил, ответственных за проведение экономической политики. Будь это иначе, политическим партиям пришлось бы распрощаться со своей инфантильностью и познакомиться с таким понятием, как ответственность. Если экономическая политика той или иной партии, пришедшей к власти, оказалась бы несостоятельной, ей пришлось бы уйти.

Как бы то ни было, сдвиг в понимании, как и какими методами, какими темпами должно реформироваться общество, произошел. Надо надеяться, что в ходе практической деятельности проблемы управляемости социальными и экономическими процессами будут находить адекватные решения. Хотелось бы, чтобы было меньше издержек на этом пути.

Распад вместе с Советским Союзом единого общесоюзного народнохозяйственного комплекса породил для всех государств – наследников СССР немалые экономические трудности. Можно ли было их смягчить или вообще избежать? Этот вопрос стал предметом споров и альтернативных решений. Пока, к сожалению, говорить приходится не об альтернативных вариантах политики в сфере развития экономического взаимодействия на постсоветском пространстве (соответствующие решения имеются, но не подкрепляются твердой политической волей претворить их в жизнь), а в лучшем случае о наиболее вероятной направленности стихийно протекающих процессов.

За свертыванием торговых и кооперационных связей между республиками бывшего СССР явно просматривалось принципиальное изменение их природы: с окончательной ликвидацией общей денежной единицы и соответствующим запуском в обращение национальных валют внутригосударственные отношения превратились в межгосударственные со всеми вытекающими отсюда специфическими последствиями для постсоветского экономического пространства.

1. Первые уроки

Более чем десятилетний опыт сосуществования на месте бывшего СССР новых независимых государств – достаточно длительный срок, чтобы попытаться выявить более или менее устойчивые закономерности в их взаимодействии. В данной главе ставится цель показать перспективы структурирования постсоветского пространства, а также привести ряд соображений по поводу того, что здесь может произойти в обозримом будущем, если продолжится пассивное приспособление к сложившемуся ходу событий, и что может быть сделано, чтобы изменить его в пользу желаемого развития.

По истечении более десяти лет автономного существования каждой из республик бывшего СССР никто не спорит о содержании намерений их элит в связи с получением государственной независимости. В сущности, речь тогда шла об очередной попытке модернизации по западному, точнее западноевропейскому, образцу. В этом смысле новоиспеченные постсоветские государства почти ничем не отличались от стран Центральной и Восточной Европы. И там, и здесь хотели одного и того же, а именно – плю-

ралистической демократии, гражданского общества, социального рыночного хозяйства и, наконец, открытой экономики и равноправного участия в международных экономических отношениях с целью повышения конкурентоспособности отечественной продукции и расширения доли высокотехнологичных наукоемких изделий в национальном производстве и экспорте.

Отличие, пожалуй, только в том, что в России на месте бывшего СССР для реализации указанных целей надеялись сформировать принципиально новую интеграционную группировку в формате СНГ, в то время как страны Центральной и Восточной Европы после роспуска СЭВ сразу же обозначили свое твердое намерение войти в Европейский Союз. Здесь уместно заметить, что страны нового Содружества в момент его образования даже теоретически не ставили вопрос о вступлении в ЕС, не говоря уже о НАТО.

Так выглядела ситуация более десяти лет назад. И вот как она выглядит теперь.

Прежде всего надо ясно отдавать себе отчет в том, что после освобождения от социалистического тоталитаризма бывший «второй мир» в социально-экономическом отношении не только не приблизился к желаемым стандартам Запада, но даже отдалился от них. За время рыночных реформ на первых порах только в пяти постсоциалистических странах (Польше, Венгрии, Словении, Чехии, Словакии) удалось достичь предреформенного уровня доходов населения, в то время как в остальных государствах «второго мира» до этого было еще достаточно далеко. В особенно плачевном положении оказались новые независимые государства на постсоветском пространстве, где при стремительном снижении реальных личных доходов резко увеличилось неравенство в их распределении. По данным одного исследования ООН, на рубеже XX–XXI вв. более 140 млн человек имели здесь доход менее 4 долл. в день, тогда как в конце 80-х годов таких было на порядок меньше. Поэтому не будет преувеличением утверждать, что бывшие советские республики (кроме стран Балтии) за десятилетний период суверенного существования пока скорее приблизились к характеристикам и реалиям «третьего мира». Но дело не только в этом.

Практически в каждой стране СНГ с большей или меньшей силой действует тенденция демодернизации и даже архаизации общественной жизни, а в некоторых республиках чуть ли не в буквальном смысле слова имеет место «трагический транзит в Средневековье» (Стивен Коэн). Во-первых, вместо плюралистической демократии в большинстве новых независимых государств сформировались жестко авторитарные политические сис-

темы, а в остальных – хрупкодефективные демократии. Во-вторых, вместо гражданского общества повсюду имеет место атомизация социума, утрата людьми интереса к самоорганизации, возрождение патерналистской традиции упования на «мудрое» руководство. В-третьих, вместо социальной рыночной экономики практически в каждом из новых государств доминирует что-то похожее на кланово-периферийный капитализм с ярко выраженной тенденцией примитивизации производства и деинтеллектуализации труда. И наконец, в-четвертых, вместо новой интеграционной группировки на территории бывшего СССР возникло явно дезинтегрированное пространство.

Поскольку именно этот четвертый пункт является основной темой данной главы, попытаемся рассмотреть его с разных сторон с максимально возможной степенью беспристрастности. Начнем с того, что практически все в России, имеющие дело с проблематикой постсоветского пространства, едины в том, что доминирующей тенденцией здесь остается центробежная. Но отношение к ней разное, как, впрочем, различны и представления о дальнейшей судьбе СНГ и желаемой стратегии России по отношению к Содружеству.

Первый взгляд можно было бы обозначить как ностальгически реставрационный. Суть его такова: распад СССР – «ошибка истории», главная причина которой – властолюбие этноэлит в бывших союзных республиках и ельцинского руководства в России. Теперь народы исчезнувшего государства будто бы осознали всю пагубность распада, так что при максимуме политической воли еще можно восстановить что-то похожее на единое государство. Нечего и говорить, что это нереалистично.

Второй взгляд можно назвать либерально-вестернизаторским. Здесь превалирует диаметрально противоположный подход, в соответствии с которым распад СССР – это «подарок истории», явившийся закономерным результатом ее всей предшествующей динамики¹. Квинтэссенция такого подхода – убежденность в том, что, избавившись от своих менее развитых сателлитов, Россия быстрее и с меньшими издержками войдет в цивилизованный, т.е. в евроатлантический, мир. Другими словами, она должна дистанцироваться от республик бывшего СССР, если хочет быстрее решить проблему низкой конкурентоспособности отечественной обрабатывающей промышленности. Реинтеграция же с ними только законсервирует ее отсталость, ибо в таком случае образуется, по выражению Ю.Шишкова, «своеобразный заповедник непритязательного спроса»². Кстати, схожие идеи относительно организации постсоветского пространства исповедует и большая часть западного политического истеблишмента, правда,

скорее всего, по иным соображениям, которые будут упомянуты ниже. Достаточно типичным здесь представляется следующее суждение: «Интеграция в той форме, в которой она представляется многим ее сторонникам в Москве, потребует затрат ресурсов и энергии, которые неизбежно ударят по внутриполитическим и экономическим реформам»³.

Что же касается СНГ как такового, то в рамках данного взгляда он рассматривается как исключительно ликвидационная комиссия, призванная осуществить «развод» бывших советских республик в мирном и более или менее безболезненном режиме. В то же время весьма влиятельная часть адептов либерально-вестернизаторского подхода к организации пространства бывшего СССР с самого начала постсоветского периода негласно исходила из концепции так называемых нежизнеспособных государств. Суть ее сводится к тому, что новоиспеченные государства окажутся не в состоянии выжить в условиях самостоятельности и, стало быть, рано или поздно попросятся в Россию на выгодных для нее условиях.

Как известно, и здесь жизнь показала иллюзорность подобных представлений. Во-первых, несмотря на то что Россия может считаться чемпионом по переориентации своих внешнеэкономических связей с региона бывшего СССР на «третьи страны», никакой модернизации ее экономики не происходит. И, во-вторых, новые независимые государства даже с самым плачевным состоянием экономики не горят желанием «влиться» в Россию сегодня, и, судя по всему, вряд ли такое желание появится в обозримом будущем.

Третий комплекс представлений о том, «как нам обустроить СНГ», можно назвать официально-бодряческим. Правящий дом в России в эпоху Ельцина старался заимствовать модель интеграции «а ля Европейский Союз». И надо сказать, во многом здесь преуспел: «бумажная» интеграция состоялась. Говорилось, в частности, что раз там интеграционные планы реализуются, то и нам надо делать так, как у них. Но в ЕС на это ушло 40–50 лет, а у нас нет столько времени. Поэтому мы должны двигаться быстро. Что отсюда следовало? Было подписано множество многосторонних соглашений, но почти все они оказывались неработающими. Принято почему-то считать, что скроенные в СНГ по европейским образцам соглашения о зоне свободной торговли, таможенном союзе, платежном союзе, валютном союзе не выполняются только потому, что пока не удастся найти подходящие механизмы для их реализации. Но это худший вид обмана – самообман. На самом деле, если бы в интеграции была общая заинтересованность, механизмы нашлись бы почти автоматически. Но ее-то как раз и нет.

Четвертый взгляд на то, как должно быть организовано хозяйственное взаимодействие на постсоветском пространстве, можно условно обозначить как частноолигархический. Впору даже говорить о попытках частноолигархической реинтеграции экономик постсоветских республик, попытках, обусловленных особенностями консолидации крупного капитала в СНГ, особенно в России. Именно здесь наиболее энергично пропагандируется и становится модой «новая» панацея от всех социально-экономических невзгод: крупный бизнес и его социальная ответственность. В сущности, внушается заимствованная идея, суть которой сводится к простой формуле: «Все, что хорошо для “Дженерал моторс”, хорошо и для Америки». При этом в ранг объективной закономерности возводится тезис об органической слабости государства в период системных преобразований. В переходный период оно чуть ли не может не быть слабым, коррумпированным и бюрократизированным. А раз это так, объем его активности должен быть резко сокращен, и экономика должна быть избавлена от всяческих регламентаций. Применительно к постсоветскому пространству это означает простую отмену барьеров на пути перемещения товаров, услуг и факторов производства. Все остальное устроит сам бизнес, который будто бы лучше, чем кто-либо, «знает», как наладить эффективное экономическое взаимодействие в СНГ.

Когда на встречах с банкирами и предпринимателями стран СНГ пытаешься выяснить, что, собственно, препятствует их взаимному сотрудничеству и что должны сделать правительства для улучшения ситуации, чаще всего получаешь такой ответ: «Нам ничто не препятствует, мешает только государственное вмешательство». Здесь наблюдается почти сюрреалистическая ситуация.

Принято, например, считать, что в СНГ нет денежной обратимости и, следовательно, надо ее добиваться. Но ведь на практике взаимный обмен национальных валют сплошь и рядом осуществляется. Другое дело, что такая конвертируемость спонтанна, является не результатом взаимных договоренностей, а следствием сохранившейся после распада СССР прозрачности бывших межреспубликанских (внутрисоюзных) границ. По точному замечанию экспертов Московской межбанковской валютной биржи, «кровеносными сосудами экономики и финансов системы СНГ стали незаконные и полузаконные схемы расчетов в национальных валютах... с возможностями утечки капитала и сокрытия прибыли, огромным количеством подставных оффшорных счетов»⁴. Так же выглядит ситуация в других сферах хозяйственного взаимодействия стран СНГ. То есть повсюду существует фактический симбиоз гомогенного и гетерогенного экономического

пространства. Причем первое и второе не дополняют друг друга в результате многостороннего согласования экономических политик, а определенно блокируют развитие взаимных связей на макро- и на микроуровне.

Что в этой связи можно сказать по поводу реализуемости варианта реинтеграции «по-олигархически»? Прежде всего надо отдавать себе отчет в том, что путь, так сказать, «стихийной интеграции» также не имеет никаких перспектив. И теория, и весь мировой опыт свидетельствуют о том, что любая интеграционная группировка эффективна только тогда, когда в ее рамках наряду со стихийной интеграцией осуществляется мощное систематическое межгосударственное регулирование.

2. Теория и практика интеграции

В теоретическом плане качество текущего состояния постсоветского экономического пространства целесообразно рассматривать, используя достаточно надежную концептуальную базу и, в частности, понятия «негативной» и «позитивной» интеграции, введенные в свое время выдающимся исследователем интеграционной проблематики Джоном Линдером⁵. Термин «негативная интеграция» означает, как известно, процесс устранения дискриминации в отношениях между хозяйствующими субъектами стран-членов соответствующей интеграционной группировки. Речь, попросту говоря, идет о взаимном устранении барьеров на пути движения товаров, услуг и производственных факторов. Под «позитивной» интеграцией понимаются разработка и проведение согласованной экономической политики, направленной на достижение основных экономических целей и благосостояния стран-участниц⁶. И, как показывает опыт развития Европейского Союза, стабильные интеграционные эффекты наступают тогда, когда оба вида интеграции гармонично дополняют друг друга. Одни лишь рыночные силы, как бы они ни были мощны сами по себе, не в состоянии обеспечить эффективное функционирование потенциальной интеграционной группировки без систематической координации национальных экономических политик и постоянного совершенствования институционального и правового механизмов межстранового взаимодействия.

Если с этих позиций оценивать степень «интеграционной зрелости» Содружества Независимых Государств, обнаруживается достаточно ясная картина. «Позитивная интеграция» в СНГ носит в значительной мере формальный характер и почти не оказывает какого-либо влияния на реальную практику хозяйственного

взаимодействия между его членами, если, конечно, не учитывать двусторонние договоренности, важные и полезные сами по себе, но не имеющие отношения к реальной интеграции.

СНГ отметило свой десятилетний юбилей, а многосторонняя координация хозяйственных политик его членов по-прежнему находится у нулевой отметки. И связано это в первую очередь с тем обстоятельством, что правящие круги новых суверенных государств, несмотря на периодические ритуальные заклинания о пользе интеграции, взяли курс на автономное (друг от друга) развитие. Вообще говоря, трудно избавиться от впечатления, что лидеры постсоветских республик понимают под интеграцией взаимовыгодный экономический обмен между своими странами, но без работающих наднациональных структур, по своей природе ограничивающих национальные суверенитеты.

В то же время на пространстве СНГ функционирует нечто такое, что при известных оговорках можно было бы назвать «негативной интеграцией». В условиях прозрачности и полупрозрачности новых государственных границ имеет место достаточно мощный, причем далеко не полностью учитываемый статистически, взаимный экономический обмен физических и юридических лиц ранее единого государства. В подавляющем числе случаев речь идет, во-первых, о стихийной координации непосредственно хозяйствующих субъектов по инерции, во-вторых, учитывая стремительный обвал жизненного уровня, в целях простого выживания. Причем межстрановые хозяйственные обмены обслуживаются – опять-таки совершенно спонтанно, без каких-либо многосторонних договоренностей – самыми разнообразными формами расчетов, среди которых преобладающая часть приходится на СКВ и бартер.

Уже приходилось отмечать, что, с одной стороны, это дает возможность хоть как-то взаимодействовать реальным секторам экономик стран СНГ, но с другой – создает реальную угрозу их подрыва, так как здесь начинает действовать известный феномен преждевременной валютной либерализации, когда происходит «усиление сильных и ослабление слабых»⁷. Кстати говоря, текущее состояние валютно-финансового механизма экономического взаимодействия стран СНГ таково, что никак не указывает на формирование здесь так называемой оптимальной валютной зоны, концепцию которой разработал выдающийся исследователь интеграционной проблематики – Роберт Манделл. Как известно, именно Манделл дал теоретическое обоснование последовательного движения интегрирующегося пространства к единой валюте, что нашло свое практическое воплощение в отказе 12 европейских государств от национальных валют в пользу евро⁸.

Таким образом, «позитивной интеграции» в СНГ практически нет, а «негативная» – реально функционирует, но в любом своем качестве в принципе не в состоянии компенсировать отсутствие первой. А раз нет взаимодополняемости «позитивной» и «негативной» интеграции, нет и оснований обольщаться по поводу центробежных сил, исходящих от стихийного взаимодействия хозяйствующих субъектов независимо от того, идет ли здесь речь о мелкорозничных торговцах или о «тяжело-весах-олигархах».

Отсюда следует, что для полноценной интеграции условий нет и в обозримой перспективе не будет. Но вопреки представлениям антиинтеграционистов либерально-вестернизаторского направления это не является благоприятной предпосылкой для устойчивого экономического развития России. Фатальной предопределенности в отношении распада СССР не было никакой. История, конечно, не имеет сослагательного наклонения, но всегда имеет альтернативы. Да и далеко не всегда «все действительно разумно». Применительно к предмету нашего рассмотрения следует заметить, что возможность сохранения на месте СССР единого рыночного и демократического государства, куда вошли бы, по меньшей мере, 12 бывших советских республик, существовала. Но в силу разных причин она не была реализована. И поэтому дальнейшие события стали развиваться по сценарию, который институциональная ветвь экономической теории трактует как «инерция маршрута» (Д. Норт). А чтобы лучше уяснить суть такого сценария, здесь уместно сослаться на его стопроцентный литературный эквивалент в гётевском «Фаусте», где один персонаж тонко замечает: «Мы свободны в выборе первого шага, но всегда рабы второго». Собственно, Беловежские соглашения и явились тем шагом, в результате которого дезинтеграция постсоветского пространства становилась неизбежной.

Как бы то ни было, после Беловежья ошибочно считать, что провал реинтеграционного проекта на территории бывшего СССР обусловлен исключительно недостатком политической воли руководящих структур новых независимых государств. Более того, правомерно утверждать, что в силу логики Беловежья отношение стран-участниц к СНГ и другим объединениям почти без оговорок можно считать рациональным. Его суть при некотором упрощении может быть сведена к следующему девизу: «Максимум экономических выгод двусторонних отношений при минимуме или полном игнорировании обязательств, официально согласованных на многосторонней основе». Правда, в данном случае рациональность их поведения по отношению друг к другу носит скорее вынужденный характер.

В чем же причины преобладания в СНГ центробежных тенденций над центробежными?

Ниже приведены наиболее часто встречающиеся причины, противодействующие реинтеграции постсоветских стран.

1. Молодая государственность стран-участниц, большие различия в их экономических и политических системах, отсутствие демократических традиций, преобладание в строительстве государственности националистической идеологии.

2. Упрощенные представления о предпосылках, инструментах и сроках реализации реинтеграции постсоветского пространства.

3. При советском структурном наследии более высокая эффективность национального протекционизма по сравнению с коллективным протекционизмом.

4. Боязнь ряда стран-участниц имперских устремлений России и фактической утраты в связи с этим приобретенного суверенитета.

5. Длительный экономический спад, объективно сузивший материальную основу реинтеграции.

6. Разные модели экономических реформ или отсутствие синхронности в их проведении.

7. Противодействие реинтеграции со стороны Запада, международных финансовых организаций и крупных ТНК.

8. Избрание модели интеграции, не соответствующей реальным условиям постсоветских стран.

9. Неготовность России выступить ни в качестве локомотива интеграции, ни в качестве донора остальных стран-участниц.

Все названные причины приведены в произвольном порядке. Их ранжирование по силе воздействия, а тем более количественное выражение вряд ли возможны. Любые предположения на этот счет, даже если они сделаны без «гнева и пристрастия», всегда будут носить субъективный или даже вкусовой характер. Каждая из данных причин представляется достаточно значимой и заслуживает специального анализа. Здесь же ограничимся характеристикой только наиболее существенных объективных обстоятельств, которые если и не оправдывают провал «новой интеграции» по беловежскому дизайну, то делают ее исключительно трудным проектом при любой степени заинтересованности со стороны потенциальных участников.

Во-первых, каждое новое государство унаследовало от СССР такую структуру экономики и взаимного хозяйственного обмена, которая десятилетиями формировалась без какого-либо учета рыночных критериев. Поэтому резкое изменение характера межреспубликанского разделения труда, т.е. перевод его из административно-командного в рыночный режим, неизбежно должно бы-

ло привести к прекращению немалой части взаимных хозяйственных связей, функционировавших в соответствии с разработанными в Москве общесоюзными приоритетами. Важно иметь в виду, что этот эффект – объективное следствие системной трансформации, а отнюдь не результат каких-либо дезинтеграционных устремлений со стороны республик, ставших в одночасье суверенными. Отсюда весьма наивными кажутся заявления типа: «Страны СНГ, преодолев эйфорию первых лет независимости и осознав вред от разрыва взаимных связей, берут курс на их восстановление».

Во-вторых, следует ясно отдавать себе отчет в особом положении России на постсоветском пространстве. Дело в том, что она слишком велика для равноправной многосторонней интеграции. Если на одну страну приходится больше двух третей всего экономического потенциала группы из 12 стран, то неминуемо возникает очень серьезная и опять-таки объективная проблема согласования интересов и принятия интеграционных решений. Даже если бы в таких решениях была общая потребность, из-за специфического положения России потенциальной интеграционной группировке пришлось бы решать задачу, сравнимую с квадратурой круга: институционально-организационное доминирование России в СНГ неприемлемо для его остальных членов, а «координация на равных» сплошь и рядом противоречила бы российским интересам. В этой связи уместно подчеркнуть, что в основе результативности интеграции в Европейском Союзе лежит относительное равенство экономических и политических потенциалов Франции, ФРГ, Италии и Великобритании.

В-третьих, в качестве мощного фактора центробежного свойства на пространстве СНГ действует притягательная сила Европейского Союза как состоявшегося и развивающегося интеграционного блока «под боком». Независимо от того, каковы реальные перспективы вступления европейских стран СНГ в ЕС, заинтересованность преобладающей части их политических элит в присоединении к Европейскому Союзу велика и, по всей вероятности, будет только расти. Кстати, один только этот факт обесценивает или делает иллюзорной саму возможность «инструментализации» концепции евразийства как консолидирующей идеи реинтеграции постсоветских республик. Вряд ли поэтому можно говорить о какой-либо «взаимосвязи европейской и евразийской цивилизации», а тем более об их слиянии, которая якобы «диктуется геостратегическими закономерностями нашей эпохи»⁹.

В-четвертых, приходится считаться с неожиданно негативной позицией Запада как таковой по отношению к любым попыткам политической и экономической консолидации в рамках СНГ.

Чуть ли не каждый шаг в этом направлении, причем независимо от того, имеет ли он практические последствия или носит чисто декларативный характер, чаще всего воспринимается либо как намерение России реализовать имперские амбиции, либо как выражение якобы свойственного российской политической элите уже упоминавшегося комплекса «искушения интеграцией». На самом деле это никакой не комплекс, а вполне здоровая идея. Ведь никто не ставит под сомнение, в сущности, аксиоматическое утверждение о бесспорных преимуществах единого экономического и валютного пространства над фрагментированным. Даже в своем сегодняшнем в высшей степени интегрированном состоянии страны ЕС сильно проигрывают США как значительно более однородному пространству. Так что стремление хоть как-то организовать и консолидировать экономическое взаимодействие между бывшими республиками СССР в подавляющем большинстве случаев не имеет ничего общего с имперскими амбициями России.

3. Перспективы СНГ

Каким же образом в свете изложенного будет складываться судьба СНГ в обозримой перспективе? Прогнозировать вообще трудно. Известно изречение, являющееся частью одной знаменитой молитвы: «Дай мне, Господи, мужество достойно смириться с тем, что я не могу изменить, дай мне силы, чтобы изменить то, что я могу изменить, и дай мне мудрость, чтобы я мог отличить первое от второго». Это, на наш взгляд, очень важно иметь в виду, так как применительно к возможному структурированию СНГ можно легко впасть либо в чрезмерный пессимизм («дезинтеграция состоялась навсегда»), либо попасть в ловушку новых иллюзий («сменить начальство и проявить политическую волю»).

Попробуем в этой связи указать на некоторые новые обстоятельства, могущие повлиять на тот или иной вариант структурирования пространства СНГ. Те из них, которые, как представляется, «работают» на его консолидацию, обозначим как плюс, а те, которые действуют в противоположном направлении, – как минус.

Начнем с гипотезы, что в ближайшем будущем, судя по всему, завершится период «многовекторной» внешней политики новых независимых государств, и с точки зрения консолидации СНГ это окажется скорее минусом, чем плюсом.

Растущая угроза со стороны терроризма – минус при активизации помощи со стороны Запада, но может обернуться и плюсом

при усилении российского фактора как гаранта коллективной безопасности. Затухание действия остаточных элементов ранее целостной советской системы, т.е. исчезновение «советскости» в самых разнообразных областях жизни (язык, ментальность, обычаи и традиции) – явный минус. Но всеобщее оживление экономик основных стран – членов СНГ как фактор, содействующий активизации их взаимных хозяйственных связей, – плюс. Растущая решимость некоторых партнеров по СНГ стать членами Европейского Союза в сочетании, теперь это уже становится очевидным, с автономным вступлением в ВТО – минус, но при определенных условиях может стать и плюсом, так как появляется весьма мощный рычаг принуждения к взаимному соблюдению обязательств в рамках СНГ.

Из сказанного вытекает, что Содружеству в обозримой перспективе придется остаться в рамках первой фазы движения к идеальной интеграции, т.е. в «зоне свободной торговли» (ЗСТ). На большее рассчитывать не приходится. Разумеется, здесь придется считаться с опасностью массового применения обходного импорта. Но зато при растущей заинтересованности стран СНГ в соблюдении взаимных обязательств и резком увеличении издержек от односторонних протекционистских акций, что, собственно, резонно ожидать от самого факта членства в ВТО, в ЗСТ приобретаются преимущества единого экономического пространства без ущемления национальных суверенитетов.

Возможными и весьма перспективными в этих условиях становятся поиски так называемых «зон фактической солидарности», под которыми понимаются те или иные совместные начинания заинтересованных стран по регулированию выборочных рынков товаров, услуг и производственных факторов. Справедливости ради необходимо здесь заметить, что данное словосочетание впервые ввел в оборот один из основателей ЕС Робер Шуман, применив его в 1951 г. при создании Европейского объединения угля и стали. С точки зрения «интеграционной зрелости» и сопоставления с динамикой развития ЕС страны СНГ также, образно говоря, находятся еще где-то в середине 50-х годов прошлого века, но вполне в состоянии инициировать секторальные общие рынки, приграничные торговые анклавов, согласование поставок и цен на рынках третьих стран, региональные рынки труда и т.п. Поиски подобных зон фактической солидарности – наиболее реалистичный способ консолидации постсоветского пространства.

Исключительно важное значение в этой связи имеет «поведение» России. От того, насколько оно будет рациональным, в решающей мере зависит судьба всего СНГ. Представляется, что в идеале российская политика по отношению к Содружеству в це-

лом и к его отдельным членам должна быть оптимальной по Парето, т.е. осуществляться таким образом, чтобы улучшение позиции России не вело бы к ухудшению положения других стран – членов СНГ.

Такой подход предполагает:

ускоренный (по сравнению с партнерами) устойчивый экономический рост;

отказ от дискриминации партнеров, включая запрет на односторонние протекционистские действия;

текущие уступки в обмен на будущие выгоды, в том числе и геополитического характера;

разумные объемы донорства в обмен на конкретные возможности влияния (приватизация, инвестиции и т.п.);

акцентирование приоритетности экономического взаимодействия на микроуровне;

максимальную информационную и финансовую поддержку отечественного бизнеса («экономизация» внешней политики).

Тогда можно ожидать что-то похожее на естественное лидерство России. В либеральном и более или менее едином экономическом пространстве больше выгод достается сильному. Так что при прочих равных условиях здесь начнет действовать тенденция постепенного вовлечения в российскую орбиту заинтересованных партнеров по СНГ.

4. Россия в СНГ

Следует в этой связи указать на некий парадокс, вытекающий из избыточности мощи России на постсоветском пространстве. Суть его такова: Россия слишком велика, чтобы на территории бывшего СССР состоялась полноценная интеграция «а ля ЕС», но Россия в то же время настолько велика, что при ее устойчивом экономическом развитии «открытый регионализм» на постсоветском пространстве не может не быть «российско-центричным».

В свете сказанного оправдано предположение, что в настоящее время не следует заикливаться на попытках «вдохнуть жизнь» в субрегиональные группировки, а нужно всеми силами поддерживать российский бизнес в наиболее крупных республиках СНГ – Украине, Казахстане, Белоруссии, Азербайджане и Узбекистане.

Важно также избавляться от имперского синдрома делить постсоветские государства на дружественные и недружественные и не поддаваться искушению «принуждать кого-либо к дружбе». В теперешнем российском политическом истэблишменте, судя по

всему, достаточно популярно представление, в соответствии с которым у России была некая единая интеграционная концепция по отношению к странам СНГ, а само Содружество являлось приоритетным направлением внешней политики страны.

Сегодня стало окончательно ясно, что и концепция оказалась нереалистичной, и внешняя политика терпит ряд серьезных поражений именно на этом главном направлении. Отсюда делается вывод, что раз Россия сейчас ослаблена и не в состоянии экономически поддерживать всеобщую интеграцию, ей надо изменить концепцию и начать применять в реальной политике последовательный строго дифференцированный подход к странам СНГ. С теми, «кто ведет себя хорошо», надо практиковать всякого рода взаимные торговые преференции, кооперацию в различных проектах, взаимовыгодные схемы расчетов за энергоносители и т.п. Короче говоря, Россия должна иметь преференциальные отношения только с союзниками, и все вместе они должны будто бы составить интеграционное ядро СНГ. Фактически речь идет о странах, подтверждающих свое участие в Договоре о коллективной безопасности (Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан).

В отношении других членов СНГ предлагается принципиально иной подход. Раз они недостаточно лояльны к России и их руководство открыто демонстрирует прозападную или протюркскую ориентацию, то отношения с такими странами должны быть «предельно прагматичны и конкретны». Здесь не должно быть никаких сантиментов и никакой благотворительности... Что здесь неверного? Во-первых, у России никогда не было вразумительной интеграционной концепции по отношению к бывшим советским республикам. В декларациях, как уже отмечалось выше, продолжает считаться идеальной модель интеграции «а ля Европейский Союз». И в подписанных за последние десять лет различных интеграционных соглашениях идеологическая приверженность такой модели отчетливо просматривается. Но завышенные ожидания всегда ведут к глубоким разочарованиям.

На самом же деле в реальных практических делах все новоиспеченные государства, включая Россию, действовали методом «проб и ошибок». И это, как теперь выясняется, было единственно возможной политикой. Их властям и тогда, и сейчас приходится думать о чистом выживании, постоянно тушить то там, то здесь возникающие пожары от беспрецедентной ломки структуры внезапно разделившихся частей ранее единого и к тому же нерыночного народнохозяйственного комплекса. Ясно, что при таких условиях нелепо упрекать политиков в невыполнении интеграционных соглашений, по сути, не имеющих никаких оснований, кроме

ностальгических мотивов «общности народных судеб». Отсюда редкость и вялость реальных (а не симулированных) попыток согласования партнерами по СНГ их политики по отношению к третьим странам.

Неверно полагать, что Россия своей теперешней политикой в СНГ оказывает благодеяние бывшим советским республикам, в то время как многие из них платят за это «черной неблагодарностью». Россия будто бы фактически субсидирует эти государства по соображениям поддержания видимости братского партнерства.

Такое представление и ложно, и небезвредно. Ложно потому, что оно не соответствует действительности: одностороннюю экономическую помощь государствам СНГ Россия, в сущности, никогда не оказывала и не оказывает по каким-либо концептуальным или благотворительным соображениям. Фактическое субсидирование некоторых из государств действительно имеет место, из чего, собственно, и вытекает весьма крупная задолженность, скажем, Украины и Казахстана за российские энергоресурсы.

Следует, однако, ясно сознавать, что в значительной мере это, так сказать, кредиты «поневоле». Их предоставление связано не с потребностью сохранения мнимой дружбы, а с унаследованной от СССР спецификой структуры товарообмена между Россией и этими государствами. Последние в силу разных и опять-таки унаследованных от СССР причин просто не в состоянии полностью расплачиваться за российские энергоносители, причем даже за их резко уменьшившиеся объемы. В результате накопление долгов оказывалось неизбежным. Можно было, разумеется, всего этого и не допускать после того, как Украина, например, стала открыто демонстрировать свою прозападную ориентацию.

Причем вариант здесь был и остается только один: еще более решительно сократить поставки российских энергоресурсов (вплоть до нулевого сальдо в товарообмене Россия – Украина) и так же решительно требовать погашения уже накопленного украинского долга.

Следует, однако, ясно отдавать себе отчет в том, к каким последствиям вообще и для России в частности такая решительность могла бы привести. Поскольку «черт прячется в деталях», уместно ответить на поставленный вопрос на примере практики отношений с той же Украиной.

Без всяких оговорок можно утверждать, что тотальный отказ от фактического субсидирования текущего российско-украинского хозяйственного взаимодействия принесет России намного

больше вреда, чем пользы. Во-первых, бескомпромиссная позиция в этом вопросе только усилит влияние тех сил на Украине, которые выступают за максимально быстрое и полномасштабное дистанцирование от России. Во-вторых, в случае ужесточения российской политики в отношении Украины легко предвидеть нарастание уже обозначившихся трудностей в транзите энергоресурсов России в страны Европейского Союза. В-третьих, – и это, похоже, самое важное – такое ужесточение чревато дальнейшим усугублением и без того тяжелого социально-экономического положения на Украине. И неверно думать, что это – в интересах России. Тем более, если учесть, что новым страданиям подвергнутся более десяти миллионов наших соотечественников, волею судьбы неожиданно оказавшихся меньшинством в украинском государстве.

Самое контрпродуктивное сегодня – делить постсоветские государства на «дружественные» и «недружественные», «братские» и «небратские». Будет также непростительной ошибкой, если Россия присвоит себе право награждать и наказывать новые независимые государства в зависимости от того, нравятся ей или нет направления поисков их собственного места в современном мире.

Как бы то ни было, нужно преодолевать синдром «старшего брата» и учиться действовать на основе подлинного равноправия (что не в традициях России) и взаимной выгоды. Надо признать, что антироссийские настроения в политических элитах многих государств СНГ существуют, то усиливаясь, то ослабляясь в зависимости от хитросплетений местной политической конъюнктуры и сиоминутных интересов конкурирующих кланов.

Подавляющая часть упреков в адрес России со стороны политического истеблишмента этих государств явно несправедлива, и это, конечно же, нельзя игнорировать. Грустно наблюдать, как подчас легко лидеры правящих и оппозиционных партий поддаются искушению винить во всех своих бедах «руку Москвы». Все это крайне неприятно, но все же отчасти объяснимо. Ведь на протяжении веков им приходилось только подчиняться Москве, какие бы решения оттуда ни исходили. Теперь маятник слишком сильно качнулся в противоположную сторону, но рано или поздно он должен занять срединное положение, и первые признаки его «правильного» движения уже есть. Пока же россиянам придется сталкиваться с рецидивами детской болезни преувеличенной гордости так называемых титульных наций и разного рода фобий по отношению к крупным соседним государствам. Относиться к этому надо серьезно, но без лишних эмоций и катастрофических пророчеств типа возрождения вокруг России нового «санитарного кордона».

Россия по-прежнему велика и относительно сильна. Сильна настолько, что от нее слишком многое зависит на постсоветском пространстве. Но в ней самой далек от завершения процесс самоидентификации, как, впрочем, не совсем ясен и исход системной трансформации, из чего, собственно, и вытекает проявляемая время от времени непоследовательность поведения России по отношению к бывшим «младшим братьям».

«Не навреди!» – вот принцип, которым без риска ошибиться следовало бы руководствоваться сегодняшней России. Прежде всего это означает, что ее ближайшие соседи должны быть если не друзьями, то хотя бы не врагами. При этом добрососедские отношения государств должны быть дополнены максимально благоприятными условиями для взаимного общения живущих там людей, включая общение экономическое, культурное, образовательное и т.п.

Неудачный опыт попыток быстрой реализации на постсоветском пространстве западноевропейской модели интеграции должен, наконец, отучить от постановки заведомо нереальных задач. Но как теперь не ошибиться с выбором реальных?

Здесь, по-видимому, нет альтернативы подходу, в соответствии с которым взаимодействие следует осуществлять в рамках сферы совпадения интересов с жесткой фиксацией существующих разногласий. Причем такой максимой следует руководствоваться в отношениях со *всеми* странами СНГ, а не только с теми, которые в данный момент считаются недостаточно дружественными. Остается надеяться, что области совпадения интересов будут расширяться, а сферы разногласий – сужаться.

Как бы то ни было, экономическое сотрудничество в СНГ не может строиться по принуждению, как это было в СЭВ, служившем, по сути, надстройкой над военно-политическим союзом. Предстоит мучительный поиск баланса интересов всех стран Содружества. И другого пути нет.

Для России важно организовать вокруг себя экономическое пространство, куда войдут заинтересованные страны СНГ. Россия – большое государство, но оно недостаточно велико, чтобы быть самодостаточным, таким, как, например, Индия и Китай. Теоретически и эмпирически установлено, что для нормального функционирования и развития рынка необходимо, чтобы в рамках единого экономического пространства проживало 300–500 млн человек. Только в этом случае проявляются в полной мере все положительные эффекты такого пространства с точки зрения емкости рынка и его ресурсообеспеченности. Так происходит сейчас в Европейском Союзе, который активно участвует в мировых процессах глобализации, но при этом остается самосто-

ПОСТСОВЕТСКОЕ ОБЩЕСТВО:
ВАРИАНТЫ РАЗВИТИЯ

ятельным и в ряде важных сфер весьма обособленным блоком государств.

Пока же, как известно, никак не удастся добиться серьезных успехов в интеграции постсоветского пространства. Россия так и не смогла стать консолидирующим центром СНГ, что негативно отражается и на отечественной экономике.

Главная причина отсутствия консолидированного постсоветского сообщества заключается в том, что большинство стран СНГ действует во взаимных экономических отношениях по принципу: максимум экономических выгод и минимум политических обязательств. Так не бывает. Не может быть эффективного регионального блока без ограничения национальных суверенитетов входящих в него стран. Сейчас ситуация начинает меняться. Повидимому, постепенно исчезает иллюзия, что в одиночку можно быстрее попасть в клуб цивилизованных наций.

Как бы то ни было, реальные предпосылки для превращения ныне вялоаморфного СНГ в жизнеспособный региональный блок возникнут только тогда, когда на смену благостным интеграционными мечтаниям придут вполне конкретные задачи, вытекающие из такого же конкретного коллективного интереса. Если Россия инициирует комплексную программу структурной перестройки постсоветской экономики на основе тщательно отобранных приоритетов и широкого распространения современных технологий, такой интерес появится без всякого принуждения. Его можно обозначить как коллективную заинтересованность в групповом обособлении заинтересованных стран теперешнего СНГ с целью организации и развития собственных конкурентоспособных ТНК или виртуальных ныне финансово-промышленных групп, способных участвовать в глобализации мировой экономики в качестве ключевых игроков процесса.

- 1 Фурман Д. Пенсионер союзного значения // Профиль. 2002, 14 октября. С. 36.
- 2 Шишков Ю. Тернистый путь России в мировую экономику // РЭЖ. 1996. № 1. С. 31.
- 3 Гарнет Ш. Искушение интеграцией // Научные доклады Московского центра Карнеги. 1995. Вып. 1. С. 19.
- 4 Интерфакс – Аргументы и факты. 1996, 24 марта.
- 5 Linder D. Economic Integration in Europe. L., 1969.
- 6 Ibid. P. 145.
- 7 Гринберг Р.С. Интеграция на постсоветском пространстве: романтические иллюзии и прагматичный расчет // Реформы глазами американских и российских ученых. М., 1996. С. 262.
- 8 См. Евро – дитя Манделла? М., 2002.
- 9 Проблемы расширения Европейского Союза на рубеже XX–XXI веков // Европейская интеграция, большая гуманистическая Европа и культура. М., 1998. С. 89.

Минувший XX век внес много глубоких изменений в жизнь человечества: экономических, политических, мировоззренческих, культурных и др. Как бы ни были противоречивы эти изменения, в своей совокупности они привели к тому, что мир достиг новой, качественно более высокой ступени развития. Несмотря на мнение некоторых скептиков, ставящих, по существу, под сомнение само понятие прогресса, будь то в его формационной, цивилизационной или иной трактовке, основной вектор произошедших перемен выражает поступательное развитие человечества, совершенствование, прежде всего гуманизацию, общественных отношений. Поступательное развитие общества, хотя и прерывистое, в конечном счете носит неуклонный характер (по крайней мере носило до сих пор и будет носить в обозримой перспективе).

В основе механизма такого развития лежит способность человечества осмысливать свою потребность в изменениях общества, периодически ощущать исчерпание потенциала прогресса на каждой ступени развития, находить пути и силы для осуществления перемен и создания новых возможностей прогресса. Это возможности либо реформ эволюционного типа, либо социальных революций, кардинально меняющих общественный строй. Реализация таких возможностей нередко блокируется контрреволюционными процессами, консервативными и реставрационными тенденциями и т.д., но в конечном счете общество находит в себе силы подняться на новую ступень развития. Именно о реализации таких возможностей свидетельствует история капитализма XX в., несмотря на все противоречия и пороки современного капиталистического общества.

В то же время в XX в. происходили в различных вариантах и временное движение вспять, и задержки общественного развития, и попытки направить общество по пути в исторический тупик. Такой попыткой была теория и особенно практика так называемого реального социализма.

Утверждая это, нельзя ни в коей мере отрицать прогрессивное значение и влияние идей социальной справедливости и других гуманистических идей, которые многие связывают со словом «социализм». Эти идеи имеют непреходящее значение и во многом формируют социальный прогресс. Однако реализация этих идей может и должна лишь корректировать функционирование капиталистического хозяйственного механизма, который остается на

обозримое будущее основным двигателем социально-экономического прогресса. Коммунистический социализм¹ «не только выявил (на различных этапах своего существования в несколько разной степени) свою антигуманную сущность, блокирование прогресса общественных отношений, но и за исторически короткий срок подошел к пределу своих возможностей развивать экономику, модернизировать ее и удовлетворять потребности населения на том уровне, которого достиг современный развитой капитализм, демонстрировавший, особенно во второй половине XX в., интенсивные процессы гуманистической социализации².

1. Постсоциалистическое реформирование

Социалистический эксперимент над третью человечества длился десятилетия, но к концу XX в. стал окончательно очевиден его провал. То, что «реальный социализм» демонстрировал как свои преимущества (будь то быстрый рост производства, система социальных институтов, научное и культурное развитие или оборонная мощь), было настолько затратным в смысле не только материальных ресурсов, но и человеческих жизней, было настолько неразрывно связано с отрицанием прав и свобод человеческой личности, настолько базировалось на административном, политическом и духовном принуждении, вплоть до массовых репрессий, сопровождалось таким резким ограничением инновационных возможностей общества, что обернулось в конечном счете неспособностью соответствовать мировому прогрессу, углублением разрыва между потребностями людей и возможностями их удовлетворения.

Кстати, одной из наиболее характерных черт «реального социализма» было нарастание неудовлетворенности даже господствующего класса (теперь называемого «элитой») теми ограничениями – идеологическими, экономическими, культурными и т.д., – которые данная модель накладывала и на нее, в то время как элита все более стремилась обрести максимально возможные материальные и иные блага (включая определенную свободу от идеологических догм), которыми обладают верхние слои общества в капиталистических странах, но при этом, конечно, вовсе не имея в виду адекватное расширение возможностей «простого народа». Такое стремление было для элиты более сильным стимулом к ревизии социализма, чем осознание исчерпания возможностей общественного развития в его рамках. И именно это «томление» верхов, а не протест народных масс, который подавлялся в зародыше, был наиболее важным субъективным фактором капиталистической трансформации «реального социализма».

Страны, расположенные на постсоциалистическом пространстве, очень различаются между собой по направлению, темпам, формам постсоциалистического реформирования, степени приверженности принципам демократизации политического строя, рыночной экономики и частной собственности (или степени их отторжения) и по результатам реформирования (модернизации экономики, продвижения к гражданскому обществу, создания правового государства, качеству старо-новой элиты, динамики жизненного уровня и т.д.). Даже применительно к России нельзя говорить о полной однородности модели социальных, политических и экономических отношений в масштабе всей страны, учитывая существенные различия по отдельным регионам.

Несмотря на значительное своеобразие различных стран Центральной и Восточной Европы можно констатировать, что они хотя и столкнулись с большими экономическими и социальными трудностями переходного периода, но в целом с меньшим ущербом и с большими положительными результатами осуществили постсоциалистическую трансформацию, чем другие бывшие социалистические страны. Сказались иные исторические традиции и национальный менталитет, несколько более цивилизованный уровень национальных элит, к тому же ощутимо обновленных в период реформ, более развитой гражданственный настрой населения, а также быстрый отрыв от СССР и национальный консенсус относительно ориентации на европейские стандарты общественной жизни, открытость иностранному капиталу и т.д. Этим странам – одним из них в большей, другим в меньшей мере – удалось успешнее, чем странам СНГ, перейти к экономическому росту, улучшению структуры экономики, более демократичной общественно-политической жизни, более полной реализации правовых основ современного цивилизованного общества, большей значимости общественного мнения для власти и др.

В более сложном положении при осуществлении реформ оказались страны Балтии, которые столкнулись, в частности, с осложнением отношений с Россией и с этнической проблемой, порожденной историческими событиями XX в. и связанной с двойственной ролью СССР в жизни этих стран: он был освободителем от германской оккупации, важным источником инвестиций в их экономику, но одновременно насильственно насаждал социалистический строй, и это не забылось, несмотря на более благополучное в некоторых отношениях существование этих стран по сравнению с другими республиками СССР в 70–80-х годах XX в.

К тому же эти народы острее, чем народы других республик СССР, ощущали неудовлетворенность отставанием от Запада и сегодня больше озабочены преодолением этого отставания.

Можно констатировать, что страны Балтии, несмотря на серьезные экономические, социальные и политические трудности переходного периода, решали его задачи в целом успешнее, чем страны СНГ.

В этих странах, в том числе в России, главный итог последних 20 лет заключается в следующем. Победила антикоммунистическая буржуазно-демократическая революция, но сложившийся в результате общественный строй остается крайне противоречивым. С одной стороны, на смену псевдообщественной собственности (коллективной собственности власть имущих – номенклатуры) пришло доминирование частной собственности, которая, однако, в большей части концентрируется в руках господствующей элиты. Централизованная, плановая, антирыночная система хозяйствования сменилась полурыночной, основанной главным образом на криминализированном, экономически и социально низкоэффективном функционировании капитала.

Первые шаги по формированию демократических выборных процедур сменились имитацией выборов органов государственной власти, маскировавшей их фактическое назначение. Провозглашение многопартийности не дало реальных результатов, напротив, возникла ситуация, когда господствует партия власти, а оппозиционные политические силы либо подавляются, либо лишь имитируют самостоятельность. Хотя был устранен идеологический стержень всех сторон жизни советского общества – диктат коммунистической идеологии, но пока не только не сложилась идеология подлинного оздоровления общества, но и проявляются и даже учащаются проявления идеологии авторитарной, антидемократической, шовинистической, имперской. В то же время в обществе не преодолены и рецидивы примитивной уравнилельной социалистической идеологии.

Таким образом, за последние два десятилетия был осуществлен переход к капиталистической экономической системе, хотя во многих отношениях отличной от современной, присущей развитым странам. Был достигнут некоторый прогресс в реализации политических принципов функционирования современного демократического общества, хотя их осуществление во многом остается формальным и находится под постоянной угрозой ограничения. Тем не менее преобразование базовых принципов общественного строя достигло такой ступени, когда переход к капиталистической экономической системе стал необратимым и возникли некоторые предпосылки для противодействия регрессу в политической области и для развертывания демократической политической системы. В этом смысле усилия инициаторов смены строя увенчались успехом.

Но открывшиеся возможности не были освоены. Смена форм собственности, системы хозяйствования и политического режима осуществлялась такими общественными силами, такими методами и с таким социальным содержанием, что обусловила формирование асоциальной по своей сущности постсоциалистической общественной системы, которая, видимо, на определенный исторический период – вплоть до ее преодоления – не позволит ни сделать экономику эффективной, ни достаточно масштабно удовлетворять социальные нужды, ни утвердить подлинную демократию. В принципе созданные базовые элементы капиталистического развития не могут по настоящему раскрыть свои потенциалы, дать импульс становлению современного общества с эффективной развитой экономикой, с социально ответственным бизнесом и демократическим правовым государством. А это можно трактовать применительно к данному этапу как поражение реформ, хотя в перспективе могут и должны в силу объективных законов общественного развития осуществиться новые глубокие преобразования сложившейся системы и сформироваться предпосылки полномасштабного прогресса. Но это будет сделать нелегко, поскольку произошла консолидация элиты и в известной мере всего общества на базе сложившейся общественной системы в силу того, что элита в принципе вполне удовлетворена ею и отдельные слои элиты лишь борются между собой за более прочные позиции при эксплуатации пороков системы, «низы» же дезориентированы, в той или иной мере примирились с ней и не видят ей реальной альтернативы.

В итоге определились основные черты общественного экономического строя. Это специфическая модель постсоциалистического капитализма, в которой присутствуют некоторые принципиальные характеристики капитализма вообще (прежде всего частная собственность и контуры рыночной экономики) при отсутствии тех характеристик современного капитализма, которые обусловлены достигнутой степенью его социализации и демократизации. Этих черт практически нет, как нет и достаточно сильных тенденций к их формированию.

Среди стран СНГ несколько особняком стоит Белоруссия, пытающаяся сочетать сохранение или ужесточение режима государственного управления экономикой и укрепление жесткого авторитарного политического режима с замедленным освоением рыночных отношений, но сейчас даже свертывает их.

На постсоветском пространстве сильно выделяются своей спецификой страны Центральной Азии. Политические системы центральноазиатских государств варьируют от жесткого авторитаризма до террористической диктатуры, не уступающей сталинской.

В экономических системах этих государств, во многом аналогичных нынешним системам других стран СНГ, заметную роль играют полуфеодалные отношения и методы капитализма XIX в.

Шансы на появление во многих постсоциалистических странах, в том числе в России, в относительно близкой перспективе социально ответственного политического класса, эффективного государственного руководства, общественной активности населения, демократического правового государства и гражданского общества на базе быстро модернизируемой экономики остаются по-прежнему невелики. Потенциал движения общества в этом направлении, начавший формироваться в конце 80-х – начале 90-х годов, остался неиспользованным, и пока налицо тенденция к его затуханию. Элита сформировала криминализированную бюрократическо-олигархическую, авторитарную, социально неэффективную общественную систему с весьма ограниченными возможностями эволюционной трансформации в систему, более адекватную требованиям общественного прогресса. Если в жизни общества не произойдет принципиальных системных изменений, многие постсоциалистические страны опять окажутся в исторической ловушке, создав и закрепив тупиковую модель общественного устройства.

Правда, в отличие от социалистического прошлого существуют некоторые базовые элементы для возобновления движения вперед: утвердились, хотя и в довольно извращенной форме, основные институты частной собственности и рыночного хозяйственного механизма, которые медленно, с отступлениями, но укрепляются; сохраняются внешние контуры политической демократии, хотя и не наполненные реальным содержанием; в абстрактно-концептуальном багаже власти сохраняется признание необходимости гражданских свобод, многопартийности и т.п. Эти и некоторые другие черты современной действительности могли бы стать предпосылкой или отправной точкой для реальной работы по формированию здорового демократического и экономически состоятельного общества. Однако до сих пор эти возможности если и используются, то лишь эпизодически и в очень ограниченных масштабах.

2. Факторы торможения

Постсоциалистическое общество в странах СНГ до сих пор не создало действенного политического и экономического механизма модернизации общества, стимулирования общественной активности, инновационной ориентации. Напротив, сохраняется

произвол элиты, оторванной от общества, укрепляется всевластие государственной бюрократии, не контролируемой им.

Большое влияние на развитие стран СНГ оказывает то, что Россия во многом утратила обозначившуюся в конце 80-х – начале 90-х годов инициативную роль в прогрессивной переделке зашедшего в тупик социалистического строя и более того – в той или иной мере стала демонстрировать негативные, но привлекательные для постсоциалистических элит пороки новой общественной системы и в той или иной форме проявлять готовность оказывать поддержку элитам стран СНГ в закреплении данной системы.

Будущее России и других стран СНГ в решающей мере зависит от способности общества оздоровить властвующую элиту и государственную систему, на этой основе освободить рыночные институты от деформирующего влияния сложившихся сегодня общественных отношений и обеспечить реализацию функций, присущих современному развитому государству (защита рыночных институтов от злоупотреблений как бюрократии, так и бизнеса, регулирование макроэкономических процессов для оптимизации общественного воспроизводства, обеспечение решения социальных проблем усилиями государства и других институтов общества и т.д.). Однако нынешняя элита, и прежде всего государственная бюрократия, поставившая государственный аппарат на службу своим интересам, находит возможности противодействия любым прогрессивным реформам, выхолащивает их содержание, тормозит их. Реформаторы остаются сегодня в меньшинстве и не играют той роли, которая необходима для реформирования сложившейся общественной системы. Нельзя не упомянуть и нередко обнаруживающуюся и обусловленную просчетами органов государственного управления, в том числе тех же реформаторов, непроработанность концепций реформирования и ущербность практики проведения реформ, ведущие к тому, что реформы не приносят ожидаемого положительного результата (примером может служить ход административной реформы в России).

Властвующая элита, как правило, не имеет стимула к преодолению ситуации, когда пороки существующей общественной системы блокируют прогресс общества. У элиты налицо дефицит политической воли и политических лидеров для их устранения, не говоря уже о том, что сама элита сформировала эту систему и теперь воспроизводит ее к выгоде для себя. Данная система является фундаментом существования элиты в ее нынешнем качестве, а потому для подавляющего большинства элиты оздоровление общества находится за пределами ее интересов. Наиболее существенные из происходящих перемен в обществе – замена одних оли-

гархов другими, более «органично» связанными с государственной бюрократией.

Особенно негативное влияние оказывает тот факт, что государство в своей деятельности – вопреки некоторым декларациям – делает ставку не на активизацию общества, а на его пассивность, блокируя все то, что может вести к появлению демократических альтернатив существующей системе. В результате реформаторский потенциал общества не возрастает, а уменьшается.

Сейчас, когда утвердилась устраивающая элиту модель специфического постсоциалистического капитализма, в среде основной части элиты стран СНГ, завоевавшей господствующие позиции в политике и экономике, неизбежно стремление к ужесточению охранительных механизмов и отходу от имеющихся демократических элементов политической жизни. Эта элита будет определять свое отношение к руководителям страны именно с точки зрения их способности к выполнению охранных функций. Тем не менее это не исключает борьбу различных фракций элиты за передел собственности и политического влияния. Отсюда вытекает возможность определенных нюансов в отношении различных слоев элиты к тем или иным аспектам политического курса, что открывает возможности некоторого маневра сторонников реформ. Но в основной массе эта конкуренция среди элиты не отменяет принципиальной поддержки основ сложившейся системы подавляющим большинством элитных слоев общества.

Инициативы же временами активизирующейся немногочисленной группы реформаторов во власти, предусматривающие развитие рыночных институтов и реорганизацию системы государственного управления, пересмотр ее структуры и функций с тем, чтобы институционально ограничить возможность казнокрадства и коррупции, имеют весьма туманную перспективу. Власть, как корпорация, располагает в современном постсоветском обществе широкими возможностями, чтобы не допустить такого развития, в крайнем случае выхолостить содержание соответствующих правовых актов, на деле проигнорировать их и т.д.

Эти возможности обусловлены прежде всего пассивностью общества, обеспечиваемой усиливающимся контролем власти над СМИ, подавлением в зародыше реально оппозиционных течений и созданием контролируемой властью квазиопозиции.

В какой-то мере можно ожидать, что процесс во многом стихийного развития рыночных отношений, потребности воспроизводства капитала, структурная перестройка экономики, вовлечение страны в мировое хозяйство будут способствовать прогрессу в общественно-политической жизни. Однако даже если допустить возможность такого автоматизма, он не может привести в близком

будущем к тем кардинальным изменениям в нынешней асоциальной общественной системе, которые необходимы для успешного развития страны. Ощущается потребность в первоочередном обновлении политической системы. Перспективы прогресса зависят от появления дееспособных социальных слоев и политических сил, заинтересованных, – руководствуясь логикой политической конкуренции, стремлением к самореализации или гуманистическими и патриотическими побуждениями, – в оздоровлении государства, демократизации политической жизни, преодолении наиболее наглядных пороков существующей общественной системы.

При этом опыт, например России, показал, что надежды на позитивную роль авторитарного политического режима в реформировании страны, которые питали и некоторые реформаторы, во многом не оправдываются. Не получается ни наладить цивилизованный рыночный хозяйственный механизм, ни эффективно использовать рычаги государственного регулирования для модернизации экономики, ни устранить казнокрадство и коррупцию. Причины многообразны, начиная от недостатка соответствующей политической воли у носителей авторитарной власти, отсутствия у них четкого представления о необходимом пути развития страны, адекватном ее потребностям, а не своекорыстным интересам элиты, и о методах обеспечения движения по этому пути, и кончая неблагоприятной для прогресса общества расстановкой политических сил в стране. Поэтому перспективы прогресса следует связывать с разворачиванием политических процессов, ведущих к активизации демократических сил общества, к созданию возможностей политического выражения нужд общества и его соответствующего влияния на власть, а также переделкой поведения элит и созданием гражданского общества.

Надо полагать, что такие тенденции будут встречать упорное противодействие влиятельных элитных групп, и это делает для страны неизбежным этап усиления политической борьбы, хотя данному этапу может предшествовать этап консервации сложившейся общественной системы, возможно, с элементами идейно-политического, административного и силового воздействия на общественное развитие. Такая ситуация не должна порождать апатии и пассивности сторонников оздоровления общественной системы. Напротив, нужно искать любые возможности для стимулирования тех общественных процессов, которые могут содействовать такому оздоровлению. В первую очередь необходимы усилия, направленные на осознание населением задач преодоления пороков системы и формирование представлений о соответствующем ответственном и конструктивном поведении всех слоев общества, т.е. на формирование здорового общественного мнения.

Ситуация осложняется тем, что руководители и функционеры существующих политических партий (включая коммунистическую) в большей или меньшей степени вросли в систему, не имеют и не разрабатывают программ действий для ее радикального оздоровления, ограничиваясь, по существу, частностями, уходя от действительно крупных, судьбоносных проблем общественного развития, не влияя на власть в важных для нее вопросах, а, напротив, обслуживая ее. Власть же ценит в политических деятелях и партиях лояльность системе, приверженность «стабильности», а не готовность служить оздоровлению и развитию общества.

3. Кризис системы на пространстве СНГ

Кризис постсоветской асоциальной общественной системы ярко проявился на пространстве СНГ раньше, чем можно было ожидать. И сколько бы ни говорили различные политики и политтехнологи, что события – будь то в Грузии, будь то на Украине, будь то в Кыргызстане – это всего лишь влияние внешних сил, желающих ослабить Россию и организующих перевороты, акции экономических кланов, чувствующих себя ущемленными, и т.п., все же суть этих событий заключается в активном протесте большинства или по крайней мере не менее половины населения против сложившейся асоциальной системы, против олигархическо-бюрократической верхушки, паразитирующей на этой системе. Этим протестом не могли не воспользоваться западные державы в своих геополитических интересах, стремясь к экспансии капитала, контролю над природными ресурсами, распространению привычных для них представлений о свободе, демократии, гуманитарных ценностях, представлений, слабо совместимых как с социализмом, так и с нынешним постсоциалистическим строем. Но желание постсоветской власти сосредоточиться на акцентации этих факторов и на противодействии им, игнорируя главную причину событий – социальные антагонизмы, присущие постсоциалистической системе, контрпродуктивно.

Было бы рискованно отождествлять того или иного лидера протестного движения с идеальной демократией, социальной справедливостью и т.п., но это не может поставить под сомнение проявившуюся волю поддержавшей его очень большой части населения к оздоровлению общества.

Драма постсоветской элиты и ее власти заключается в том, что они не могут конструктивно реагировать на ярко выразившееся народное стремление в ряде стран СНГ устранить пороки си-

стемы, не могут не только продемонстрировать, но и даже просто сформулировать альтернативу этой системе. Напротив, элита, как правило, продолжает культивировать и защищать ее.

Конечно, вовсе не исключено, что надежды вовлеченных в протестное движение людей не осуществляются. Уже есть опыт России, когда народ разочаровался в реформаторах, в демократии, в своих возможностях оказать влияние на развитие общества. Но, может быть, будет складываться и новый опыт: народы более прочно встанут на путь политического, социального и экономического прогресса.

Для этого потребуется смена или переориентация элит, которые в 90-х годах утвердились. Это элиты – однотипные по интересам и политическому менталитету, жестко контролирующее общество, стремящиеся законсервировать сложившуюся систему, не допускающие появления контрэлиты, по существу, отстаивающие «суверенное право» постсоциалистических стран на иные ценности в области демократии и прав человека, чем на Западе.

Власти предстоит извлечь для себя урок: консервировать асоциальную общественную систему и лелеять полукриминальную правящую элиту в конечном счете может оказаться даже опаснее, чем попытаться их оздоровить. Но можно предположить, что власть сделает другой вывод: надо защищать существующую систему более агрессивно, принимать жесткие превентивные меры против любых посягательств на нее, конструировать новые механизмы обеспечения независимости элиты и власти от народа.

Нынешняя ситуация достаточно сложна. Очевидны следующие процессы.

Во-первых, предпринимаются шаги, направленные на реставрацию в общественной жизни политических механизмов, действовавших при социализме и препятствовавших прогрессу общества. Это может подаваться обществу как условие проведения прогрессивных реформ при сохранении социально-политической стабильности, но глубинный смысл предпринимаемых шагов – предотвращение ослабления господствующих позиций элиты, появления реальной оппозиции системе и протестных движений населения.

Во-вторых, наблюдаются поддержание, лишь частичная корректировка и, по существу, систематическое воспроизводство социально-экономических и политических механизмов легального и нелегального распределения и перераспределения общественного дохода в пользу элиты, сохранение и даже усиление чрезмерного имущественного неравенства, консервация положения слоя населения с низкими доходами и фактическое ухудшение положения существенной части этого слоя.

В-третьих, имеет место противодействие усилиями различных звеньев государственного аппарата на всех уровнях и многих групп политического класса реальному осуществлению мер по развитию цивилизованных рыночных отношений, активизации разумно ограниченного, экономически оправданного государственного регулирования, свободного от своекорыстного давления как бюрократии, так и олигархов, а также мер по рационализации социальной сферы.

В-четвертых, зачастую очевидна непродуманность и неэффективность осуществления реформаторских мер, что чревато результатами, противоположными намечаемым.

На сегодняшний день в большинстве постсоветских стран, включая Россию, не происходит исторически значимых сдвигов в направлении оздоровления общества. В результате не наблюдаются заметных успехов в модернизации экономики; рост производства не стал устойчивым и достаточным для решения текущих и перспективных задач; социальная сфера становится все более слабым звеном общественной жизни. Можно констатировать, что в большей мере накапливаются, чем решаются многие экономические и социальные проблемы, и это грозит их обострением в ближайшем будущем, если не будут сделаны решающие шаги по замене существующей общественной системы или хотя бы по устранению ее наиболее крупных пороков.

4. Формируется ли новый потенциал?

Констатация вышеназванных черт постсоциалистического общества не должна затушевывать наблюдаемые в обществе позитивные процессы, протекающие главным образом под влиянием развертывания рыночных отношений, несмотря на их очевидную деформацию. Речь идет прежде всего о формировании среднедоходных и высокодоходных социальных групп, активизирующих развитие экономики и инновационные процессы в ней, выступающих в качестве групп роста профессионального, интеллектуального и культурного потенциала общества, формирующих свою трудовую и предпринимательскую активность на основе требований рынка и заинтересованных в повышении своей конкурентоспособности, ориентированных на развитые стандарты потребления и являющихся ориентирами восходящей социальной мобильности для других способных к ней групп населения. (Приходится, однако, отметить, что государство практически почти не участвует в поддержке этих социальных процессов.) Возможно, формирование вышеупомянутых социальных групп можно счи-

тать не только наиболее перспективным процессом трансформации социальной структуры общества, но и сердцевиной этой трансформации.

Нельзя отрицать того, что благодаря системным преобразованиям экономики значительная часть населения превысила до-реформенный уровень потребления и достигла более высокого качества жизни. В данном случае речь идет не о самых высокодоходных слоях населения, обеспеченность которых не только высока, но порой превышает стандарты западных элитных групп. Имеется в виду среднедоходная группа населения, которая не так малочисленна, как это часто утверждается. Правда, этому позитивному факту противостоит другой факт: не только возрастает дифференциация между высокодоходными и остальными группами населения, но и складывается устойчивый беднейший слой, перспективы улучшения положения которого практически не просматриваются.

Внимание многих привлекает опыт КНР, начавшей фактически капиталистическую перестройку экономики при сохранении коммунистической политической надстройки. Высокие темпы экономического роста и политическую стабильность можно трактовать как свидетельства эффективности такого подхода. Однако очевидно, что и то, и другое достигается в условиях накопления проблем низкой экономической эффективности государственного сектора экономики, низкого, хотя и повышающегося жизненного уровня населения, сохраняющейся неразвитости учреждений социальной сферы, безработицы, резких региональных различий в экономическом и социальном развитии и т.д.

Достаточно реальна перспектива обострения противоречий между политическим режимом и потребностями экономического и социального прогресса и движения в той или иной форме к смене нынешней общественной модели КНР.

Анализ по сути однотипного, хотя и имеющего значительную национальную специфику опыта трансформационных процессов необходим для разработки и проведения в жизнь более успешной политики перехода к современному обществу, развитому в экономическом, политическом и гуманитарном отношении. Речь, по сути дела, должна идти о новом переходном периоде, в ходе которого должна быть осуществлена переделка сложившейся в последние годы асоциальной постсоциалистической системы в общественную систему, реализующую возможности современного экономического и социального прогресса и базирующуюся на общечеловеческих гуманитарных ценностях (при этом никакая страновая «самобытность», никакие «ценности прошлого» не должны препятствовать движению по этому пути).

Анализ современных реалий и перспектив развития сталкивается со значительными трудностями. Несовершенна научная методология, велико влияние политических пристрастий и противоречивых интересов различных слоев элиты, влияние блокирующих развитие ностальгических настроений значительной части населения, ощущающей в большей мере ухудшение своего материального положения в результате реформ (ухудшение абсолютное или, что значительно чаще, относительное, т.е. по сравнению с более обеспеченными слоями населения), чем те крупные и позитивные социальные сдвиги, которые реформы все-таки принесли, причем эти сдвиги наблюдаются вовсе не только в жизни нуворишей и бюрократов, но и многих массовых социальных слоев. Представляется, что анализ приведет к большему пониманию непосредственной связи трудностей и противоречий, наблюдаемых в странах СНГ, с однотипной общественной моделью, реализуемой в них. Это послужит преодолению существующих реставраторских и консервативных настроений и устремлений, которые ощущаются не только в элите, но и в более массовых социальных группах. Анализ, освобождающийся от влияния крайних политических позиций, как «правых», так и левых», будет вести к массовому осознанию исторической неизбежности и прогрессивности коренных преобразований «реального социализма», а также необходимости преодоления сложившейся постсоциалистической системы. В различных странах СНГ нарастает объективная потребность оздоровления сложившегося постсоциалистического общества.

Пока же постсоциалистическая эпоха породила определенные типы общественного развития. Они таковы:

движение к современному социализированному капитализму и интеграция в тот уклад жизни, который иногда принято называть западной цивилизацией;

попытка преодоления асоциальной постсоциалистической модели общества и переход к развитию по вышеназванному варианту;

консервация постсоциалистического асоциального капитализма, защита его от угрозы революционного преобразования при одновременных малоэффективных попытках придать ему жизнеспособность с помощью половинчатых реформ;

разлагающиеся социалистические резервации, не способные справиться с насущными задачами жизнеобеспечения общества, но сохраняющиеся пока благодаря тоталитарным политическим режимам.

Главным вопросом ближайшего будущего является вопрос о том, способна ли сложившаяся общественная система к прогрес-

сивному развитию, к созданию механизмов самообновления, возможно ли ожидать импульсов к такому самообновлению от тех или иных слоев нынешней элиты, или же обществу предстоит пройти через новые потрясения. Пока можно констатировать, что не исключен первый вариант, хотя и для его реализации потребуется скорее массовая мобилизация общественных сил, чем просто корректировка сложившегося политического курса нынешней элитой.

¹ Здесь имеется в виду, разумеется, не традиционное марксово понимание социализма как низшей фазы коммунистической формации, а концептуальное понимание и особенно практическое воплощение в жизнь социалистической модели коммунистическими партиями в ряде стран мира в XX в., принципиально отличающейся от демократического и гуманистического понимания социализма социал-демократическими и социалистическими партиями Запада и от реалий современного общества в развитых странах мира. Необходимо признать и то, что принципиальные представления о правах человека, в том числе социальных, о поддержке социально уязвимых слоев населения, о правовом и этическом ограничении реализации прав крупного собственника, о социальной солидарности и ответственности членов общества и о многих других подобных нормах общественной жизни стали неотъемлемой частью идеологии и практики также других сил политического спектра развитых стран – либеральных, консервативных и др.

Человечество наглядно увидело противоположность коммунистической и социал-демократической концепции социализма, их несовместимость. Традиционные для коммунистических партий в XX в. стандарты отношения к человеческой личности, демократии, составляющим общество социальным группам, модели механизма хозяйствования и т.д. оказались отвергнутыми всем ходом общественного развития. При этом выявилась беспочвенность и надежд на корректировку “реального социализма” (концепций “социализма с человеческим лицом”).

В этой главе используется термин “коммунистический социализм” для обозначения строя, по сути извратившего гуманистические принципы, которые, как думалось в начале XX в., будут реализованы в результате социалистических революций.

² Подробнее см. Центрально-Восточная Европа во второй половине XX века. М., 2000. Т. 1. С. 12–15.

СТРУКТУРНАЯ АДАПТАЦИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА К ВЫЗОВАМ ГЛОБАЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ САМООПРЕДЕЛЕНИЯ

После распада всех привычных форм общения и институтов социальной организации в России принятие демократии в большей степени выражает стремление общества к любым приемлемым формам социальной реинтеграции, его глубокую потребность в «чувстве сообщества». В массовом сознании любой разумный политический порядок должен уравновесить дезинтеграцию, порожденную либерализацией, системным экономическим кризисом и длительной депрессией.

Именно здесь, на пересечении разнообразных реформ возникла реальная потребность разобраться в том, в каких формах и каким образом они взаимодействуют между собой, как помогают структурной адаптации российского общества к вызовам глобальной модернизации. В какой мере демократизация политических процессов способствует экономическому развитию, когда и в каких случаях его сдерживает, подстегивает или остается нейтральной? Что при этом происходит в обществе, какая мотивация и модели поведения формируются в «молчаливом большинстве»?

1. Социальная интеграция и обретение идентичности

Радикальный неолиберальный подход начала 90-х годов породил иллюзию, что становление рыночной экономики и политической демократии – процессы едва ли не тождественные. Были предприняты попытки, не до конца изжитые и донныне, доказать, что они в равной мере сохраняют целостность общества, его внутреннюю интеграцию и способствуют установлению нового общественного порядка.

Однако опыт многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой доказывает недостаточность сцепления, центростремительного движения, базирующегося на рыночных силах. В большинстве случаев, как и в России, за этим в большей степени скрывалось инструментальное приложение неолиберальных иллюзий с целью положить конец политическому вмешательству, полностью оторвать политику от экономики, в максимально возможных размерах провести разгосударствление экономики.

Не был учтен один решающий вывод из многочисленных повторяющихся провалов этого опыта: либерализация оставляет

без внимания социальную цену и последствия быстрого развития рынка.

Но дело не только в этом. Есть нечто несравненно более важное, с трудом поддающееся рационализации, что выражается в непреодолимой потребности людей к «сообщности», «солидарности». И если надежды на социальную интеграцию (не столь важно на чем они основаны – на экономическом росте или политической демократии) не оправдываются, то это лишает власть кредита доверия для легитимации ее деятельности.

Переосмысляя опыт развития постсоциалистических стран в переходный период, в документах ООН признается, что господствовавшее в экономической политике либеральное экономическое мышление стимулировало развитие рыночной экономики, но вызвало одновременно необоснованную социальную поляризацию, рост бедности, снижение качества жизни и экономическую стагнацию.

Многие эксперты признают даже, что «процесс либерализации в предпринятых формах, сопровождался также утратой общественных и этических ценностей, на смену которым пришла система, где «все решают только деньги»¹.

Уроки перехода укрепляют общее понимание, что стремление к экономическому росту требует не сокращения роли государства, а развития умелого и эффективного государственного управления, повышенного внимания к сохранению и укреплению человеческого потенциала. Без совокупного решения социальных и экономических задач, без управления экономикой так, чтобы обеспечивалась стабильность, динамичность и сплоченность общества, невозможно избежать социальных конфликтов и тем более добиться его процветания. «Неудовлетворенные ожидания населения в социальном участии и сплоченности сменяются разочарованием, а возникший вакуум будет немедленно заполнен изоляцией и коррупцией, которые еще больше ослабят возможности правительства и самого государства»².

Рыночная экономика – необходимый, но совсем не единственный и достаточный механизм, обеспечивающий социальную интеграцию. Череда финансовых кризисов, разнообразных и быстротечных реформ, кризис 1998 г. подорвали доверие к неолиберальному варианту рыночной экономики в качестве движущей силы социального сцепления.

От желания обрести сообщество, каким бы неясным оно ни было, нельзя отмахнуться просто как от остатков традиции. Конечно, это желание подпитывается коллективистской памятью о патернализме и опекуновстве прежней государственности и идеологической однородности. Однако оно прежде всего и в возрастаю-

щей степени выражает опыт сегодняшних событий – угрозу коллективной, социальной, этнической и культурной идентичности, заложенную в быстрых темпах социальной и территориальной фрагментации, за которыми не поспевает социально-психологическая адаптация основной массы населения.

С разрушением старых отношений солидарности и крушением надежд на быструю социальную реинтеграцию с помощью рыночной экономики, а также на разумное вмешательство государства идея «коллективности» переместилась в политическую сферу, связывается с областью демократических процедур.

Происходящие изменения ставят перед выбором, возможными сценариями развития не только политику и экономику, но и социокультурную сферу, от которой во многом зависит направленность жизни и устойчивость любой человеческой общности. В переломные моменты, подобные нынешнему, крайне опасно остановиться, ограничиться эклектической «свалкой», заполненной разнообразными обломками политико-экономических структур и прежних социокультурных накоплений³.

На это давно обратил внимание Питирим Сорокин: «Любая великая культура, которая заканчивает свою жизнь в этот период перманентной «свалки», теряет свою индивидуальность и становится просто материалом, просто «цивилизационным навозом и удобрением» для других великих цивилизаций и культурных систем.

И любой народ, общество или нация, которая не может создать новый социокультурный порядок вместо того, который распался, перестает быть лидирующим «историческим» народом или нацией и просто превращается в «экономический человеческий материал», который будет поглощен и использован другими более творческими обществами или народами»⁴.

Это положение является предупреждением для России и других стран, входящих в ареал ее интересов. поскольку сейчас наука, культура, образование, мораль, идеология здесь все больше напоминают «историческую свалку» разнородных, несовместимых социокультурных типов, в некоторой степени пребывает в застылости энергия творческих преобразований.

2. Преодоление кризиса ценностей

Социальная реинтеграция должна преодолеть ту «культуру инфляции» (не смешивать с ценовой инфляцией), которая утвердилась в российском обществе по отношению ко всем областям общественной жизни за последние полтора десятка лет. Отказ от

сложившейся системы ценностей, разрушение прошлого опыта привели к девальвации будущего, подмене устойчивости и уверенности ощущением бренности бытия, неустойчивости, временности всего существующего.

Созидательная работа подменяется потребительскими устремлениями и борьбой за выживание. Причем политические идеи и убеждения становятся таким же объектом потребления, как и мир материальный. Но люди не могут долго ждать, и, когда не видят реальных краткосрочных результатов, они готовы испробовать альтернативные направления движения. Тем самым порождаются колебания политического маятника, дополнительно усиливающие социальную нестабильность и неопределенность.

Перспектива будущего исчезает, а настоящее увековечивается. Налицо дезорганизация пространства и времени, которые лишены всякой фундаментальной темы или концепции, способной сплотить людей. Беспорядочность событий только усиливает надежды на некое решение, способное остановить разложение существующих структур, удовлетворить потребность в сообществе.

Известно, что потребности в упорядочивании времени в какой-то мере удовлетворяют демократические процедуры. Будущее разбивается на последовательные события схемой выборов (муниципальных, парламентских, президентских и т.д.). Демократия в таком организационном понимании делает возможным прогнозирование будущего.

Однако такая предсказуемость предполагает содержательное понимание и видение своего будущего. Расписание выборов само по себе не дает перспективу развития или проект будущей социальной интеграции и самоопределения общества.

Наоборот, без перспективы каждые выборы становятся всеобщим судилищем, ставка которого, как показали думские выборы, начиная с 1993 г., «все или ничего». В таких условиях от людей нельзя требовать последовательной и рациональной стратегии поведения ни в политике, ни в экономике. Срабатывает только рефлекс сиюминутного приспособления, который уводит еще дальше от интеграции общества.

Потребность в общественной или коллективной (корпоративной) идентификации подпитывается желаниями и страхами, связанными с потребностью в общении, защитой от нестабильности, а также уверенностью в разделенности чувств. Эта потребность будет только усиливаться по мере втягивания России в глобальную модернизацию.

Поиск общественного самоопределения можно рассматривать как установление новой формы «постсоветской солидарно-

сти». Она скорее отражает общность чувств, чем комбинацию интересов. Само это стремление не имеет очевидной цели и не адресовано какому-либо органу, но пронизывает все открыто выражаемые требования и общественные оценки деятельности власти. Наиболее полно такие неудовлетворенные социальные ожидания проявляются в протестном голосовании или абсентеизме.

За последнее столетие в российском обществе сформировалась устойчивая традиция восприятия политики в качестве арены борьбы «красного» и «белого», «добра» и «зла». Тоталитарные и авторитарные режимы глубоко укоренили чувство страха перед всякого рода конфликтами. Общество склонно либо отрицать, либо не признавать, либо избегать, насколько возможно, реальности конфронтации и разделения общества любого рода.

Длящаяся социальная терпимость – не выражение рабских или героических черт характера российских граждан, а скорее проявление ожиданий от политического процесса того, на что оказалась с налета неспособной незрелая рыночная экономика. Как принесение в советский период своего бытия в жертву неопределенному, отодвинутому во времени процветанию, лишило власти общественного доверия и привело к дезинтеграции общества, так и в переходный период большинству уже понятно, что жертвы остаются бессмысленными до той поры, пока сохраняется неясность контуров будущего самоопределения общества и государственности в условиях глобальной модернизации. Задача создания жизнеспособного государства и социальной общности XXI в. является самой серьезной, если не центральной проблемой для власти и народа⁵. Решить ее невозможно при отделении власти от общества и их взаимно автономном существовании.

Под таким углом зрения сублимированное желание слиться с целым позволит избежать различий, противостояния и конфликтов интересов. Парадоксальным образом это влияет на наше восприятие демократии и того, что она должна, согласно общественному мнению, обеспечить в ходе политического процесса.

Демократия предполагает плюрализм, организованное выражение индивидуальных и корпоративных интересов, соперничество и противостояние. Общественное сознание не столько признает ценности плюрализма, сколько воспринимает демократию как одну из немногих форм преодоления разделенности общества, обеспечения переговорных процессов. Это и придает легитимность не только демократическим процессам, но и тем политическим режимам, которые будут стремиться упрочить демократические институты и процедуры. Однако, таким образом, затрудняется становление сильной представительной демократии.

3. Демократическая легитимация власти – условие самоопределения российского государства и общества

Самоопределение российского общества во многом зависит от того, насколько любой политический режим сумеет выразить желания общества, являющиеся субъективным базисом его легитимного существования с объективными требованиями представительной демократии в условиях модернизации.

В конце концов, дело не только в том, какой кодекс правил определяет порядок принятия коллективных решений и процедуры. Демократия, с которой связаны надежды на успешную структурную адаптацию, есть ценность, конкретное понимание которой связано с текущим эмоциональным восприятием и толкованием укоренившихся обещаний «свободы, равенства, братства» великой французской революции.

В какой-то мере в отсутствие идеологических опор, при ослабленной религии и национализме на потребность в сообществе откликается политический процесс в формах демократизации. Однако демократизация, как одно из главных направлений модернизации общества, порывающего с традиционализмом, не может не отличаться от демократизации в условиях глобализации, мировой экспансии разнообразных рынков. Кроме того, следует оговориться, что демократия – не единственная система, способная удовлетворить потребность в сообществе, в социальной интеграции. Всегда есть опасность развития по альтернативному сценарию, подстерегающая любое демократическое правительство, неспособное откликнуться на требование общности, отражающей структурные изменения своего времени.

При неспособности выработать новую политическую рациональность и соответствующие правовые нормы, позволяющие идти в ногу с интернационализацией, технологическим и институциональным прогрессом, т.е. с совокупностью тех явлений, что составляют содержание модернизации, одним из решений может стать авторитарное правление.

Симптомы возможного достижения социальной интеграции недемократическим путем всегда заметны при росте популистских и фундаменталистских проявлений.

Когда прогресс модернизации сметает все традиционные структуры и верования, уничтожая любые остатки определенности, появляется искушение любыми путями добиться правды, защиты своих позиций, которые представляются спасительной гаванью во время бури. Это искушение сильно выражено в странах, где модернизация оказывается неспособной реализовать обещания прогресса, придающие ценность переносимым страданиям.

Популистские движения естественны, когда становятся единственно допустимой реакцией на социальную дифференциацию, необоснованный рост богатства или бюрократических привилегий. За требованиями справедливого распределения доходов и богатства, по обыкновению, скрывают стремление к обретению социальной идентичности и интеграции, идея защиты сообщества. Эта защита обычно опирается на идеализацию прошлого и безвозвратно потерянной солидарности.

Полное отсутствие перспективы будущего теряет значение. Ведь популизм апеллирует к неустойчивым суррогатам, эмоциональным формам сцепления и идентичности. Важно настоящее, восстановление здесь и сейчас чувства принадлежности к сообществу. Поэтому как способ легитимации политических действий он мало заботится о программах и основанные на нем движения могут сочетаться с программами модернизации.

Другой защитной реакцией является фундаментализм. В свою очередь он возникает как уход от процесса, освобождающего личность от оков, превращающего подданного в гражданина, но который не дает ему при этом интегрированности в коллектив или общество. Нередко для большинства людей индивидуальные требования моральной автономии и движения к плюрализму форм существования без подобных рамок становятся трудно переносимыми.

Именно фундаментализм предлагает помощь и утешение, представляя собой не что иное, как другую сторону модернизации, продукт модернизации, лишенный духа современности. На этот момент обращает внимание статья в декабрьском (за 1999 г.) номере «Обзервер», объясняющая рост локальных войн, опирающихся на самую пеструю фундаменталистскую идеологию, как форму протеста и одновременно мучительной адаптации к вызовам глобальной модернизации.

Необходимо заметить, что, если демократизация не отвечает требованиям общества, растравленным процессом модернизации, на сцену еще активнее выйдут фундаменталистские и популистские движения. Как заменители чувства сообщества, они исчезнут только в том случае, если удастся утвердить в результате реформ новые политические и экономические формы социальной интеграции. Хотя бы уже с этой точки зрения вполне актуальна критика любого реформаторского радикализма, добрыми намерениями мостящего дорогу в ад.

Политическая рациональность ранних периодов модернизации (с XVIII–XIX вв.) приобретает универсальный характер, превращая тем самым модернизацию в императив для любого общества, которое не желает обрекать себя на отсталость. Главным

вызовом и проблемой для любой общности при столкновении с глобальной модернизацией становится создание своего собственного механизма регуляции, иначе говоря, достижение самоопределения в качестве социально организованной системы, новой адаптированной государственности.

4. Легитимация через политику модернизации

В современных условиях правительственная политика, нацеленная на национальное развитие, не может не включать модернизацию в широком смысле в качестве основополагающего элемента. Любой проект развития, преследующий цель отделения национальной экономики от мировой, потребует высоких ресурсов, социальных и иных затрат или будет обречен на провал.

Приспособление к процессам политической и экономической модернизации неизбежно влечет за собой структурную перестройку и адаптацию, которые должны повысить качество и конкурентоспособность экономики на мировых рынках. Таким образом, политическое самоопределение территориальной общности лимитируется тем, кто финансирует структурную адаптацию.

Здесь возможны различные варианты стратегий. Она может проводиться в жизнь демократическим правительством, авторитарным или даже диктаторским. Отличаться будут методы, но результат будет один и тот же – процесс модернизации подтолкнет социальную дезинтеграцию, появятся новые формы маргинализации, крайняя бедность и неформальная занятость в теневом секторе. К примеру, демократическое правительство стремиться часто избежать конфликтов в сфере распределения с помощью инфляции, таким образом перекладывая трудности одного сектора на другой, предотвращая открытые социальные и политические конфликты.

В большинстве стран общество постепенно трансформируется в общество «двух третей», где треть населения остается безработной и нищей, живет на социальные пособия и подачки других. И дело вовсе не в том, что не хватает ресурсов для обеспечения благосостояния, причины глубже – в дезинтеграции общества и последующей поляризации, в его переструктурировании и длительном оформлении новых интересов, а также форм их выражения.

Современная модернизация, включающая глобализацию, транснационализацию и региональную интеграцию как новые составляющие ее компоненты, одновременно порождает дезинтеграцию на локальном уровне, становится одной из решающих

причин внутреннего неравновесия открывающихся сообществ. Интеграционные процессы на международном уровне только усиливают дезинтеграцию на национальном. Социальные дистанции, при которых образ жизни политических, управленческих и интеллектуальных элит в различных странах ближе к друг к другу, чем к жизни местного населения, не просто увеличиваются, они качественно изменяют характер социальной дифференциации.

Формируется новая структурная неоднородность, характеризующаяся общим ослаблением прежней коллективной, этнической, территориальной и классовой идентичности. Если к этому добавить слабость и несовершенство политических институтов и партий, то становятся более понятными некоторые трудности, которые переживает формирование гражданского общества, со всеми его атрибутами правового государства, политической и экономической демократии. В условиях неразвитой политической системы и слабых партий на пути демократии как средства социальной интеграции возникают серьезные препятствия.

Демократия опирается не только, как считал М. Вебер, на «легитимность через законность» или «процедурную легитимность». Пока политический процесс слепо следует принципу обеспечения легитимности власти через освоение и применение формальных демократических процедур. Однако надежная легитимация в границах определенной общности достигается прежде всего за счет достижения экономической эффективности и косвенно проистекает из ценностей и убеждений, доминирующих в общественном сознании.

От власти требуется овладение тонким искусством сохранения хрупкого баланса между экономически эффективным развитием и социальной справедливостью. Доверие общества тем выше, чем чаще обещания власти совпадают с социальными ожиданиями, а практические решения в экономике с реальным приростом национального богатства. В любом случае демократически выстраиваемый общественный порядок, внутренняя интегрированность общества, неуловимое чувство «сообщности» существования в национальном государстве всегда исходили из подобной модели взаимодействия политики, экономики и общества.

Еще один важный вопрос, касающийся происходящих в экономике и политике трансформаций, состоит в том, насколько возможно совместить конституирование общества как нового общественного порядка и связать при этом его самоопределение с процессами модернизации, глобализации, и одновременно поставить задачу преодолеть состояние социальной дезинтеграции и экономической стагнации.

С отставанием от европейских и многих иных государств России надо по-новому смоделировать взаимодействие экономических, политических и социо-, этнокультурных структур. С этой точки зрения институционализация связи политической демократии с рыночным экономическим развитием, отечественного развития со становлением новых мировых порядков представляются объединительной частью строительства новой российской государственности на ближайшее десятилетие.

Отрыв политики от экономики, попытки проведения политики государственного нейтралитета по отношению к экономическому развитию, проведение ускоренных политических и социальных реформ сыграли свою роль в разрушении прежней государственной машины, а заодно форм социальной интеграции и местных традиционных ценностных основ легитимации власти. Все принятые меры усилили действие начавшегося значительно раньше системного кризиса российского социально-экономического развития и государственности.

Однако практика показала, что государственные институты как одни из важнейших политических фигурантов не являются нейтральными и тем более одинаково приспособленными для реализации политики любого типа, как и сама политика не остаются статичными в отношении изменений в экономическом развитии. Радикалистский подход к переходному периоду привел к потере целостного видения проблемы взаимодействия политики и экономики и породил вполне прогнозируемые противоположные результаты. Только очень богатое воображение может изобразить картину гражданского общества в России.

На деле сформировалась бюрократическая государственная машина с ослабленной ответственностью за принимаемые решения, плохо поддающаяся и часто откровенно сопротивляющаяся парламентскому, а тем более гражданскому контролю. На протяжении последнего десятилетия выработка и реализация правительственной политики, в особенности экономической, упростилась до рекрутирования соответствующих правительственных «команд», приверженных «прогрессивным» идеям и верных скрытым группам влияния.

Принятие тех или иных решений происходит под давлением внутренних и часто внешних групп влияния, причем не до конца оформленные интересы первых от общества часто скрыты или интерпретируются в выгодном для них свете подконтрольными средствами информации. Очевидно, они редко совпадают с тем, что можно понимать под интересам общественного блага.

Между обществом и институтами власти нет развитых прямых и обратных отношений. Демократические процедуры подменяют

подлинную демократию и скорее выполняют инструментальную роль в игре политических элит и отдельных групп в политическом поле, оторванном от незрелого гражданского общества. Экономика существует в автономном режиме затененного поля, где действуют свои игроки, устанавливающие правила в процессе самой игры, слабо реагирует на изменения государственной экономической политики, если она носит нормативный, а не шокирующий характер.

5. Путь к самоопределению российского общества в условиях глобализации

Есть опасность в том, что процессы государственного строительства ведутся несогласованно, не в интересах социальной интеграции и отечественного развития, а достаточно стихийно, при этом мало внимания уделяется таким реформам государства, которые делают его более демократичным, являющимся частью гражданского общества.

Размышляя о состоянии и путях совершенствования государственных институтов, нельзя забывать, что они существуют не в безвоздушном пространстве, а в связи с особенностями общественного существования и мирового развития. Тем не менее «между пороками русской общественности и пороками русской государственности есть роковая внутренняя связь, своего рода круговая порука», – писал в начале века, в эпоху, чем-то близкую нашей, замечательный русский мыслитель и политик Петр Бернгардович Струве.

Роковым пороком российской государственной политической культуры было то, что государство и общество слишком часто оказывались врагами. При этом государство, оснащенное аппаратом насилия, зачастую решала этот конфликт, жестко контролируя самодеятельность граждан и подавляя те ее формы, которые были или казались не вполне лояльными. Это загоняло возникающие противоречия внутрь, в результате чего они разрешались с большим опозданием и зачастую в радикальных, разрушительных формах. Памятуя об этих печальных уроках, современное российское государство должно сознательно и планомерно работать на формирование гражданского общества, на его структурирование и активизацию.

Пока, к сожалению, формула Петра Струве получает многочисленные подтверждения. Возьмем, к примеру, такой важнейший параметр гражданского общества как его политическое структурирование – формирование партийной системы. В СССР

естественная для любого сложного общества политическая дифференциация долгие десятилетия не могла обрести адекватную политическую форму: многопартийное идеократическое государство запрещало многопартийность как *de facto*, так и *de jure*. Даже после начала перестройки ее лидер несколько лет считал (или, во всяком случае, заявлял публично), что «идею многопартийности нам подбрасывают с Запада».

В результате КПСС стала вмещищем для всех политически активных людей независимо от их взглядов, и когда идеологические ограничители были сняты, оказалось, что в ней, в рамках ритуальной риторики, сосуществовали ортодоксальные коммунисты и социал-демократы, либералы и монархисты. Это стало одной из причин того, что огромная и, казалось бы, всемогущая структура рухнула за считанные месяцы, не оказав сколько-нибудь серьезного сопротивления силам, атаковавшим ее. В свою очередь кончина КПСС на долгие годы отвратила массу социально активных людей от самой идеи политической самоорганизации в партиях. Подавляющее большинство многочисленных партий, возникших в России в 1989–1991 гг., остались поэтому узкими группами активистов, обреченными на политическое бесславие и скорую кончину.

Это свойство российской многопартийности в свою очередь оказало и оказывает тормозящее воздействие на развитие российского парламентаризма. Дело в том, что в 1993 г., руководствуясь скорее западными образцами, чем российскими реалиями, был определен порядок выборов депутатов Государственной думы, который фактически отдавал палату на откуп тем квазипартиям, которые к тому времени сложились в стране. Позже депутаты закрепили этот порядок законом и усугубили роль политических партий регламентом. В результате представительный орган на 90% контролируется политическими партиями, между тем как значительно менее половины граждан солидаризируются с какой-либо партией, а подавляющее большинство прямо заявляют о своем недоверии к ним. Единственным аргументом в пользу такого порядка является то, что он способствует политическому структурированию общества. Реальная представительность парламента приносится в жертву гипотетическому прогрессу гражданского общества, но именно неэффективность парламента приводит к тому, что партийные структуры по-прежнему остаются для подавляющего большинства граждан малопривлекательным полем приложения энергии.

Формы и способы структурирования гражданского общества должны быть естественны для политической культуры страны. Партийная традиция в русской истории (если иметь в виду плюра-

листическую партийную систему) ограничена несколькими годами в начале века, причем и тогда демократические партии были Марианнами политического процесса. Между тем самоорганизация региональных сообществ – общины, земства, а в советский период – сообществ «коллегиальных» (трудовых коллективов) глубоко органичны для российской ментальности. Не вернее было бы делать упор государственных усилий на поддержке именно этих форм структурирования гражданского общества?

Соответственно формирование общегосударственных, представительных институтов должно быть более тесно привязано к этим процессам. Что касается региональных сообществ, такую возможность предоставила бы, например, мажоритарная система выборов депутатов Государственной думы. Что касается коллегиальных и профессиональных сообществ, то их развитию способствовало бы на порядок более энергичная поддержка государством договорных и иных партнерских отношений между организациями работодателей и работников. Следовало бы, к примеру, подумать о дополнительном законодательном закреплении взаимных обязательств сторон и о государственном контроле за соблюдением этих обязательств.

Путь к гражданскому обществу, правовому государству и политической демократии каждое государство проходит своеобразно, и нередко трудно вывести какие-либо обобщения. Особенно сложно дается сопоставление перехода России с тем, что известно из мирового опыта. Он настолько беспрецедентен, что многие управленческие, политические или социальные технологии, которые применялись в иных, особенно восточноевропейских, странах в переходный период не сработали и не срабатывают в России.

Парадоксальным образом процессы демократизации в политической сфере развиваются в контрасте с экономической ситуацией. Обычно демократические реформы связаны с периодами благоприятной экономической конъюнктуры, что позволяет избегать конфликтов в распределительных отношениях и легче согласовывать различные интересы. Вместе с тем последнее десятилетие оказалось практически потерянным для экономики и устойчивого развития человеческого потенциала, что и вызвало глубокую дезинтеграцию российского общества.

Специфика нынешнего российского развития в том, что политический процесс, формирование институтов рыночной экономики, предпринимательской среды и структур гражданского общества, изменение социальной структуры идет рассогласовано, разорваны причинно-следственные связи и временные циклы. Овладение демократическими процедурами – свободными

выборами, опросами общественного мнения, референдумами, гласностью и свободой политического выбора лишь в малой степени согласуется с созданием независимых и устойчивых демократических институтов, укреплением демократических убеждений и навыков, формированием нового политического и правового сознания.

Приходится сомневаться, что политический процесс представляет собой отражение социальных и экономических процессов. Бесспорно, экономические процессы могут на длительных отрезках времени тормозить развитие политической системы или благоприятствовать ему, но в целом политическая система благополучно существует при достаточной автономии. В России переход к демократической организации общества с полным основанием может рассматриваться как процесс дополнительный к экономическим явлениям трансформации.

Для целостной трансформации российского общества, согласованного развития политической демократии и экономического развития, воссоздания условий социальной интегрированности крайне важно осознавать, что укрепление гражданского общества и развитие российской государственности – не противоположные пути самоопределения. Напротив, укрепление гражданственности – это отход от опасного движения к бюрократическому корпоративистскому государству, неподконтрольному социальным и политическим движениям.

Бюрократическое государство и формальная демократия могут прекрасно ужиться с автономно развивающейся экономикой и социальными движениями. Но это путь, на котором гасятся все всплески общественной энергии и инициативы, проявления самодеятельности и самоуправления, которые в условиях гражданского общества и демократического государства органично уравнивают ценности экономической эффективности и социальной справедливости, обеспечивают легитимность властей и оправдывают надежды на обретение «чувства общности».

«Статизму» бюрократии и авторитаризма должен противостоять высокий уровень гражданского сознания, широко и неформально укорененные демократические убеждения и ценности. Общей чертой демократических процессов как в политике, так и в экономике является их связь с правами человека. Столкновение с авторитаризмом или диктатурой всегда означает требование «иметь права».

На принципе признания прав человека основывается общество. Гражданское общество – это не только рынок, правление закона, но и сообщество граждан. Именно в этом смысл гражданственности общества и его демократизма, который иначе только

придает внешнюю форму и инструментальный характер игре групповых интересов. Создание таких форм государственной и внегосударственной (самоуправленческой) организации гражданственности, обеспечения прав человека, которые наряду с признанием процессов индивидуальной дифференциации обеспечат коллективную идентичность и самоопределение общества, и будет, возможно, наиболее полным осуществлением демократии. Нельзя не заметить, насколько подобное видение осуществления демократии в перспективе отличается от удовлетворения только ее инструментальной, несодержательной части.

Легкая подмена задач, озабоченность сохранением политических режимов внешне демократическими методами, без озабоченности подлинным содержанием деятельности их институтов представляет собой скорее заботу о поверхностных вещах, о сохранении институциональных форм, о продлении власти нередко во вред подлинно демократическим преобразованиям.

Степень удовлетворения ожиданий социальной реинтеграции, создания сообщества оказывает заметное влияние на оценки и реальное отношение к демократическим процессам и самим институтам демократии. Лишь удовлетворив эти ожидания граждан, представительная демократия сможет одержать верх над политиканством, фундаменталистской или популистской реакцией.

Правда, нужна еще одна оговорка: демократические процессы нельзя перегружать проблемами, которые они должны решать, Безальтернативность или негибкость политики, идеологическое или информационное манипулирование в сиюминутных корпоративных интересах может привести к такому результату.

Однако завышенность социальных требований и ожиданий с такой же легкостью, как и в советский период, создадут критическую массу, поначалу нигилистского настроения, затем негативного консенсуса, социальной пассивности и неверия с их последующим перерастанием в общественное противодействие и поиск альтернативных решений проблем социального самоопределения и реинтеграции в тревожной обстановке глобализации и модернизации.

6. Проблемные зоны адаптации

Проведение любых реформ в направлении структурной адаптации к требованиям социального самоопределения в условиях модернизации раскрывает несколько особенно проблемных зон в развитии российской политической системы и государственном строительстве.

В первую очередь следует уделить внимание институту президентства. В условиях системного кризиса, который сопровождает все преобразования в России, существует реальная необходимость быстрого принятия решений. Часто это делается, но делается в ущерб консультациям, согласительным процедурам. Это укрепляет роль президента при принятии решений в отношениях с парламентом. Но когда исполнительная власть получает все основные полномочия, это может способствовать утверждению популизма и того, что на рубеже 80-х и 90-х годов характеризовалось как каудилизм в российском исполнении.

Опыт, накопленный после 1990 г., показал, что в тех случаях, когда президент берет на себя единоличную ответственность в разрешении какого-либо кризиса, конфликты, порождаемые этим кризисом, концентрируются на фигуре президента, усиливая его изолированность и неспособность принятия действенных решений.

Неспособность действовать показывает, насколько трудной становится для плебисцитарной демократии поддержка определенной последовательности преобразований, реформ. Пока существующая президентская система действует неэффективно при проведении структурных реформ и мало пригодна для социальной консолидации и демократических политических режимов.

Ярко выраженная тенденция всех демократических правительств ассоциироваться с отдельными политическими лидерами приводит к тому, что для развивающихся демократий возникает опасность ставить доверие к режиму в зависимость от превратностей народного уважения к президенту. При отсутствии институционального предохранительного клапана эффективность президента заканчивается тогда, когда его начинают рассматривать в качестве легитимности самой демократии.

Второй момент, к которому приводит смешение плебисцитарной и представительной демократии, – это слабость партийной системы.

Трансформация президента в почти метафизическую инкарнацию нации является как причиной, так и следствием слабой представительности политических партий. Возросший разброс голосов с 1999 г. при выборах в Государственную думу, высокое протестное голосование, а также результаты опросов общественного мнения подтверждают отсутствие доверия к политическим партиям со стороны электората.

Сами партии больше ориентируются на лидеров и заметно продолжают отражать интересы своих активных членов, чем заботы избирателей. По этой причине они в основном занимаются конструированием и проектированием современного виртуального образа в стремлении приспособиться к актуальной ситуации. В

результате партии способствуют поляризации политических дискуссий и идейной инфляции.

В большинстве своем партии не имеют правительственной ответственности и вынужденно занимаются исключительно законотворческой деятельностью (и здесь возможности их законодательной инициативы ограничены); им присуща внутренняя тенденция оказывать давление на исполнительную власть путем выдвижения самых радикальных предложений и требований.

Третий момент. Слабость партийной системы и политическое представительство усиливает распространение корпоративизма без укрепления институционально-правовых основ социального партнерства. Корпоративизм охватывает деятельность групп влияния, в малой степени согласующих свои действия с интересами общественного блага и социальными ожиданиями реинтеграции российского общества. Ныне существующий корпоративизм носит консервативный характер, препятствует формированию представительной демократии и склонен к поддержке авторитарных режимов при сохранении фрагментарности общества.

Упомянутые три тенденции приводят, во-первых, к усилению роли акта принятия решения исполнительной властью в ущерб консультациям, а во-вторых, поощряют соперничество вместо согласительных процедур.

Самоопределение российского общества, согласующее требования социальной интеграции на основе утверждения гражданского общества, демократического политического процесса и рыночной экономики, займет жизнь целого поколения и, возможно, не одного.

Это – обширная программа созидательной и творческой работы в политической и социально-экономической области. Она должна утвердить философию и идеологию открытости изменениям в сочетании с ориентацией на обеспечение общественного блага и отечественного процветания, социального партнерства в широком смысле, утвердить практику выражения и артикуляции различных индивидуальных и групповых интересов, согласительных процедур, регулирования социальных, трудовых и межэтнических конфликтов, – все это должно сработать на преодоление тенденций к дезинтеграции общества, выработать свою российскую модель социальной общности, узнаваемую в глобальной системе.

7. Принципы политики структурной адаптации

Все правительства, а демократические в особенности, как уже отмечалось, стараются обеспечить легитимность своей деятельности, примиряя два элемента своей политики – социальную спра-

ведливость и экономическую эффективность. При этом эффективная экономика под давлением требований модернизации нуждается в структурной адаптации к открытости, определенной емкости внутреннего рынка, ресурсным возможностям, научно-технологическим, культурологическим и прочим изменениям.

С другой стороны, стоит приступить к активной структурной политике, как структурные сдвиги тут же нарушают сложившийся социальный порядок, любое установившееся равновесное состояние в экономике, сформировавшиеся общественные ожидания в отношении соблюдения укорененных ценностей социальной справедливости. Тем самым адаптация к новым условиям также таит в себе угрозу социальной дезинтеграции.

Для преодоления этого смутного времени неизбежно необходимо общественное согласие и не столько относительно потребности, что само по себе не вызывает сомнения, сколько относительно границ и содержания структурной адаптации экономики.

Не менее же важно облегчить бремя совокупного государственного долга, в первую очередь внешнего, с тем, чтобы перераспределить освободившиеся ресурсы в пользу накопления и реального сектора. На этой основе можно повысить уровень технологической переработки в экспортных отраслях, улучшая конкурентные параметры выпускаемой в них продукции с целью увеличения валютной выручки, направляемой в свою очередь на смягчение последствий адаптации.

Смена модели накопления за счет наращивания капиталовложений и внутренних сбережений также будет означать сдвиг в сторону ограничения демонстрационного типа потребления. Не менее важно для государства преодоление его финансовой слабости как в инвестиционной, так и бюджетной областях; улучшение его административных возможностей. Трудно утверждать, что все эти направления реформ приведут к большей социальной справедливости и социальной интеграции, но без них положение будет только ухудшаться.

До настоящего времени вся адаптация работала в направлении прямо противоположном, усиливая сегментацию общества и исключение значительной части населения из участия в процессах развития. Это прямо противоречило либеральным утверждениям о возможности совмещения рыночной экономики с соблюдением принципов социальной справедливости, а так же сомнениям в необходимости активного вмешательства государства в пользу поддержания равновесия.

Многочисленные кризисы заставили, наконец, разобраться в проблемах перехода, причинах спада и определить условия экономического оживления. Но инвентаризации роли политических и

государственных институтов в социальном развитии и политических процессов так и не произошло. С этих позиций роль государства в поддержке демократических преобразований декларируется, но остается слабой и непоследовательной, да и сами демократические преобразования по этой причине не учитывают всего комплекса структурных изменений в экономике и обществе.

Политические институты и их деятельность видятся в отрыве от экономических процессов, их роль в утверждении модели развития недооценивается. По-прежнему предполагается, что политические, в том числе и государственные, институты должны быть «нейтральны» к экономическому развитию. Таким образом, экономическая политика государства низводится до набора соответствующих правительственных команд, которые должны сохранять приверженность раз и навсегда заявленным якобы «прогрессивным» идеям.

Однако на практике государственные институты, особенно правительства, не являются нейтральными и, конечно, не могут быть одинаково приспособлены для реализации политики любого типа. Что с натяжкой допустимо в начале реформ, когда государству ставились максимальные ограничения на вмешательство в экономику для преодоления крайностей этатизма, то не приемлемо при выходе из кризиса, структурной адаптации и создании условий для устойчивого экономического роста.

Структурная адаптация будет обречена на успех только при том условии, что в процессе самоопределения общества будет создано сильное государство, но не в традиционном для российской ментальности авторитарном или тоталитарном виде. Требуется государство строго функциональное, эффективное, опирающееся на авторитет и подконтрольность власти, осознающей свою ответственность за проводимую экономическую политику, в которой лучшие ценности экономического либерализма могли бы умело сочетаться с ценностями справедливого социального порядка.

Формирование такого рода государства означает для экономики восполнение самого дефицитного ресурса – ресурса целенаправленного и управляемого социально-экономических процессов, адаптация которых, и это надо признать откровенно, в настоящее время происходит стихийно и хаотично.

Правда, темпы и успехи формирования новой государственности не всегда зависят только от политической воли какого-либо режима. Она возникает в сложном процессе сотрудничества и противоборства старых и новых политических и экономических групп, подвержена влиянию специфических страновых факторов, иногда предопределенных, так сказать, волей истории (география

страны, уровень благосостояния населения, унаследованные региональные и отраслевые схемы производства и распределения), влиянием социокультурных феноменов, противоречиями международного влияния.

При общей ориентации на формирование социально ориентированной рыночной экономики остаются спорные и противоречивые позиции относительно задач, мер и границ экономической политики государства, особенно в сфере распределения. Из-за этого структурная адаптация и преобразования наталкиваются на препятствия, свидетельствующие о том, что реформ либо нет, либо они недостаточно глубоко.

Отставание структурной адаптации следует прямо связывать с сохранением слабости политической и государственной сферы в России. Об этом свидетельствуют: недостаточная власть политического центра, отсутствие социальной и профессиональной однородности правительственных команд, противоречивость концепций экономической политики, непрозрачность процесса принятия решений (во многих случаях без соблюдения Конституции и вопреки ей), высокий уровень криминализации различных экономических и политических процессов, нефункциональное вторжение отраслевых и региональных элит в принятие решений и управление.

В макроэкономической политике преобладает неустойчивость. Одобряемые и тут же забываемые программы представляют собой скорее перечень отдельных непоследовательных идей, не увязанных в общую практическую концепцию. Их осуществимость сомнительна не только из-за недостаточной проработанности, но и из-за отсутствия центральной государственной власти, способной реализовать соответствующие мероприятия.

Действительно, преодолеть кризис Россия может, если хотя бы частично будут сформированы многие предпосылки. К ним прежде всего относится долговременное укрепление политической власти и формирование профессионально дееспособной сплоченной правительственной команды. Далее, требуется объединение уже выдвинутых разрозненных целей экономической политики, чтобы выработать согласованную позицию. Это возможно, если закрепить более четкие конкретные приоритеты и здравую последовательность трансформационных мероприятий, если при этом политическое руководство в страхе не будет отшатываться от поисков решения, учитывающего как те отраслевые и региональные интересы, которые можно удовлетворить, так и те, от удовлетворения которых придется отказаться.

Кроме заново сформулированной политики воздействия на хозяйственные процессы необходимо подлинное улучшение ин-

ституциональных условий экономики. Главной задачей, во-первых, должно стать реформирование налоговой сферы, чтобы, с одной стороны, сформулировать четкие ориентиры для предприятий, от инициативы которых в конечном итоге зависит желаемый экономический подъем, с другой – добиться крайне необходимого оздоровления государственного бюджета разных уровней. Во-вторых, неоспоримой задачей должно стать укрепление российской правовой системы, чтобы предприятия могли принимать решения, обеспеченные законодательством и судопроизводством. В этом – в условиях чрезвычайно хаотичной рыночной экономики – предприятия нуждаются давным-давно так же остро, как и в налоговой системе, прозрачной, непротиворечивой и не создающей непосильного бремени для экономических субъектов.

Формирование таких институциональных предпосылок долговременной политической и экономической стабилизации страны в свою очередь зависит от того, пойдет ли российское общество, особенно политически влиятельные и определяющие экономическую структуру хозяйственные элиты, на заключение нового социального консенсуса. Поскольку в постсоветский период важной причиной кризиса стало отсутствие представления о «всеобщем российском благе», приемлемом для разных слоев общества, а также в высшей степени рентоориентированное и эксплуататорское поведение влиятельных экономических агентов, действующих гораздо больше друг против друга, чем сообща, желаемой экономической консолидации нельзя добиться без действенной общественной интеграции, без солидаризации.

Пока приходится сомневаться, сможет ли Россия сформировать такие предпосылки. С одной стороны, глубокий кризис создает четкие импульсы для переобучения российских элит и изменения поведения политиков. С другой стороны, неизменные структурные особенности и культурные представления способствуют сохранению в обозримой перспективе общественно-политического статус-кво и поискам прибежища в политике, основной задачей которой является желание «кое-как выкарабкаться». Все это резко суживает диапазон эффективных действий государства в целях структурной адаптации.

Не менее актуальным является новый подход к партнерству между Россией и сообществом западных государств и их международных экономических организаций. В позиции западных партнеров должно, наконец, найти место понимание особой исторической сложности российской трансформации. Это не означает, что вслед за этим нужно создавать какие-то преференциальные условия для ее структурной адаптации к новым условиям глобального существования. Напротив, задача в том, чтобы ей не навязывали

универсальные концепции, служащие часто оправданием деятельности международных организаций, или стандартные представления, заимствованные не всегда из удачного опыта преобразований, испытанных где-нибудь на латиноамериканском или азиатском полигоне⁶.

Мировой опыт последних двух десятилетий показал, что проблема адаптации государства к глобализации мирового рынка и новым требованиям в области регулирования общественных процессов не может сводиться только к структурным сдвигам в экономике и формам их государственного регулирования, вокруг чего до сих пор в российских спорах ломают перья и копыя.

Во многих странах в 90-х годах трактовка постепенно изменилась, и адаптацию стали рассматривать как процесс, затрагивающий отношения между государством и обществом в целом, а не только между государством и экономикой. Был поставлен и вопрос, какие политические условия благоприятствуют проведению институциональных реформ, а какие – препятствуют. Вскоре было также замечено, что не все адаптационные мероприятия одновременны, меняются и внешние условия. Поэтому было логично разделить процесс на фазы: первая – финансовая стабилизация; вторая – макроэкономическая стабилизация. Они отделены от третьей, более продолжительной фазы, в ходе которой осуществляются структурные реформы, включая политические.

Структурная адаптация экономики оказывает обратное влияние на самоопределение общества и его интеграцию, меняя условия легитимации политических режимов на разных фазах. Во всяком случае, эта проблема на уровне практической политики у нас не до конца усвоена и потому мешает нормальному ходу структурных реформ. Возьмем пример латиноамериканских стран: после волны демократизации в 80-е годы казалось, что отсутствие легитимности не составляет проблему и что со сменой режима сменится политическая культура, а нормы демократической конституционной политики глубоко укоренятся среди населения. В чем-то это напоминает нынешнее понимание проблемы в России. Однако в 90-е годы взгляды изменились. На основе понятия *democratura*, появившегося при исследованиях переходного периода, были выделены подтипы демократических режимов, учитывающие степень авторитарности, элитарности и недостаточной прозрачности политических процессов. Однако проблема стратегии, направленной на приобретение легитимности в рамках институциональных реформ, обходилась стороной. Если не считать отдельных исследований, посвященных конкретным странам, эти вопросы, по крайней мере в области сравнительных исследований, занимали в научных дискуссиях второстепенное место.

Это тем более примечательно, что содержание и последовательность процессов адаптации в различных странах, при всей несхожести рамочных условий, во многом едины. Обобщенно их можно свести к следующим основным моментам:

часто собственно адаптации предшествует разрушение прежней модели развития и прежних общественных структур, которое может происходить в условиях острых конфликтов и экономического хаоса;

финансовая и макроэкономическая стабилизация осуществляется по единой общепризнанной модели, основанной на принципах Бреттон-Вудской системы;

полномочия по принятию решений концентрирует исполнительная власть, а легитимность реформ обеспечивается успехами стабилизации и харизматическими и популистскими стратегиями;

часто процессы адаптации параллельны усилению политического влияния правовых структур, исключению органов госконтроля из сферы управления и бюджета, глубоким изменениям социальной структуры под влиянием экономической концентрации и устранению оппозиционных движений от поиска политических решений;

режим постоянно опирается на традиционные формы политической деятельности, чтобы на критической начальной фазе реформ обеспечить поддержку (или по меньшей мере нейтралитет) групп, обязанных прежней модели развития ключевым положением в политике и экономике.

Можно наблюдать разновременную частичную адаптацию отдельных стран, далеко не во всем соответствующую господствующей неолиберальной модели. Во многих областях политики традиционные и реформированные модели регулирования наслаиваются одна на другую, что снижает эффективность госрегулирования. В то же время сокращение бюджета является неременным условием поддержки реформ со стороны международных финансовых организаций, без участия которых перекрывается приток ресурсов извне. Экономия бюджетных средств достигается скорее не путем повышения эффективности экономики, а за счет сокращения производственных мощностей, в результате чего значительная часть населения проигрывает, тогда как силы, извлекающие от проведения реформ выгоду, политически фрагментарны и вряд ли могут быть мобилизованы.

В подобных обстоятельствах процессы адаптации с точки зрения легитимации исключительно неоднородны. Как же вообще могут быть реализованы глубокие преобразования институционального порядка в столь сложных условиях, без кризиса легитимности, угрожающего самой структуре общества?

Представляется существенным, во-первых, что недостаточную легитимность можно компенсировать применением стратегии легитимации, ориентированной на достижение определенных ценностей. После драматического опыта гиперинфляции и экономического развала главными ценностями в обществе становятся «стабильность», «прогнозируемость», «плановость», «определенность ожиданий». Если они будут удачно включены в стратегию легитимации, оправдаются методы и результаты регулирования, которые в ином случае едва ли могли способствовать легитимации. Во-вторых, режим адаптации можно легитимировать благодаря макроэкономической стабилизации. При этом общественные предпочтения некоторое время сохраняются неизменными. Перед политиками стоит задача быстро добиться стабилизации, а долгосрочная перспектива не столь уж важна. В-третьих, при неолиберальной модели адаптации, претендующей на то, чтобы быть единственной рациональной моделью, требования легитимации исчезают, а ее база не является стабильной.

Основу легитимности политического режима в условиях демократии составляют институциональные механизмы, наделяющие политические усилия по регулированию некой долей легитимности и тем самым повышающие эффективность органов, принимающих решения. Однако из-за характерных особенностей процесса адаптации он не приобретает легитимности; вместо этого используются традиционные недемократические способы реализации политики.

Как только общественные настроения и политические идеи перестают соответствовать друг другу, стратегии легитимации, ориентированные на устаревшие ценности, быстро теряют эффективность и должны меняться.

Это касается и процесса адаптации: по завершении стабилизации приоритеты общества изменяются, а центральное место на политической сцене занимают новые ценности, например, «равенство», «сообщность» или «социальная интеграция». Большое значение приобретает и долгосрочный аспект реформ. Обостряются политические конфликты: готовность мириться с трудностями, вызванными адаптацией, выше, если они обещают быть непродолжительными и вскоре компенсированными. Если же, напротив, потери ожидается возместить только в отдаленном будущем, готовность людей принять на себя бремя трудностей заметно снизится, и политические действия по урегулированию должны больше основываться на законодательных актах.

С изменением общественных приоритетов меняется оценка деятельности режима. Достижение успехов в направлении, потевшем приоритетность (например, финансовая стабилизация),

уже не способствует его укреплению, в то время как невыполнение задач, ставших главными (например, социальная политика и политика в сфере занятости), вызывает уменьшение легитимности режима.

Преобладание в политике неолиберальной модели с ее основными постулатами характерно лишь для стабилизационной фазы адаптации, однако в долгосрочном плане после достижения экономической консолидации доминирующая модель не действует. Борьба за политическое влияние опирается на идеи и концепции с противоположными установками.

Адаптация на стадии стабилизации уже несет в себе зерно разрушения легитимности, поскольку традиционные и новые механизмы регулирования используются неэффективно, при незначительной свободе действий в бюджетной политике и неустойчивой базе легитимности. Возникает структурная дилемма легитимности, которую можно преодолеть только с помощью более эффективной и социально ориентированной экономической политики.

¹ Сокращение роли государства. Государственное управление и устойчивое человеческое развитие. Нью-Йорк, 1997. С. 111.

² Там же.

³ На этот ключевой компонент устойчивого общественного развития справедливо акцентирует внимание в своих исследованиях Ю.В. Яковец. Подробнее см. Яковец Ю.В. Локальные цивилизации в XXI веке. М., 1999.

⁴ Там же.

⁵ Там же. С. 5.

⁶ На заседании Генеральной Ассамблеи ООН осенью 1998 г. обсуждались пути мирового развития, способы преодоления кризисных ситуаций в условиях глобализации. Впервые на этом заседании открыто подвергнута сомнению «идеология» макроэкономического моделирования странового развития и результаты использования пакета «реформ», разрабатываемых Всемирным банком или МВФ. Подчеркнута была необходимость участия ООН в разработке социально ориентированных программ реформ.

Раздел второй

ПРАКТИКА ТРАНСФОРМАЦИЙ

Глава V

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

К концу пребывания у власти Б. Ельцина обнажилась недееспособность сложившейся в России в 90-е годы политической системы, ее неадекватность стоящим перед страной проблемам и вытекающие отсюда угрозы ее авторитарного или авторитарно-националистического перерождения. Эта система оказалась не в состоянии обеспечить долговременную консолидацию общества и политического класса, гарантировать эффективность функционирования государственной власти¹. После неудачи радикально-либеральных реформ, которые должны были не только обеспечить переход к демократии и рынку, но и гарантировать населению экономическую и политическую стабильность, в обществе выросло стремление добиться решения насущных экономических проблем, используя рычаги сильной власти. Ослабление государства сделало Россию беззащитной, поставив под угрозу ее независимость и национальную безопасность. Стало ясно, что без общенациональной государственности стране не встать на путь эффективного поступательного развития. Не может быть в ней и стабильной действенной демократии. Практически все институты государства оказались слабыми. Сама же власть была занята самой собой, т.е. удержанием собственных властных позиций.

Президентство В. Путина стало периодом проведения коренной политической реформы в стране. Эта реформа включает в себя создание сильной исполнительной власти, в том числе проведение масштабной административной реформы, создание новой партийной системы и ускорение формирования гражданского общества, проведение судебной реформы и др. Фактически это перестройка всей системы власти в стране.

Основные положения этой политики были сформулированы еще при Б. Ельцине его администрацией во второй половине 90-х

годов, но не были реализованы в силу ряда объективных и субъективных факторов.

Прежде всего при В. Путине была усилена президентская власть, произошла централизация власти в руках президента. С этой целью были предприняты шаги, направленные на ослабление или устранение других центров власти, центров принятия решений. Для этого был изменен способ формирования Совета Федерации, в котором теперь заседают представители губернаторов (президентов) и законодательных собраний субъектов РФ.

Провозглашен принцип равноудаленности олигархов от власти. Президент наладил такие формы взаимоотношений, при которых государство устанавливает правила, а бизнес их выполняет. Большая часть креатур крупного бизнеса вытеснены из государственных структур. Бизнес-элита лишилась такого эффективного инструмента воздействия на общество и политику, как электронные СМИ. Основные федеральные каналы поставлены под контроль президентской администрации.

Важнейшее и первоочередное направление политической реформы – это создание единой системы исполнительной власти в стране, т.е. сильной управленческой вертикали.

Первый этап воссоздания адекватной новым условиям вертикали власти пришелся на 2000–2004 гг. В 2000 г. страна была поделена на семь федеральных округов, был введен институт полномочного представителя президента, в руки которого перешли непосредственный политический контроль за деятельностью президентов республик и губернаторов, руководство силовыми структурами, прокуратурой в регионах, надзор за бюджетными и финансовыми потоками в субъектах РФ. Тем самым через полпредов удалось замкнуть на Москву действующие на местах органы федеральной исполнительной власти, которые в 90-е годы оказались под прямым контролем глав субъектов Федерации.

Деятельность представителей президента привела к обузданию наиболее очевидных сепаратистских устремлений, к некоторой координации управленческих решений и к участию в «гашении» чрезвычайных ситуаций. Республиканское и областное законодательство было приведено в соответствие с общефедеральным. С 2000 г. органами прокуратуры было опротестовано более 14,5 тыс. незаконных правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации и почти 163 тыс. таких актов органов местного самоуправления. Вместе с тем пока не удается обеспечить единого правового пространства?

Большая часть договоров и соглашений между федеральным центром и регионами, заключенных во времена Б. Ельцина, была

расторгнута. К весне 2002 г. из подписанных ранее 42 договоров остались в силе 14³.

Создание параллельных систем исполнительных органов на местах привело на практике к существенному ослаблению властных полномочий губернаторов и президентов республик, что стало одной из причин перехода от прямых выборов губернаторов к их избранию законодательным собранием по представлению президента. Г. Павловский считает, что система, которую предложил В. Путин, является комбинированной и включает в себя некую форму назначения с ролью выборных структур⁴. Без полного подчинения президенту губернаторов задача концентрации всех основных ресурсов в его руках не могла быть решена.

Согласно Закону «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”», вступившему в силу 15 декабря 2004 г., на смену всеобщих выборов губернатора пришла процедура «наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ». «Наделить полномочиями» закон позволяет любому россиянина, достигшего 30 лет, на срок не более пяти лет. Если депутаты три раза подряд отклонят президентскую кандидатуру, то глава государства имеет право распустить законодательное собрание и назначить временно исполняющего обязанности губернатора. Президент может отстранить губернатора со своего поста указом «в связи с утратой доверия» либо «за ненадлежащее исполнение своих обязанностей». Региональный парламент также вправе выразить недоверие губернатору, но и в этом случае последнее слово останется за главой государства.

В связи с избранием губернаторов законодательными собраниями и превращением глав регионов практически в чиновников политика в регионах перемещается в региональные собрания.

Назначение губернаторов президентом позволяет делегировать полномочия федеральных органов регионам. Им уже переданы 48 из 58 функций, исполняемых федеральными структурами на местах, с соответствующими субвенциями из центра. С 1 января 2006 г. в ведение субъектов отойдут управление недрами, водными и лесными ресурсами, землеустройством, инвестиционная политика, развитие малого бизнеса, туризм, контроль, надзор и услуги в сфере занятости, образования и здравоохранения, экологический надзор, содержание и эксплуатация федеральных автодорог и т.д.

Избрание высших должностных лиц исполнительной власти регионов законодательными собраниями по представлению президента РФ позволит разорвать порочное единство политических

и хозяйственных элит, а в ряде субъектов Федерации вывести власть из-под влияния криминала.

К 2004–2005 гг. полпреды президента стали уже сдавать свои позиции в качестве «смотрителя» за региональной элитой. Теперь назначаемые сверху губернаторы сами автоматически становятся полпредами президента – каждый на своей территории. Ряд аналитиков предполагают, что постепенно будет происходить утрата поля деятельности полпредами.

Считается, что назначение губернаторов станет толчком для укрупнения регионов. При этом Центр исходит из того, что данный вопрос полностью находится в компетенции самих регионов. По мнению известного политолога В. Никонова, избыток субъектов плох. Трудно осуществлять над ними контроль, обеспечивать единое экономическое пространство. Приходится содержать многочисленный чиновничий корпус⁵. Объединение субъектов Федерации должно привести к созданию самодостаточных регионов.

По мнению некоторых аналитиков, стремление к созданию единой сильной управленческой вертикали ведет к подмене понятий, закрепленных в Конституции. В. Путин и руководители его администрации заменяют конституционный термин «единая система исполнительной власти» явно неравнозначным термином «единая исполнительная власть», игнорирующим раздельное существование органов исполнительной власти Федерации и субъектов Федерации. А региональные лидеры встраивают в «единую систему исполнительной власти» местное самоуправление, игнорируя конституционное положение, согласно которому органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Президент также записывает муниципалитеты в состав «органов власти и управления»⁶.

При В. Путине стало еще очевиднее, что закон о местном самоуправлении 1995 г. не работает и местное самоуправление переживает кризис. На 1 сентября 2002 г. на территории РФ насчитывалось 11 482 муниципалитета. Однако по состоянию на апрель 2003 г. в стране реально действовали лишь 4000 муниципалитетов⁷. Местное самоуправление не справляется с переданными ему социальными функциями, показателем чего служит повсеместный упадок жилищного фонда, учреждений образования и здравоохранения, задержки выплат детских пособий и т.д.

В последнее время из собственных доходов местные бюджеты способны покрывать лишь 30% своих расходов. В сельской местности эта цифра не превышает и 10%⁸. К тому же доля местных бюджетов в консолидированном бюджете РФ постоянно сокращается.

В. Путин, стремясь повысить управляемость страны и выстроить вертикаль власти по всей стране, пытается унифицировать систему управления государством, встроив в нее и местное самоуправление, которое должно быть более независимым от губернаторов и приближено к населению. Предполагается повысить его финансовую устойчивость, рациональнее распределить полномочия между различными органами, усилить законность и прозрачность в действиях органов муниципального самоуправления.

С этой целью в 2003 г. был принят Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который должен вступить в силу с 1 января 2009 г. Он устанавливает, что вопросы местного значения органы местного самоуправления решают самостоятельно. Вместе с тем местное самоуправление не выводится из системы государственной власти.

Новый закон отменяет сформировавшееся многообразие форм организации местного самоуправления вводя универсальную модель, что может иметь негативные последствия ввиду невозможности учесть в таком случае разнообразие географических, социальных, экономических, национально-этнических и иных особенностей, присущих субъектам Российской Федерации. Система органов местного самоуправления становится двухуровневой: первый уровень составляет городское и сельское поселение, второй – муниципальный район или городской округ. Каждый уровень имеет четкий список полномочий, при этом деньги должны идти за полномочиями. В 2002 г. двухуровневая модель местного самоуправления существовала лишь в четверти субъектов РФ. В настоящее время создаются муниципалитеты и формируются их законодательные и исполнительные органы.

Число муниципалитетов в новой системе увеличится с 11,5 тыс. до более чем 24 тыс., а количество чиновников с 350 тыс. до примерно 500 тыс.⁹

В 2005 г. только половина муниципальных образований имела местные бюджеты, остальные работали по смете. Треть муниципальных образований не имели в муниципальной собственности объектов здравоохранения, образования и культуры, за деятельность которых они несут ответственность. Четверть муниципалитетов вообще не имели муниципальной собственности¹⁰.

Недостаток финансовых ресурсов в распоряжении вновь создаваемых муниципальных образований сохраняется. Они могут рассчитывать на 50% подоходного налога, малую часть налога на прибыль, земельный налог и налог на имущество физических лиц.

С 2004 г. началась реализация административной реформы, главной целью которой является устранение несоответствия

постсоветской системы управления нынешнему уровню развития общества и экономики страны. Это самая сложная из задуманных В. Путиным политических реформ. Государство должно отойти от регулирования экономики частично, а общественной жизни – полностью. Реформа направлена на обретение государством способности управлять собственной административной системой, на подчинение бюрократии государству.

В 2000–2004 гг. В. Путин пошел путем восстановления функций государства и добился успеха в его консолидации. Однако, несмотря на достигнутый прогресс, российское государство все еще оставалось несовременным, недореформированным и, в конечном счете, недостаточно конкурентоспособным в борьбе за капиталы, технологии, человеческие и геополитические ресурсы¹¹. В последние годы доминирование бюрократии только усилилось. Процесс межведомственных согласований продолжал выхолащивать многие из заявленных преобразований. Сохранялась значительная коррупция на всех уровнях власти. Западное понятие конфликта интересов не получило распространения в России. Ведомственные интересы продолжали доминировать над общегосударственными. Сохранялся чрезмерно раздутый, неэффективный госаппарат (в стране 1,34 млн государственных служащих).

В результате *административная реформа стала одним из основных приоритетов политики государства*. Возможности обеспечения устойчивого роста при помощи собственно экономических рычагов в значительной степени исчерпаны. Его динамика невозможна без заметного улучшения ситуации в таких сферах, как государственное управление, судебная и правоохранительная система.

В ходе административной реформы происходит модернизация государственной гражданской службы, пересмотр функций исполнительной власти различных уровней, прежде всего министерств и ведомств, и изменение механизмов принятия решений. Для того чтобы обеспечить эффективность власти и сделать ее способной проводить реформы, было принято решение соединить полномочия и ответственность.

Реформа – это попытка превратить министров из чиновников-лоббистов своих ведомств в политиков, стремящихся развивать свою сферу (отрасль) и страну в целом. Предпринимается попытка разделить политическую и административную функции в органах исполнительной власти. Число министров было сокращено вначале с 30 до 14. Всемогущество вице-премьеров и аппарата правительства уходит в прошлое. Создана трехуровневая система федерального государственного управления: министерства – службы – агентства.

Теперь министерства отвечают за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в своей сфере, а также выполняют функции, связанные с координацией их служб и агентств. Тем самым уровень ответственности министров повышен до политического. Коллегиальность в деятельности кабинета министров исключена. Формально министры освобождены от оперативного управления.

В ведении министерств находятся службы и агентства. За службами закреплены функции по контролю и надзору за выполнением государственных решений, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, борьбы с преступностью и т.д. Агентства оказывают государственные услуги, в том числе выступают госзаказчиками по тем или иным программам, управляют государственным имуществом и осуществляют правоприменение. Службы и агентства могут издавать только ненормативные правовые акты.

Несмотря на уменьшение министерств, число федеральных государственных органов увеличилось с 54 (включая аппарат правительства) до 73, поскольку вместо 30 прежних министерств образованы 29 новых служб и 29 федеральных агентств.

В течение 2004 г. кабинет министров фактически находился в состоянии реформирования. Свидетельство тому – периодическое добавление новых структур или переподчинение старых.

Как и любая другая реорганизация, административная реформа вначале ввергла правительство в ступор, привела к неразберихе, сбоям. Когда была проведена ревизия всего хозяйства исполнительной власти и потребовались действия, выявилось отсутствие приводных шестеренок к хозяйственным и другим управленческим механизмам¹². Помощник президента И. Шувалов в феврале 2005 г. подверг ход реализации реформы критике: «Я думаю, что сложилась не самая эффективная система... Управляемость значительно ухудшилась, добиться результатов стало значительно сложнее. Думаю, в любом случае придется вносить коррективы в существующую систему»¹³. Министр сельского хозяйства РФ А. Гордеев считает, что реформа нуждается в ручной перенастройке. По его мнению, шаблонный принцип, примененный ко всем министерствам и ведомствам, – это примитивизм, который виден невооруженным глазом¹⁴.

В 2005–2010 гг. будет осуществляться второй этап административной реформы, предполагающей внедрение принципов реформы и на уровне субъектов Федерации и отчасти муниципалитетов.

С февраля 2005 г. вступил в силу Закон «О государственной гражданской службе РФ». Он должен утвердить в России замеще-

ние должностей по конкурсу, а не по воле начальства. До сих пор смена губернаторов приводила к смене всей руководящей верхушки, люди подбирались по принципу личной лояльности, а не профессиональной компетентности. Закон возвращает Россию к системе чинов и противодействует использованию должности в интересах своего бизнеса.

Одной из проблем в функционировании власти был вопрос согласования работы федерального правительства и администрации президента РФ. Последняя фактически превратилась в государственный орган, координирующий деятельность всех подчиненных президенту структур, являясь в отношении их своеобразным «вторым правительством». Такая ее роль противоречит общепринятому пониманию администрации главы государства как сугубо вспомогательного, технического органа при президенте и не соответствует конституционной системе разделения властей. Кроме того, происходит дублирование функций федеральных органов исполнительной власти, особенно в области регулирования экономических процессов.

Федеративные отношения – это та сфера, в которой при В. Путине происходят серьезные перемены, большие, чем в экономике, во внутренней и внешней политике. В 2000–2005 гг. наметилась тенденция движения Федерации от ассиметричной к симметричной, от децентрализованной к централизованной, к «полуфедеративному-полуунитарному государству», к управляемой Федерации. Были созданы федеральные округа. Был реформирован Совет Федерации. Законодательно-нормативная основа субъектов Федерации была приведена в соответствие с федеральными законами и Конституцией РФ. Была введена назначаемость глав субъектов Федерации. Серьезные изменения произошли в сфере бюджетного федерализма, с перераспределением средств от региональных бюджетов в пользу бюджета Федерации. Начала реализовываться реформа местного самоуправления¹⁵.

Федеративная реформа направлена на преодоление правового сепаратизма, реинтеграцию правового поля, распространение действия федерального законодательства на всю территорию страны; «деприватизацию» федеральной власти на местах, оказавшейся в «собственности» региональных элит; выравнивание конституционных прав субъектов РФ вне зависимости от принципа, который положен в основание их образования (национальный или территориальный); воссоздание единого экономического рынка России.

При В. Путине межбюджетная политика стала частью инструментария федеративной реформы, направленной на уменьшение самостоятельности и уровня влияния регионов. Стратегия

центра по формированию бюджетов территорий нацелена на изъятие налоговых сборов в федеральный бюджет, а затем адресное возвращение их при жестком контроле над расходами.

В результате централизации бюджетной системы изменилось соотношение между центром и регионами в бюджетно-налоговой сфере. В 2004–2005 гг. оно составило 63 к 38 и достигнет, видимо, 70 к 30¹⁶. В силу такой тенденции губернаторы начинают испытывать все большие трудности со смягчением социальных проблем. Централизация привела также к увеличению числа высоко дотационных регионов (8 субъектов в 2000 г., 29 – в 2003 г.), т.е. субъектов, у которых большая часть доходов формируется за счет финансовой помощи из вышестоящего бюджета¹⁷. Если при Б. Ельцине было свыше 40 регионов-доноров, то в 2002 г. осталось лишь 32¹⁸.

Назначаемость глав субъектов Федерации позволяет создать единую схему функционирования для всех регионов. Это должно уравнивать национальные, этнонациональные субъекты Федерации с административными и тем самым ослабить асимметричность Федерации.

Реформа ротации губернаторского корпуса повлечет за собой глубинную перестройку отношений федерального Центра и регионов. В результате РФ из федеративного государства де-факто начинает превращаться в унитарное. Номинально Россия, скорее всего, останется федеративным государством, но предложенный порядок назначения губернаторов практикуется только в унитарных системах.

В. Путин сделал акцент на силу государства, т.е. укрепление силовых структур – армии, органов безопасности и правоохранительных органов. Они стали более дееспособными управляемыми организациями. Расширились функции силовых министерств по борьбе с терроризмом. Были переподчинены президенту региональные силовые структуры. Возросла доля выходцев из спецслужб, силовых структур в целом в администрации президента, в аппарате правительства, министерствах, парламенте, аппарате «Единой России» на всех уровнях. В Государственной думе нынешнего созыва присутствует очень большое число депутатов, аффилированных с силовой элитой. В настоящее время «петербургские силовики» – единственный политический игрок, который почти в полной мере реализует свои стратегические проекты, получая при этом поддержку В. Путина. «Силовики» стали направляющей силой российской политики¹⁹.

При В. Путине была начата реформа судебной системы. Кремль сосредоточился не только на укреплении самого института судов, но и на развитии всей правовой системы, на внедрении

правового мышления в деятельность всех акторов общественно-политической и экономической жизни, на создании правового государства. Был принят и вступил в силу пакет законов по судебной реформе, прежде всего новые редакции законов о судебной системе РФ, о статусе судей РФ, о Конституционном Суде РФ; приняты Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданский процессуальный кодекс и Арбитражный процессуальный кодекс, закон об адвокатской деятельности и адвокатуре и др. Были введены суд присяжных и институт мировых судей.

Независимость судебной власти находилась под серьезной угрозой из-за недостаточного финансирования. Поэтому в 2002–2003 гг. было существенно увеличено финансирование судебной власти, что позволило поднять заработную плату судей, отремонтировать часть зданий судов и начать строительство новых, улучшить жилищное положение судей. Число судей увеличилось на 3 тыс. человек. Однако эти изменения не привели пока к доступному, скорому и объективному правосудию.

Традиции независимого суда отсутствуют. В то же время престиж судебной системы и судебной профессии начинает увеличиваться. Мелкая коррупция в судах уже практически исчезла после того, как туда пришел защищать свои интересы крупный бизнес. Но, как считает Д. Козак, не может быть независимым судейство, которое зависит от крупного бизнеса²⁰. Одновременно растет влияние президента, его администрации и исполнительной власти в целом на прокуратуру и суды, что снижает авторитет последних²¹. По мнению Уполномоченного по правам человека в РФ В. Лукина, судьи по букве независимы, а по содержанию, по существу их работы, к сожалению, нет²².

Все больше проявляется коллизия между политикой создания правового государства и концентрацией власти в руках президента. По мнению О. Кутафина, «честно говоря, мы никогда не были так далеки от правового государства, как сейчас... У нас пока не верят в законы и не уважают их. Поэтому нужно последовательно утверждать господство права, результатом которого является правовое государство»²³.

Сильная президентская власть – это не только концентрация государственных полномочий в руках президента, но и его высокий авторитет в обществе.

Политика В. Путина в 2000–2005 гг. соответствовала настроениям и интересам большинства российского общества. Ее успешная реализация, изменившая социально-экономическую и политическую ситуацию в стране к лучшему, обеспечила новому президенту колоссальную поддержку среди населения, прежде всего среди простых людей. На протяжении всего первого срока

президентства его рейтинг, как свидетельствуют социологические опросы, составлял 70–80%. Этот рейтинг подтвердили состоявшиеся 14 марта 2004 г. президентские выборы, на которых В. Путин получил поддержку 72% пришедших к урнам избирателей. В результате возник политический феномен Путина, феномен его рейтинга. Этот феномен стал одним из факторов, способствующим относительной стабильности политической системы страны.

Однако 2004–2005 гг. ознаменовались запуском непопулярных социальных реформ, инициатором которых является президент. В результате начался процесс существенного повышения ответственности главы правительства за происходящее в стране. Снижение уровня ощущения безопасности у населения после Беслана, введение в действие Жилищного кодекса, низкая эффективность деятельности правительства, непонимание населением политической линии руководства страны, проблемы с реализацией монетизации льгот и другие привели к снижению рейтинга В. Путина. По данным фонда «Общественное мнение», в начале 2005 г. этот рейтинг был самым низким за все время президентства. Произошел двукратный рост доли тех граждан страны, кто оценил деятельность главы государства, как «плохо и очень плохо» (7% в первом квартале 2004 г. и 15% в начале марта 2005 г.)²⁴. Если раньше Путин был как бы над политической системой, то теперь он все больше олицетворяется с бюрократией.

В 2001–2005 гг. в результате изменения соотношения политических сил в Государственной думе и принципов формирования Совета Федерации российский парламент, по существу, утратил свою автономность. Из-за направляющей и управляющей роли администрации президента парламент превратился в ее придаток. В результате была преодолена конфронтация между исполнительной и законодательной ветвями власти.

С 2001 г. Совет Федерации стал формироваться из делегированных представителей губернаторов и региональных парламентов путем торга между региональными элитами и федеральным центром. С 1 января 2002 г. он функционирует в новом составе.

Отторгнув глав исполнительной и законодательной власти регионов, верхняя палата во многом превратилась в клуб лоббистов, в значительной мере представляющий интересы финансово-промышленных групп. Эти лоббисты (их более 40% всех членов Совета Федерации) являются политико-экономическими посредниками в отношениях между федеральной властью и субъектами РФ. Сенаторы-посредники оправдывают свой статус оказанием региональным лидерам отдельных лоббистских услуг, в первую очередь финансового характера²⁵.

Сейчас верхняя палата одобряет практически все, что присылает ей Государственная дума. Если до 2001 г. Совет Федерации отклонял 20–30% рассмотренных им законов, то теперь он отклоняет менее 4%²⁶.

В 2001 г. в Государственной думе сформировалось устойчивое пропрезидентское и проправительственное большинство из «Единства», «Отечества – Вся Россия» и «Регионов России». Тем самым нижняя палата, как оппозиционный президенту парламент, перестала существовать. Несмотря на существующую резкую критику третьей Думы, необходимо отметить, что центристские фракции стремились к тому, чтобы палата все-таки выполняла роль сдержки и противовеса в отношении правительства. В бюджет и правительственные законопроекты вносились поправки, которые временами существенным образом изменяли первоначальный проект. Вместе с тем правоведа считают, что так называемое «нулевое чтение» законов, особенно закона о бюджете, которым гордится «Единая Россия», когда еще до парламентских чтений правительство и обе палаты согласовывают параметры будущего закона, является нарушением принципа разделения властей. Дальнейшее обсуждение – уже не политические дебаты, а технические переговоры. К чему здесь разделение властей и палат?²⁷

Государственной думой третьего созыва (1999–2003 гг.) был принят 781 закон, 771 вступил в силу, из которых 58% были внесены правительством и президентом, 28% – депутатами, 2% – членами Совета Федерации²⁸. Большинство законов, которые принимались этой Думой, – это поправки и изменения в существующие законы. Основная законодательная база РФ уже создана. Г. Сатаров, оценивая деятельность третьей Государственной думы, считает, что монополия пропрезидентских сил привела «к катастрофическому снижению качества законодательной работы». Депутатам систематически приходилось принимать поправки к законам, которые они сами же принимали. Причем на эти недоработки им указывали еще в процессе разработки законопроектов и общественное мнение, и парламентское большинство²⁹.

В четвертой Думе «Единая Россия» получила более двух третей мест, т.е. «конституционное большинство», и для проведения законов власти теперь не надо обращаться за поддержкой к другим политическим силам³⁰. Она взяла под контроль все думские комитеты, свела из-за «нулевого чтения» к чистой формальности пленарные заседания, практически исключив другие фракции из процесса принятия решений, повысила число депутатов для образования депутатской группы с 30 до 50.

Государственная дума почти полностью утратила роль площадки, где ранее противоборствующие силы могли найти точки

соприкосновения и уладить основные вопросы. Неслучайно Ю. Лужков назвал Думу «жирной птицей с одним крылом»³¹. Сейчас все больше политиков и исследователей осознают, что у российского парламента нет надлежащих полномочий.

При В. Путине была проведена дальнейшая реформа избирательного законодательства: были обновлены законы о партиях, основных гарантиях избирательных прав граждан, выборах в Государственную думу, принят закон о системе ГАС – выборы. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и праве на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. было предложено новое содержание понятия «избирательное объединение». При проведении федеральных и региональных выборов избирательными объединениями признаются только политические партии и их региональные отделения, а при проведении выборов в органы местного самоуправления – также и иные общественные объединения, созданные и зарегистрированные в форме общественной организации либо общественного движения. С 1 января 2004 г. общественные объединения полностью исключены из избирательного процесса на выборах органов государственной власти.

Новое избирательное законодательство запрещает пожертвования от юридических лиц, вводит ограничения на процедуру снятия кандидата с дистанции (по процедуре и срокам), выстраивает вертикаль избирательных комиссий. Выборы всех уровней все больше и больше регулируются Федерацией.

При В. Путине в декабре 2003 г. состоялись выборы в Государственную думу и в марте 2004 г. – выборы президента. На выборах в Думу участвовали 23 партии, прошли в парламент четыре, получив 70,58% всех голосов. В президентских выборах приняли участие шесть кандидатов.

Поддержка президента партией власти «Единая Россия» и безальтернативность кандидатуры В. Путина привели к тому, что избирательная кампания была «скучной», без особой конкуренции, а результат был известен а priori. Президентские выборы, по сути, носили характер плебисцита, т.е. они превратились не в акт выбора, а в вотум доверия.

На особенность российских выборов указывает политолог Д. Фурман, который подчеркивает, что «еще никогда в своей истории, ни разу русский народ не проголосовал за власть того, кто не у власти»³².

Опыт функционирования пропорционально-мажоритарной избирательной системы в условиях России показал, что стала возрастать степень спонтанности голосований, когда выбор поверхностно мотивирован и осуществляется в самый последний мо-

мент. Нередки случаи, когда на второе место по числу собранных голосов избирателей выходит «кандидат против всех». На выборах в Госдуму в декабре 2003 г. по одномандатным округам «против всех» проголосовали 7,74 млн человек (на выборах по партийным спискам – только 2,8 млн)³³.

Во время правления В. Путина продекларирована реализация курса на создание устойчивой многопартийной системы в стране, усиление политических партий, «партизацию» государства.

Ускорению формирования партийной системы будет способствовать переход от смешанной пропорционально-мажоритарной к пропорциональной избирательной системе. Федеральный список политической партии будет состоять из двух частей. Первая – общенациональная из трех кандидатов. Остальная часть федерального списка делится на региональные группы, которых должно быть не менее $\frac{4}{5}$ от общего числа субъектов РФ, т.е. не менее 72 региональных групп. Избиратели будут голосовать за конкретную партию и конкретных кандидатов от этой партии.

Важное значение для усиления роли партий, превращения их из декоративного во влиятельный институт политической системы будет иметь преодоление беспартийности власти и переход к практике формирования правительства парламентского большинства. Россия по-прежнему остается страной, где президент, правительство, высшие министерские чиновники не принадлежат к правящей партии. Правда, в 2004 г. в Государственную думу были внесены поправки к Закону «О правительстве», которые позволяют государственным чиновникам категории «А» состоять в политических партиях.

По мнению С. Шахрая, в России сложилась модель «президентской республики с элементами парламентской формы». Идея формирования правительства парламентского большинства не противоречит ни духу, ни букве этой модели. Тем самым с правовой точки зрения не существует формальных запретов и препятствий ни для создания конституционно-правового обычая, согласно которому президент может представлять на утверждение парламенту в качестве председателя правительства лидера парламентского большинства или парламентской коалиции, ни для юридического закрепления подобной практики³⁴.

Создаются правовые условия для укрупнения партий. Избирательный порог для прохождения в Государственную думу повышен с 5 до 7%, запрещено создание избирательных блоков. Одновременно минимальное число партий, проходящих в нижнюю палату парламента, уменьшено с четырех до двух. В соответствии с Законом «О внесении изменений в Федеральный закон о политических партиях», подписанным В. Путиным 20 декабря 2004 г.,

повышено требование к минимально необходимой численности политических партий – на федеральном уровне с 10 тыс. до 50 тыс., а на региональном уровне с 200 до 500 членов. Это вынуждает мелкие партии объединяться или прекращать свою деятельность. Осенью 2005 г. из 184 общероссийских общественно-политических объединений осталось всего 37 партий, и эта цифра будет сокращаться дальше³⁵.

Пропорциональная избирательная система на федеральном уровне и введение законом об основных гарантиях избирательных прав пропорционально-мажоритарной системы выборов в региональные законодательные собрания заставляют политические партии работать в регионах. Это важные шаги по превращению их из верхушечных, элитарных образований в современные гражданские партии. Теперь 50% депутатов избираются по партийным спискам, 50% – по одномандатным округам.

На практике, вопреки декларациям о необходимости создания эффективной многопартийной системы, в последние годы на фоне экспансии «Единой России» происходила деградация остальных партий. Выборы в Государственную думу 2003 г. привели к углублению кризиса ельцинской партийной системы: старые партии, кроме ЛДПР, или провалились, или существенным образом ослабли, оказались вытеснены из реальной политики. По словам политолога В. Шейниса, в результате думских выборов «произошел слом четырехсекторной структуры парламента и электората, которая существовала, начиная с 1993 г.». Эта модель выглядела так: демократы, «партия власти» (или квазицентр), коммунисты и некоммунистические националисты³⁶. Теперь подведена черта под политической эпохой конца 80-х – 90-х годов, которая характеризовалась противостоянием коммунистов и демократов в самых разных формах³⁷. Начинает складываться новая партийная система, которую ряд политологов определили как «полупартийная» или малопартийная. С одной стороны, «Единая Россия» как доминантная партия, а с другой – остальные оппозирующие ей партии, которые на деле пока не в состоянии эффективно противостоять партии президента. Нельзя исключать, что в ближайшие 15–20 лет страну ждет господство одной партии – «Единой России».

Анализируя состояние политических партий, большинство аналитиков считают, что «Единая Россия» еще не является партией. По мнению политолога, крупнейшего отечественного специалиста по партийной системе Ю. Коргунюка, она пока – типичная псевдопартия, скрывающая за партийной формой абсолютно беспартийное и даже неполитическое содержание³⁸.

Вместе с тем это единственная в стране партийная структура, имеющая свои отделения во всех регионах России. Формально

«Единая Россия» – самая многочисленная партия, насчитывающая 933 тыс. членов³⁹. Тем самым она как бы сочетает черты массовой и кадровой партии. «Единая Россия» позиционирует себя как общенациональная партия, защищающая интересы всех слоев российского общества. Пока ее политическое влияние держится на политическом феномене В. Путина, на поддержке федеральных властей в целом, президентов республик, губернаторов и крупного бизнеса.

«Единая Россия» все еще не партия власти, ее члены все еще не являются составной частью механизма исполнительной власти на федеральном уровне. «Единая Россия» не представляет из себя самодостаточной силы, а выступает в роли все еще непонятного до конца рычага в руках президента.

«Единая Россия» ищет свое место в политической системе. На ее съезде в ноябре 2004 г. выбор был сделан в пользу позиционирования в качестве «партии парламентского большинства». Партия несколько дистанцируется от правительства М. Фрадкова. В риторику партийных лидеров вернулась тема политического контроля над правительством⁴⁰.

В «Единой России» основная ставка делается на поддержку В. Путина. Поддержка же ею непопулярных социальных реформ президента и правительства неизбежно ведет к снижению рейтинга партии. Последние выборы в региональные законодательные собрания показывают, что «Единая Россия», как правило, теряет электорат в регионах, хотя и удерживает первое место по партийным спискам.

В. Путин в середине ноября 2004 г. на встрече с руководством «единоросов» поставил задачу выработки собственной идеологии и разрушение жесткой связи «Единая Россия» – президент. Президентская администрация считает, что ситуация должна измениться – партия должна к следующим выборам стать носителем нового курса, продолжающего курс Путина и его политической опорой. Предполагается укрепление и усиление «Единой России» путем ее достройки в реальную партию. Это означает обновление ее способности работать на региональных выборах, создание системы подготовки политических кадров для партии, молодежных организаций, мозговых центров и др. «Единая Россия» должна стать партией сторонников Путина, носителем путинской идеологии России и «главным европейцем» страны⁴¹.

В отличие от предыдущих лет в настоящее время левый фланг политической сцены страны стал многообразным – это не только КПРФ, но и партия «Родина», Российская партия пенсионеров, политическая партия «Патриоты России», Социал-демократическая партия России и др. Администрации президента уда-

лось сломать монополию коммунистов на этом фланге. В последнее время монетизация льгот и другие социальные реформы усиливают социальное недовольство и расширяют электоральное поле левых партий – особенно КПРФ, «Родины» и Российской партии пенсионеров.

Ослабленная в ходе думских выборов, КПРФ фактически стала единственной оппозиционной партией в стране. Все попытки Кремля в 2002–2004 гг. расколоть КПРФ, ослабить в ней позиции Г. Зюганова, окончательно дискредитировать партию и загнать ее в политическое гетто (при помощи Г. Семигина) удалось лишь отчасти. Компартия не псевдопартия. Напротив, она единственная в стране настоящая массовая партия. КПРФ по-прежнему остается движением, отстаивающим интересы социально незащищенных слоев населения, а костяком ее избирателей являются в основном люди советской формации. Все большее число специалистов считают, что КПРФ – это уже не ортодоксальные коммунисты, а некий мутант между коммунистической партией и социал-демократией.

Вместе с тем в последнее время политические позиции партии ослабли, она переживает серьезный организационный и финансовый кризис, вынуждена бороться за свое существование. КПРФ утратила возможность влиять на законодательный процесс, но стала активно работать вне парламента, среди масс. Она поддержала акции протеста против социальных реформ, участвует в региональных выборах, сотрудничает с другими оппозиционными структурами, начинает внедрять в свою работу современные методы борьбы. КПРФ на съезде в октябре 2004 г. признала существование в стране буржуазно-демократической оппозиции правящему режиму и возможность сотрудничества с ней.

Левоецентристская ниша в России имеет огромный потенциал. Однако неоднократные попытки ее заполнить новыми партиями до думских выборов 2003 г. не удались. Создание левопатриотического блока «Родина» было первой удачной попыткой разблокировать российское левое пространство.

Успех этого блока был обусловлен соединением национальных интересов с социальной справедливостью, наличием ярких лидеров – С. Глазьева и Д. Рогозина, поддержкой Кремля, которая обеспечила доступ лидеров «Родины» к электронным СМИ. Однако левопатриотический блок оказался временным образованием, так как крайне слабыми оказались организационные структуры блокообразующих партий и сильными внутренними персональными и идейно-политическими противоречиями.

Поэтому единой организации на базе избирательного блока создать так и не удалось. Летом 2004 г. Д. Рогозин провел съезд

Партии российских регионов и переименовал ее в партию «Родина». Однако он не сумел договориться с представителями других партий, входивших в блок «Родина», о форме их участия в новой структуре. Основное их недовольство вызвало то, что Рогозин взял курс на включение в новую «Родину» других партийных структур путем их расформирования и включения их членов в единую партию «Родина». В результате самостоятельно организовать полноценную левопатриотическую партию ему не удалось. Это заставило Рогозина возобновить сотрудничество с С. Глазьевым (движение «За достойную жизнь») и начать сотрудничество с КПРФ. В феврале 2005 г. Д. Рогозин заявил, что «Родина» переходит в жесткую оппозицию власти. Летом 2005 г. из-за внутренних разногласий фракция «Родина» разделилась на две (руководителем второй фракции стал С. Бабурин), что ослабило позиции «Родины».

ЛДПР большинством политологов продолжается характеризоваться как партия-«шоу» одного человека – В. Жириновского, как «типичный театр одного актера». Однако после успеха ЛДПР на последних думских выборах она все чаще начинает оцениваться как партия «феноменальной политической устойчивости», как «живучая» партия. На парламентских выборах ее национал-консервативная «идеология» выполняет не функцию социального проекта, а набора лозунгов, обеспечивающих голосование. ЛДПР служит индикатором националистических настроений в стране⁴². Однако появление таких левопатриотических структур, как «Родина», «Патриоты России» может ослабить электоральный потенциал партии Жириновского.

Поражение на думских выборах либеральных партий – Союза правых сил и «Яблока» – поставило на повестку дня вопрос о дальнейшей судьбе этих политических образований. Обе правые партии стали жертвой политического феномена В. Путина. В. Лысенко, бывший депутат Государственной думы, так объясняет поражение этих партий: «Как только закончилась социальная революция, как только страну возглавил Путин, мы вступили в период реставрации. К этому-то “Яблоко” и СПС оказались не готовы... С одной стороны, им нужно критиковать Путина. С другой, поскольку он проводил реформы... выступать против было невозможно. Политика президента и привела к поражению обе правые партии. Фактически они попали в ловушку»⁴³.

Сами аналитики-либералы опасаются «политической маргинализации» СПС и «Яблока». Часть их считает, что в ближне-срочном плане у либеральной альтернативы политическая перспектива не просматривается, что должен возникнуть новый либерализм, противостоящий как путинскому государственному поряд-

ку, так и ельцинской хаотизации⁴⁴. В 2004–2005 гг. правые так и не сумели ни объединиться, ни создать новую партию с чистого листа. Одной из самых существенных проблем является отсутствие эффективных лидеров. Правые продолжают находиться в системном кризисе.

Как прогнозирует политолог К. Холодковский, к следующим парламентским выборам партийная система приобретет новый вид. Если не произойдет решительной перегруппировки «левого» и «правого» флангов с выдвижением свежих сил, то эти ниши могут быть заняты креатурами власти⁴⁵. В свою очередь В. Никонов считает, что в течение ближайшего избирательного цикла возникнет «полноценная партийная система»⁴⁶. Однако опыт стран Центральной и Юго-Восточной Европы свидетельствует, что это маловероятно. Россия еще должна пройти в течение 10–15 лет путь формирования многопартийности, накопления опыта свободного партийного противоборства в борьбе за избирателя и межпартийного сотрудничества.

Протесты населения в январе-марте 2005 г. показали, что хотя гражданское общество в России слабое, оно оказалось активнее, чем партии, которые были вынуждены потом встраиваться в гражданский протест. В стране зарегистрировано около 150 тыс. неправительственных организаций (НПО), активными являются около 20 тыс., количество умирающих и появляющихся организаций примерно равно⁴⁷. Функционируют прежде всего те организации, финансирование которых осуществляется зарубежными благотворительными фондами и организациями⁴⁸.

Спектр деятельности российских НПО широк – от охраны здоровья и предоставления социальных услуг до защиты окружающей среды и прав человека. Более 70 тыс. организаций вовлечены в благотворительную деятельность. Приблизительно 2,5 млн россиян принимают участие в работе НПО, причем женщины составляют большинство волонтеров и сотрудников таких организаций⁴⁹.

Самыми крупными неправительственными организациями являются профсоюзы. Среди них до сих пор ведущие позиции занимает Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР), образованная в 1990 г. на базе официального Всесоюзного Центрального Совета профессиональных Союзов (ВЦСПС) и насчитывающая, по ее данным, около 40 млн членов. Однако пока преждевременно говорить о коренном обновлении профсоюзов, входящих в это объединение. Среди новых профсоюзов самым крупным является Объединение профсоюзов России СОЦПРОФ, членами которого являются почти 0,5 млн работников крупных и средних предприятий всех отраслей экономики в 67 регионах РФ.

Всего в стране в настоящее время действуют более 100 профсоюзов, 13 из которых официально зарегистрированы Минюстом как общероссийские объединения. Хотя приблизительно 60% занятых являются членами профсоюзов, их количество значительно сократилось по сравнению с советским периодом. В современной России профсоюзное движение до сих пор еще до конца не сформировалось в качестве независимого и вполне ответственного контрагента работодателей⁵⁰.

С конца 80-х годов в России стали возникать независимые женские организации. К началу XXI в. в Минюсте было зарегистрировано более 600 организаций⁵¹. От массового молодежного движения остались лишь одни осколки. Однако в самое последнее время в связи с социальными протестами и осложнением ситуации в стране активизировались прежние и появились новые молодежные организации, как пропутинского, так и оппозиционного толка (левые и правые). В целом российское гражданское общество проходит самую начальную стадию своего становления.

Кремль пытается сверху содействовать развитию гражданского общества, объединять россиян вокруг государства. Одновременно, исходя из опыта «оранжевых» революций в СНГ, он стремится ослабить воздействие западных фондов на российские гражданские институты. Сильное государство должно быть уравновешано сильными политическими партиями и гражданским обществом.

С этой целью в 2005 г. на основе закона, подписанного президентом в апреле, создана Общественная палата. Она состоит из 126 наиболее влиятельных общественных деятелей страны, представляющих центр и регионы. Главная задача палаты – экспертиза законопроектов, общественный контроль за органами исполнительной власти. По закону ее полномочия ограничиваются лишь рекомендациями. Время покажет: будет ли Общественная палата ритуальным и показным органом или она станет важным фактором развития гражданского общества в стране.

В результате сдвигов в управлении государством и соотношении политических сил контроль исполнительной власти над политической жизнью страны усилился. На смену свободной конкуренции проектов, организаций, личностей пришло государственное регулирование политического процесса в его основных направлениях. Рецентрализованная исполнительная власть совмещает функции арбитра и ключевого игрока в сфере публичной политики⁵². Серьезная оппозиция президенту отсутствует. Однако в 2005 г. монетизация льгот всколыхнула политическую жизнь страны и привела к активизации лево-правой оппозиции.

Результатом президентства В. Путина стала концентрация политической власти в руках президента и его администрации, появление единственного центра принятия решений, консолидация правящего класса и бюрократии. Ликвидация альтернативных, в том числе неконституционных, центров власти и принятия решений, консолидация правящей элиты в Государственной думе свели на нет прежний баланс властей, который был следствием конкретной политической ситуации и конкретной расстановки политических сил при Б. Ельцине. В. Путин является центральной фигурой политической системы, без которой она не может функционировать. Председатели Государственной думы и Совета Федерации, премьер-министр воспринимаются в обществе лишь как некие символические атрибуты президентской воли.

По мнению В. Мау, «в обществе, вышедшем из революции, в обществе, расколотом по базовым ценностям, концентрация власти объективно неизбежна, хотя и неприятна... Конечно, деконцентрация власти – это более демократический процесс, но я боюсь, что на данном уровне экономического и социального развития та или иная форма концентрации власти неизбежна... Вопрос концентрации власти – это вопрос текущего перераспределения полномочий»⁵³. Как считает В. Никонов, сильная и неразделенная исполнительная власть обеспечивает эффективность государственного управления⁵⁴.

Поэтому правы те политологи, которые оценивают режим В. Путина как «моноцентричную власть»⁵⁵. К ним примыкают аналитики, которые рассматривают этот режим как монополию власти. О. Лацис пишет о своеобразной квазимонополии власти, о том, что всем дирижирует монополярный политический центр⁵⁶. Политик и политолог В. Рыжков считает, что Россия стала «страной угасающей демократии или угасающей демократизации», так как все основные демократические институты стали слабее за последние годы⁵⁷. И. Клямкин называет нынешний политический режим нелиберальным и недемократическим⁵⁸.

На слабость «моноцентричной власти» указывает В. Кувалдин: «Пока все замкнуто на единственном человеке и нет мощного стержня, который поддерживал бы еще не сформировавшееся тело российской государственности, ситуация остается слишком неустойчивой и потенциально опасной»⁵⁹.

Несомненно, концентрация власти в руках президента, ее централизация усиливают авторитарные тенденции в политической системе и жизни. Одновременно властная вертикаль привела к укреплению позиций бюрократии в стране. Обнажились сравнительно низкая эффективность бюрократической власти, недостаточная ее способность осуществить назревшие реформы.

Эта ситуация позволяет либеральным и некоторым независимым политологам вполне обоснованно характеризовать политический режим В. Путина как «авторитарно-бюрократический». Л. Шевцова пишет, что думские выборы 2003 г. символизируют оформление нового режима: «выборное самодержавие уступило место бюрократически-авторитарному режиму»⁶⁰. Она отмечает, что Путин выстроил свой режим на основе субординации и рецентрализации власти. Он стал лидером консолидировавшейся бюрократии. Отказавшись от эклектики, В. Путин придал власти определенность⁶¹. Аналитики Центра политической конъюнктуры пишут, что к началу второго президентского срока «сформировался режим личной власти президента Путина»⁶². Вместе с тем большинство политологов, придерживающихся этой точки зрения, считают, что путинский авторитаризм носит мягкий, умеренный характер⁶³. Он пытается мобилизовать ресурсы общества во имя спасения России путем энергичной и твердой политики, не исключая и жестких мер, но в основном в конституционных рамках. Л. Шевцова не исключает, что мягкий авторитаризм может эволюционировать «в сторону все большего ужесточения»⁶⁴.

В свою очередь прорежимные и близкие к ним политологи, хотя и с оговорками, но все же политический режим В. Путина считают демократическим. Большинство из них в первые годы президентства называли этот режим «управляемой демократией»⁶⁵. В последнее время часть из них отказались от такой оценки. Ее сторонники утверждают, что повсюду демократия носит управляемый характер. При этом эти аналитики явно лукавят: одно дело ее управляемость в рамках закона, другое – когда ей управляют из администрации президента.

Вместе с тем они по-своему правы, когда заявляют, что при Б. Ельцине настоящей демократии не было. В. Никонов рассматривает современный российский режим как неконсолидированную демократию с элементами все еще продолжающегося хаоса. Демократия вообще не возникает в развитых формах⁶⁶.

В. Путин пытается создать устойчивые основы политической системы, отрицая при этом путем реформирования неполноценные и недееспособные политические институты. Он решает задачи укрепления силовой компоненты власти и повышения качества управления. По всей вероятности, демократизация – это не его главная задача. В. Путин исходит из того, что формирование демократического порядка в условиях России – это длительный эволюционный процесс. Вместе с тем он создает правовые, государственные и социально-экономические основы для развития демократии в будущем. По всей вероятности, нынешний политический

режим надо рассматривать как необходимый и одновременно промежуточный этап на пути к демократическому обществу.

В целом модель политической системы, сформировавшаяся при В. Путине, несомненно, более эффективная и дееспособная, чем при Б. Ельцине. Путинский режим отличается относительная стабильность, поскольку президент сумел решить две основополагающие задачи: консолидировать власть и добиться поддержки своего курса у большей части населения. Управляемость страной возросла. Хаос и нестабильность в значительной степени преодолены. Лучше стали соблюдаться законы, собираться налоги, исполняться бюджет. Во время своего первого срока Путин восстановил политическую стабильность и доверие к государству. По образному выражению Г. Павловского, Путин «создал государство», стал «отцом-основателем государствующей нации России»⁶⁷. В политической системе несколько больше стало рационального, но в ней по-прежнему существует большой дефицит общественно-политической и демократической составляющих.

Логика путинских политических реформ такова: вначале создание сильной единой эффективной исполнительной власти, формирование новой партийной системы, создание Общественной палаты как стимула развития гражданского общества, а затем уравнивание исполнительной и законодательной власти (эта задача уже выходит за рамки президентства В. Путина). На уравнивание властей понадобится достаточно длительный исторический период. Необходимо два-три десятилетия, чтобы в России создать прочные основы демократии. Первые осязаемые итоги путинской политической реформы будут видны в 2007–2008 гг.

¹ Кляшкин И.М. Постсоветская политическая система в России // Acta slavica japonica. 2000. N 17.

² Доклад и ответы на вопросы генерального прокурора РФ В. Устинова на заседании Совета Федерации // site.securities.com (2005, 26 января).

³ Салмин А. Российская Федерация и федерация в России в пределах права // Современная российская политика. М., 2003. С. 81.

⁴ Выступление Глеба Павловского, президента Фонда эффективной политики, на пресс-конференции (РИА-Новости. 2004, 16 сентября) // www.kreml.org

⁵ Край в интерьере политических реформ // Красноярский рабочий. 2005, 15 марта.

⁶ См. Вся власть в России станет исполнительной // site.securities.com (2004, 27 декабря).

⁷ Кружков А.В. О некоторых тенденциях развития местного самоуправления в России // Проблемы политологии. М., 2004. Вып. 4. С. 107–108.

⁸ Муниципальная реформа: игра с «нулевой суммой» // site.securities.com (2004, 15 февраля).

⁹ Главные проблемы местного самоуправления – недостаток средств и нормативно-правовой базы // Там же.

- ¹⁰ Реформа местного самоуправления коснется каждого гражданина // www.regnum.ru (2005, 14 марта).
- ¹¹ Рыжков В., Салмин А. Идея «правительства парламентского большинства» и модернизация российского государства // Правительство парламентского большинства. М., 2003. С. 13.
- ¹² Никонов В. Стратегия Путина // Стратегия России. 2005. № 1.
- ¹³ Интервью: Игорь Шувалов, помощник президента // Ведомости. 2005, 16 февраля.
- ¹⁴ Российская газета. 2005, 25 марта.
- ¹⁵ См. Состояние Федерации в Российской Федерации. М., 2003. С. 14, 24.
- ¹⁶ Там же. С. 21–22; Владимир Рыжков, депутат Государственной Думы: России не хватает свежего воздуха // Восточно-Сибирская правда. 2005, 30 марта.
- ¹⁷ Бюджетный федерализм по-российски: регионам – «вершки», Центру – «корешки» // site.securities.com (2004, 8 февраля).
- ¹⁸ Состояние Федерации в Российской Федерации. С. 38.
- ¹⁹ «Силовики» VS «либералы»: межэлитная борьба нарастает // site.securities.com (2005, 17 января).
- ²⁰ Дмитрий Козак считает ситуацию в судебной системе катастрофической // Новые известия. 2005, 28 января.
- ²¹ См. Урнов М. Федеральная власть в России в период президентства Путина // www.politcom.ru
- ²² НТВ (22:15) Сегодня // site.securities.com (2005, 1 февраля).
- ²³ Кутафин О. «Есть вещи безобидные, а есть кардинальные» // Политический журнал. 2003. № 3. С. 75.
- ²⁴ Борьба за рейтинг президента // site.securities.com (2005, 21 марта).
- ²⁵ Доклад Совета по национальной стратегии «Новая вертикаль власти: Перспективы российского федерализма и роль региональных элит в формировании новой национальной элиты» // www.snsr.ru
- ²⁶ Десять лет российского парламентаризма // Парламентская газета. 2004, 21 февраля.
- ²⁷ Гулиев В. Конституция: ползучий передел // Политический журнал. 2003. № 3. С. 77.
- ²⁸ Земляной С. Доля самовласти // Политический журнал. 2004, № 7. С. 5.
- ²⁹ Сатаров Г. Третья Дума: зависимая и неэффективная // www.liberal.ru (2003, 28 ноября).
- ³⁰ Бунин И. Думские выборы: итоги и вопросы // Стратегия России. 2004. № 1. С. 10.
- ³¹ Региональная политическая конъюнктура недели // site.securities.com (2005, 28 марта).
- ³² Ужас перед безвластием // Политический журнал. 2004. № 7. С. 53.
- ³³ Бызов Л. Новой системе – новые выборы // www.vciom.ru
- ³⁴ Шахрай С. Правительство парламентского большинства // Стратегия России. 2005. № 1. С. 36–37.
- ³⁵ Независимая газета. 2005, 16 сентября.
- ³⁶ Конференция/заседание круглого стола «Горбачевские чтения» на тему «Становление демократии в современной России: от Горбачева до Путина», 16 декабря 2003 г. / Выступления в дискуссии. Шейнис В.Л. // www.gorby.ru
- ³⁷ Клямкин И. Партия будущего и партии вчерашнего дня // www.liberal.ru
- ³⁸ Коргунок Ю. Псевдопартийная система – наш подарок человечеству. Российские партии зимой-весной 2004 г. // www.partinform.ru
- ³⁹ Единая Россия. 2005, 15 августа.
- ⁴⁰ Зудин А. ЦПТ подводит итоги года: партии и общественное мнение в «системе Путина» // www.politcom.ru (2004, 12 декабря).
- ⁴¹ Для Путина готовят германскую модель // Независимая газета. 2005, 13 апреля; Путин останется лидером и после 2008 года // Там же. 2005, 8 апреля.
- ⁴² Партия одного либерала // Политический журнал. 2005. № 8. С. 28–29; Коргунок Ю. Псевдопартийная система – наш подарок человечеству...
- ⁴³ Правый марш. На месте? // Политический журнал. 2005. № 4. С. 53.
- ⁴⁴ Либерализм между прошлым и будущим.
- ⁴⁵ Холодковский К.Г. Бюрократическая Дума // Полис. 2004, № 1. С. 12.
- ⁴⁶ Никонов В.А. Выборы в Думу и демократия // Журнал о выборах. 2005. № 1. С. 22.
- ⁴⁷ В особо крупных размерах // Российская газета. 2004, 1 сентября.
- ⁴⁸ См. Алексеева Л.М. «Третий сектор и власть» // Общественные науки и современность. 2002. № 6. С. 54.
- ⁴⁹ Страны переходного периода в 2003 году: Россия // www.freedomhouse.org
- ⁵⁰ Москвин Л.Б. Социальная ответственность в реформируемом обществе (на примере России) // Форум 2003. Социум и власть. М., 2003. С. 153–154.
- ⁵¹ Галкин А.А., Красин Ю.А. Россия: quo vadis? М., 2003. С. 104.
- ⁵² Кувалдин В., Малютин М. Партия власти или думская «вещь в себе» // Стратегия России. 2004. № 1. С. 20.
- ⁵³ Владимир Мау: «коррупция – проблема не полицейская» // Политический журнал. 2003. № 3. С. 36.
- ⁵⁴ Правительство парламентского большинства. С. 36.
- ⁵⁵ Зудин А.Ю. Режим В. Путина: контуры новой политической системы // Общественные науки и современность. 2003, № 2; Кувалдин В., Малютин М. Партия власти или думская «вещь в себе» // Стратегия России. 2004. № 1 и др.
- ⁵⁶ Лацис О. Куда идет Россия? Монополия власти: борьба «за» и «против» на рубеже веков // Новые известия. 2003, 18 января.
- ⁵⁷ Президентские выборы. «Проект Путина и перспективы становления нового политического режима в России» // www.kreml.org (2003, 25 декабря).
- ⁵⁸ Либерализм между прошлым и будущим.
- ⁵⁹ Стенограмма заседания круглого стола Аналитического Совета Фонда на тему: «Партийная система для следующего десятилетия», 17 декабря 2003 г. // www.fondedin.ru
- ⁶⁰ Шевцова Л. Президент Путин оформляет собственный политический режим: что из этого следует // Брифинг. Том 6. Вып. 1, январь 2004 г. // www.carnegie.ru
- ⁶¹ Шевцова Л. Демократия: логика вырождения // Ведомости. 2004, 26 января.
- ⁶² Введение // site.securities.com (2004, 20 декабря).
- ⁶³ Галкин А.А., Красин Ю.А. Россия: quo vadis? С. 231–233; Кувалдин В., Малютин М. Партия власти или думская «вещь в себе» // Стратегия России. 2004. № 1. С. 21.
- ⁶⁴ Либерализм между прошлым и будущим.
- ⁶⁵ Подробно см. Кареева А. Термин «Управляемая демократия» в Интернете // www.scilla.ru
- ⁶⁶ Никонов В. Стратегия Путина // Стратегия России. 2005. № 1. С. 16.
- ⁶⁷ Путин останется лидером и после 2008 г. // Независимая газета. 2005, 8 апреля.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

1. Особенности политической трансформации

Политические преобразования в странах Центральной и Восточной Европы начались в конце 80-х – начале 90-х годов после демократических революций в регионе¹. Демонтаж прежнего авторитарного режима, оформление правовых основ новой демократической системы, проведение первых демократических выборов в парламент, учреждение новых политических структур и институтов произошло очень быстро. Это стало возможным благодаря достигнутому между частью старой и новой политической элитами консенсусу относительно направлений политических и экономических реформ. Сформировались мощные реформаторские силы, которые включали в себя и антикоммунистов, и посткоммунистов². Однако налаживание функционирования новых политических институтов в соответствии с демократическими нормами и процедурами оказалось сложным и длительным процессом, который продолжается до сих пор.

Вместе с тем демократизация в странах региона носит в определенной степени искусственный характер. В отличие от Запада она предстает в этих государствах не столько как результат развития, сколько как в определенной степени его предварительное условие. Западные политические институты, нормы и процедуры были имплантированы и продолжают имплантироваться в общество стран Центральной и Восточной Европы, сражаясь с местными учреждениями, традициями, общественными ожиданиями и интересами. Часть этих институтов удалось успешно привить, часть из них не приживается, а часть удалось только симитировать.

Центрально-Восточная Европа – это регион как с наличием, так и отсутствием демократических традиций. В Центрально-Европейских странах происходящие демократические преобразования больше отвечают историческому, социокультурному опыту и уровню развития этих государств. Вместе с тем до Второй мировой войны только Чехословакия была по-настоящему демократическим государством. В остальных Центрально-Европейских странах были лишь отдельные элементы демократии. Перед демократическими революциями, в силу особенностей политического развития в предыдущие годы, к переходу к политической демократии оказались относительно готовы лишь Польша и Вен-

грия³. Важное значение имел тот факт, что в результате этих революций в странах Центральной Европы к власти пришла новая демократическая элита, нацеленная на быстрые преобразования. В итоге в этих государствах за 15 лет сформировалась политическая система, близкая к либеральной демократии.

В странах Юго-Восточной Европы политические преобразования в силу отсутствия демократических традиций развивались и развиваются более медленными темпами. Особенно это касается государств Западных Балкан.

Важнейшую роль в процессе политической трансформации региона в целом играл и играет международный фактор. С начала 90-х годов страны Центральной Европы, Болгария и Румыния поставили перед собой задачу «возвращения в Европу». Одним из условий членства в НАТО и Европейском Союзе является соблюдение западных демократических стандартов (политический плюрализм, верховенство закона, уважение прав меньшинства и др.). Эти требования вынуждали вышеупомянутые страны соблюдать демократические правила игры, совершенствовать политические институты, ограничивать политический экстремизм, бороться с некоторыми политическими патологиями и т.д.

В Албании, Боснии и Герцеговине, Косово и отчасти в Македонии западные демократические институты в условиях войны и хаоса были, по существу, навязаны Западом.

В Албании в начале 1997 г. крах «финансовых пирамид» потряс основы политической системы и правящего режима С. Бериши. Международное сообщество взяло под свой контроль и надзор весь политический процесс, помогая путем реформ, разработанных западными экспертами, восстановить функционирование государства.

Босния и Герцеговина и сербская провинция Косово находятся под международным управлением и де-факто являются протекторатами.

В Боснии и Герцеговине нынешняя политическая система – это продукт Дейтонских соглашений, заключенных в ноябре 1995 г. после трех с половиной лет войны. Эта страна управляется сложной системой перекрещивающихся властей без большой координации и сотрудничества между ними. Институциональная система обеспечивает определенные побудительные мотивы для межэтнического сотрудничества, а слабые, но обширные государственные структуры соединяют три ведущие этнические общности. Вся эта система удерживается сильной политической ролью Верховного представителя Генерального секретаря ООН, который является действенным в принятии законов, отставке официальных государственных лиц, принятии участия в формировании умерен-

ных правительств и др. В итоге это привело к зависимости политической системы от внешнего арбитра с его способностью преодолевать безысходные ситуации. Поэтому в последнее время Верховный представитель стремится к передаче большей власти от общностей к центральному правительству. Речь идет о создании единой армии, полиции, таможенной службы.

Миссия ООН по делам временной администрации Косово (МООНВАК) обладает безграничной властью над провинцией на основе резолюции Совета безопасности ООН № 1244 от 1999 г. Еще большей исполнительной властью облечен специальный представитель Генерального секретаря ООН. В мае 2001 г. международные официальные лица и представители албанских партий приняли «Конституционные рамки временного самоуправления в Косово». Они вводят временные институты самоуправления и регулируют их деятельность⁴.

ООН способствовала строительству разнообразных правительственных институтов, созданию законодательства, введению валюты – евро, созданию Центрального банка, заключению соглашения о зоне свободной торговли и т.д. Сейчас эти полномочия передаются правительству Края Косово.

Институты международного сообщества предоставляли и предоставляют властям Албании, Боснии и Герцеговины и Края Косово рекомендации и помощь в области демократизации, проведения выборов, верховенства закона, средств массовой информации (СМИ), прав человека, местной администрации и построения гражданского общества. Эти институты помогают законодательным органам в подготовке и рассмотрении различных законопроектов, содействуют реформированию судебной системы. В Боснии и Герцеговине структуры международного сообщества на протяжении последних лет вели обучение национальных кадров навыкам организационной и управленческой работы.

В результате Албания, Босния и Герцеговина и Косово превратились в страны с искусственно насаждаемой демократией. В связи с этим показательное мнение албанского журналиста М. Нано: «Если хотят продвигаться по пути демократизации, то следует отбросить навязанную модель, не отвечающую ни структуре общества, ни состоянию умов. Албанские и западные политики навязали конституцию, но она написана для иностранного менталитета и образа мыслей. Не учитывает албанскую политическую реальность и избирательный закон»⁵.

К настоящему времени в странах Центральной Европы идеи, положенные в основу трансформации, и энергия той элиты, которая была фактором перемен, исчерпали себя. Политические режимы этих государств вступили в стадию дестабилизации при об-

щей стабильности в рамках ЕС. Основная проблема состоит в том, как эту дестабилизацию заключить в цивилизованные формы. Нарастание в 2004–2005 гг. негативных явлений в политической жизни Центрально-Европейских стран, в том числе последние смены правительств, превращение политики в пустую говорильню и широкая волна открытого популизма (левого и националистического типа), подтверждает вхождение этих стран в более сложный этап политического развития.

Основными направлениями политических преобразований в 90-е годы XX в. и в начале XXI в. стали формирование демократического правового государства, разделения властей, политического плюрализма и гражданского общества.

2. Законодательная и исполнительная власть

Важнейший принцип демократического правового государства – разделение властей на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Оно должно противодействовать чрезмерной концентрации власти в руках одной ее ветви, что угрожает злоупотреблением властью и появлением патологии в общественно-государственной жизни. Разделение властей препятствует возникновению антидемократических режимов и тем самым создает предпосылки для уважения гражданских прав и свобод. Оно является механизмом взаимного контроля, оптимальной реализации государственных функций и условием эффективного функционирования государства в целом.

Конституции, принятые после революций конца 80-х годов в ряде стран (Венгрии, Чехословакии, Болгарии), были направлены прежде всего на недопущение концентрации власти в руках одного человека-автократа. Они предусмотрели формирование сильного однопалатного парламента, способствующего консолидации представительной власти. В итоге в большинстве стран региона утвердилась парламентская система, парламентская демократия, и парламент имеет конституционное преимущество перед исполнительной властью. Он находится в центре политической системы. В настоящее время полупрезидентская республика существует только в Румынии.

Однако постепенно такие парламентские республики, как Болгария, Венгрия, Польша, Словакия и Чехия осуществили на практике переход от сильного парламента и слабого правительства на начальном этапе переходного периода к более сильному правительству при относительно сильном парламенте. Решение трудных задач трансформации требовало такого перехода. В Слове-

нии в 2000 г. была принята поправка в Конституцию (ст. 110) об ответственности министров перед парламентом, тем самым легислатура была помещена в центр политической системы.

В большинстве стран Центральной и Восточной Европы сформировались полноценные парламенты. Кроме принятия законов они могут вносить изменения в конституцию, принимать государственный бюджет, назначать или отзывать правительство, контролировать его деятельность, решать вопросы войны и мира, использования вооруженных сил за пределами страны, ратифицировать международные договоры.

В большинстве стран в парламенте сосредоточена вся полнота законодательной власти. Правительство, как правило, может принимать только подзаконные акты. Лишь в Румынии конституция разрешает делегирование правительству издание законов. В перерыве между заседаниями парламента кабинет министров может принимать так называемые ординансы (указы), а также экстренные ординансы, которые вступают в силу немедленно, но нуждаются в последующем одобрении со стороны парламента. Чтобы ускорить законодательный процесс, правительство в последние годы активно пользовалось этим конституционным правом. Например, в 1998 г. ординансов и экстренных ординансов было принято 220, в 1999 г. – более 300. В это время парламента в ходе нормальной процедуры принял 475 нормативных актов. В 2000–2002 гг. треть принятых законов были одобрением экстренных ординансов⁶. Схожая ситуация сохранялась и в 2003–2004 гг., что уменьшало значение парламента и ограничивало его возможность осуществлять эффективную законодательную деятельность.

Применяются и другие способы быстрого принятия законов. Например, в Словакии с 1996 г. существует возможность ускорения законодательного процесса, когда все три чтения закона происходят в течение одного пленарного заседания. Между 1998 и 2002 гг. словацкий парламента принял в рамках ускоренной процедуры 104 из 532 законов. Однако в 2002 г. это было уже только 5% законов. Демократические силы применяли эту процедуру, чтобы ускорить проведение социально-экономических реформ в стране и приведение национального законодательства в соответствие с правовой системой ЕС в связи со вступлением Словакии в эту организацию.

В Словении, наоборот, скорость законодательного процесса является медленной из-за сложившейся в первые годы независимости традиции достижения компромисса между парламентскими фракциями. Решения по трудным законопроектам часто принимаются после длительных переговоров между всеми фракци-

ями. Три чтения требуются для каждой части проекта закона, и большинство депутатов должны присутствовать на каждом голосовании.

В странах Центрально-Восточной Европы постепенно формируются традиции контроля законодательной власти за исполнительной, расследования тех или иных действий правительства.

Формами парламентского контроля являются вопросы, запросы и интерpellации. Для этой цели используются также парламентские слушания и создание комиссий по расследованию. Ежегодно депутаты задают правительству, как правило, несколько сот вопросов. Часто законодательная власть осуществляет контроль за исполнительной путем разворачивания общественной дискуссии.

В Венгрии закон № 46, принятый парламентом в 1994 г., детализирует права депутатов парламента в отношении исполнительной власти. Он определяет, что министры должны отвечать на интерpellации и вопросы на пленарном заседании не позже чем через неделю. По инициативе не менее 20% депутатов парламента может создать специальную комиссию для расследования поведения любого правительственного органа в любой сфере деятельности.

Контрольная функция парламента в отношении исполнительной власти реализуется также депутатами через право постановки вопроса о вотуме доверия правительству. Для этого в Болгарии, Венгрии и Словакии необходимы подписи 20% депутатов, в Польше – 10%, в Румынии – 25% депутатов и сенаторов, в Чехии – не менее 50% депутатов⁷. В парламентской республике вынесение вотума недоверия правительству – явление достаточно редкое. Оно имело место в Польше в 1993 г., когда в отставку ушло правое правительство Х. Сухоцкой, и в Словении в апреле 2000 г. в отношении правительства Я. Дрновшека. В обоих случаях состоялись досрочные парламентские выборы.

В связи со вступлением стран Центральной Европы в ЕС значение национальных парламента как законодательных органов уменьшится. Около 60% их функций перейдут в руки органов Евросоюза. Встает вопрос участия национальных парламента в законодательной деятельности Европарламента, а также контроля со стороны этих органов за деятельностью правительства в рамках ЕС.

Как пишет венгерский правовед А. Шайо, на практике полномочия парламента будут сокращаться, а полномочия исполнительной власти в некоторых отношениях все больше разрастаться. Под вопросом оказывается сам элемент представительства в концепции представительной системы власти. Дальнейшая мар-

гинализация национальных парламентов вписывается в общеевропейскую тенденцию. Вместе с тем новое распределение полномочий еще больше снижает вероятность концентрации власти в одних руках⁸.

Институт президентства в условиях плюралистического состава парламента должен обеспечивать стабильность власти, единство государства и его персонификацию⁹.

В парламентской системе полномочия президента ограничены, во многом сведены до уровня церемониала. Он является верховным представителем страны и гарантом непрерывности государственной власти. Президент следит за соблюдением конституции. Он является главнокомандующим вооруженными силами, назначает послов, судей конституционного суда или его председателя, членов счетной палаты, председателя или правление национального банка и др. Президент предлагает парламенту кандидатуру на пост премьера, исходя из результатов выборов и соотношения политических сил в парламенте, и назначает его. Он также назначает выборы в парламент (кроме Боснии и Герцеговины и Македонии), может распустить парламент, если последний не одобряет предложенную кандидатуру на пост премьера или состав правительства, если парламент выразит недоверие правительству, и в других случаях.

Хотя президент является наиболее видимой и узнаваемой политической фигурой в стране, по существу, в парламентской республике он является моральным авторитетом. Благодаря этому авторитету он и обладает существенным влиянием. Президент выполняет роль политического арбитра, координатора деятельности государственных органов и медиатора между ними в случае возникновения конфликта.

Реальные политические позиции президента определяются способом его избрания, объемом конституционных прав, стилем осуществления власти, политическим авторитетом и пр.

В настоящее время лишь президенты Албании, Венгрии, Чехии и Сербии и Черногории (СиЧ) избираются парламентом, в остальных странах – в ходе всеобщих и прямых выборов. Характерно, что в последние годы в большинстве стран региона срок пребывания на посту президента был повышен с четырех до пяти лет, а также ограничивается двумя каденциями. В некоторых странах (например, в Хорватии) конституция запрещает президенту быть членом партии, в других (например, Польша) – президент перед вступлением в должность по доброй воле приостанавливает свое членство в партии. В Венгрии принята точка зрения, в соответствии с которой для президента должен быть характерен политический нейтралитет.

Даже в парламентской республике всенародно избранный президент обладает более сильной политической позицией, чем президент, избранный парламентом. В таком случае он не заложник политической элиты, а активный «игрок» на политической сцене.

Как мы уже отмечали, Румыния является единственной страной в регионе, где существует полупрезидентская республика. В этой стране в руках президента находятся вопросы, связанные с национальной безопасностью, прежде всего контроль за органами безопасности. По мнению некоторых специалистов, существующая двусмысленность в полномочиях между правительством и президентом создает определенные проблемы.

В настоящее время практически во всех странах Центральной и Восточной Европы центром исполнительной власти является правительство. Его роль особенно подчеркнута в конституциях Чехии и Словакии, в которых говорится, что правительство является главным (Чехия) или высшим (Словакия) органом исполнительной власти. В соответствии с конституцией правительство проводит внутреннюю и внешнюю политику своей страны. В его ведении находятся вопросы политики государства, не оставленные за другими государственными органами.

Во всех странах региона предусмотрена парламентская процедура назначения правительства. Премьера формально предлагает президент, его выбор и состав правительства определяется партийным составом парламента.

Конституции большинства стран предусматривают политическую ответственность правительства перед парламентом. Последний может выразить правительству вотум недоверия, правительство может обратиться к парламенту с просьбой о выражении ему доверия. Например, в Венгрии премьер-министр может быть смещен только так называемым голосованием «за» во время голосования по вотуму доверия, которое предусматривает выдвижение кандидатуры нового премьера.

В силу раздробленности партийной системы, в результате чего в большинстве случаев ни одна партия не имела абсолютного большинства в парламенте, а также необходимости достижения широкого консенсуса в проведении реформ, в 90-е годы и в начале XXI в. большинство правительств в странах Центрально-Восточной Европы являлись коалиционными. Например, в Словении с конца 2004 г. у власти находится коалиция, в состав которой входят четыре партии – Словенская демократическая партия, Новая Словения – Христианская народная партия, Словенская народная партия и Демократическая партия пенсионеров Словении. В Словакии с 2002 г. существует правительство, в

состав которого входят также представители четырех партий. В Венгрии в 2002 г. было сформировано правительство из членов двух партий и т.д.

В Румынии коалиционное правительство во главе с К.П. Тэричину, сформированное в конце 2004 г. после парламентских и президентских выборов и состоящее из Национально-либеральной партии, Демократической партии, Венгерского демократического союза Румынии и Румынской гуманистической партии, является нестабильным. Существует опасность конфликта между партиями, входящими в состав коалиции, из-за идеологических различий и давнишней личной конкуренции их лидеров, а также разногласий внутри каждой из партий. К тому же это правительство обладает в парламенте незначительным большинством. Поэтому маловероятно, что оно будет находиться у власти полный срок.

Необходимо отметить, что предыдущее правительство А. Нэстасе было одним из самых стабильных румынских правительств после 1989 г., оно избежало серьезных внутренних разногласий и постоянной смены министров.

Проявляются разные стили руководства правительством. В Венгрии при премьерстве В. Орбана (1998–2002 гг.) были частыми дебаты по вопросам политики внутри правительства, но они немедленно кончались, когда премьер занимал по обсуждаемым вопросам официальную позицию. П. Меддьеша (2002–2004 гг.) не выступал в роли «заключительного арбитра», предпочитая стиль управления, основанный на согласии.

Часто правительственные коалиции, особенно если в их состав входит более трех партий, бывают неустойчивыми. Поэтому заключаются коалиционные соглашения, протоколы или создаются советы. Так, в Словакии в 2002 г. был создан Совет коалиции – орган, который состоит из лидеров партий и который фактически определяет политику правительства, а также обеспечивает дисциплину среди депутатов парламента от правящих партий. В Румынии в начале 2005 г. четыре партии, образовавшие правительственную коалицию, приняли политический протокол, предусматривающий укрепление сотрудничества между ними в правительстве, парламенте и местных органах.

Отношения между законодательной и исполнительной властью базируются на системе сдержек и противовесов, т.е. взаимограничения. Считается, что конституции Болгарии, Венгрии, Словакии и Чехии установили для этой системы относительно хорошие рамки. Крепкие институты и система сдержек и противовесов делают невозможным возникновение серьезных политических кризисов.

Система сдержек и противовесов включает в себя: право правительства на законодательную инициативу; право правительства увязывать голосование в парламенте по законопроекту с вотумом доверия правительству; право президента накладывать вето на принятый парламентом закон; право парламента преодолевать президентские вето; право президента направлять принятый законопроект в конституционный суд, чтобы проверить его соответствие конституции; право президента распустить парламент в определенных случаях; право премьера запрашивать вотум доверия у парламента для своего правительства; право парламента отозвать поддержку правительства и отправить его в отставку; право парламента требовать от отдельных министров отчета о своей работе и др. Опыт ряда стран (Чехии, Словакии, Болгарии) свидетельствует, что президент, критикуя те или иные аспекты политики правительства, на практике выполняет по отношению к кабинету роль сдержки.

Опыт стран Центрально-Восточной Европы свидетельствует, что не может быть подлинно демократическим государство, в котором парламент не выполняет роли механизма сдержек и противовесов, а правительство не контролируется законодательной властью. Госбюджет, проекты законов не могут арбитражно навязываться правительством. При их принятии должно учитываться мнение правящей партии (или правящей коалиции) как представителя определенных социальных слоев, оппозиции, других общественных групп и т.д. В демократическом государстве правительство должно осуществлять диалог и сотрудничество, координировать интересы.

Опыт стран Центральной Европы за последние годы показал, что по-настоящему демократическое правовое государство возможно лишь в ситуации равновесия, баланса властей. Стремление любой ветви и подветви власти к концентрации власти неизбежно ведет к отступлению и нарушению принципов демократии.

На протяжении 90-х годов баланс властей в странах ЦВЕ складывался по-разному. Он был напрямую связан с соотношением политических сил в парламенте и политической борьбой в обществе.

Политическая практика стран региона свидетельствует, что исполнительная власть пытается изменить баланс властей в свою пользу. Вначале в некоторых государствах это пытались сделать президенты, а затем и правительства. Это неизбежно ведет к конфликтам между ветвями власти.

В начале 90-х годов Л. Валенса в Польше, В. Гавел в Чехии, Ж. Желев в Болгарии, С. Бериша в Албании пытались усилить президентскую власть и тем самым изменить баланс властей в

пользу президента. Однако они натолкнулись на сильное сопротивление политической элиты и вынуждены были отступить. В частности, проект албанской конституции, по которому президент (имелся в виду занимавший тогда этот пост С. Бериша) надеялся почти неограниченной властью, был отвергнут большинством населения в ходе референдума 6 ноября 1994 г.

Лишь в ситуации войны в Хорватии и Югославии президентам Ф. Туджману и С. Милошевичу удалось сконцентрировать в своих руках большую власть. При этом по конституции Хорватия являлась полупрезидентской республикой, а Югославия – парламентской. В Хорватии после смерти Туджмана в конце 1999 г. и победы демократических сил в начале 2000 г. на парламентских и президентских выборах 9 ноября 2000 г. в результате внесенных парламентом в Конституцию поправок существовавшая в стране полупрезидентская система правления была заменена парламентской демократией. В Югославии, точнее в Сербии, с октября 2000 г., после победы на президентских выборах В. Коштуницы, центром исполнительной власти стало правительство.

Тем самым в настоящее время модель и проблема утверждения «сильного» президента уже отсутствуют в политической практике стран Центральной и Юго-Восточной Европы. Сейчас практически во всех странах региона центром исполнительной власти является правительство.

В парламентской республике, где правительство опирается на парламентское большинство, как правило, серьезных конфликтов между этими органами власти не бывает. Конфликт возникает лишь в случае распада правящей коалиции.

Однако опыт постсоциалистических стран свидетельствует, что могут достаточно успешно работать и правительства меньшинства, если до парламентского большинства не хватает несколько голосов, которые можно привлечь среди независимых депутатов или путем заключения соглашения о лояльности с небольшой партийной фракцией. Но это требует повседневной работы такого правительства и фракции правящей партии с этими депутатами. В Румынии, не имея большинства в парламенте, в 2000–2004 гг. успешно функционировало правительство меньшинства А. Нэстасе, а в Польше с марта 2003 г. по май 2004 г. после разрыва коалиции с Польской крестьянской партией – правительство Л. Миллера. 3 марта 2004 г. в Сербии было сформировано правительство меньшинства во главе с В. Коштуницей.

Однако в некоторых странах нестабильность политической базы кабинета министров ведет к тому, что он не в состоянии проводить эффективную политику, усиливается искушение со стороны парламентских партий следовать популистской линии. В

результате замедляется законодательный процесс. Такая ситуация имела место в Польше в 2004–2005 гг.

Опыт некоторых стран региона свидетельствует, что временами отсутствует прямая связь между экономическим успехом правительства и его поддержкой в обществе. В Польше в 2002–2004 гг. правительство Л. Миллера восстановило рост экономики, но из-за обвинений в коррупции вынуждено было уйти в отставку. В Словакии второе правительство М. Дзуринды оценивается как эффективное, но нелюбимое. Несмотря на большой приток прямых инвестиций, быстрый экономический рост и снижение безработицы, из-за проведения ультрарыночных социальных реформ и коррупционных скандалов это правительство не пользуется популярностью среди населения.

Угроза потенциальных конфликтов возникает в случае, если президент принадлежит другим политическим силам, чем правительство и парламент, или президент является беспартийным и обладает большим моральным авторитетом. Такой конфликт имеет место, если президент накладывает вето на принятый парламентом закон или открыто выражает свое недовольство теми или иными аспектами деятельности правительства.

В Чехии в 90-е годы президент В. Гавел неоднократно направлял принятые парламентом законы в Конституционный суд с целью проверки их соответствия Конституции и, как правило, получал поддержку этого органа. Он также неоднократно выступал с резкой критикой тех или иных аспектов политики правительств В. Клауса и М. Земана, привлекая внимание общественного мнения и оказывая морально-политическое давление на правительственную власть. В 2003–2005 гг. проявились расхождения между президентом и правительством по вопросам внешней политики. В. Клаус был единственным президентом из всех стран Центральной Европы, кто в 2003 г. не поддержал голосование за вступление Чехии в ЕС во время референдума, а в 2004–2005 гг. не поддерживал Конституцию Евросоюза.

В Польше в 1997–2001 гг. президент А. Квасьневский, выдвинутый социал-демократами, вынужден был сосуществовать с правоцентристским правительством Е. Бузека («Солидарность»). Польский президент несколько раз накладывал вето на законы, принятые парламентом, и лишь один раз его вето было преодолено сеймом. В 2004 г., когда вследствие раскола правящего Союза демократических левых сил ослабла политическая база правительства, А. Квасьневский вынужден был взять на себя инициативу формирования правительства. В результате новое правительство М. Бельки в 2004–2005 гг. было не классическим кабинетом, имевшим поддержку самой сильной партии в Сейме, а скорее пре-

зидентским правительством. А. Квасньевский в 1996–2005 гг. играл важную роль в формировании и реализации польской внешней политики.

После превращения в ноябре 2000 г. Хорватии из полупрезидентской республики в президентскую президент С. Месич сохранил часть власти в области безопасности государства, назначений в армии и в перемещении властных функций между институтами государства. В результате в 2000–2003 гг. он играл важную балансирующую роль между правительством, парламентом и судебной системой.

В Словении М. Кучан и Я. Дрновшек установили прецедент сильной роли президента во внешней политике.

В Словакии взаимоотношения между президентом, с одной стороны, парламентом и правительством, с другой, переросли в 1995–1997 гг. в «политическую войну».

Хотя большинство западных политологов считают, что парламентская система более демократична, чем президентская, опыт Албании, Болгарии, Венгрии и Словакии показал, что она не гарантирует автоматически от дестабилизации демократии, от нарушений в ее функционировании.

Гипертрофия исполнительной власти может принимать форму не только президентского, но и премьерского всевластия¹⁰.

В этом плане весьма примечателен словацкий, сербский и отчасти венгерский опыт. Сама по себе парламентская система представляет лишь минимальную возможность сдерживать исполнительную власть, если правящая коалиция или сильная партия имеют абсолютное большинство в законодательном органе.

В Словакии правительству В. Мечиара за шесть лет пребывания у власти удалось сконцентрировать в своих руках огромные полномочия, контроль над государственными институтами и СМИ. Парламентское большинство во главе с Движением за демократическую Словакию смогло вытеснить оппозицию на обочину политической жизни. Оказались попораны многие формальные и неформальные нормы парламентской демократии, требующие пропорционального представительства в руководящих органах парламента. Поскольку в 1994–1998 гг. оппозиция не принимала участия в законодательной деятельности, а президент был в конфликте с правительством, возникла своеобразная схема функционирования парламентской демократии. Президент отклонял закон, принятый дисциплинированным правящим большинством, последнее отклоняло вето президента, и тогда либо президент, либо оппозиция обращались в Конституционный суд с просьбой о проверке конституционности этого закона. В таких

условиях суд выступал в роли внешнего арбитра в политических спорах между различными субъектами власти¹¹.

В январе 1999 г. были внесены поправки в словацкую конституцию, направленные на расширение полномочий президента в случае конфликта между законодательной и исполнительной ветвями власти. Президент может распустить парламент в следующих случаях: если после вынесения вотума недоверия правительства три последовательные попытки депутатов избрать новое правительство оказываются безуспешными; если парламент не принимает поддерживаемый правительством законопроект, связанный с вынесением вотума доверия; если парламент не может принять какой-либо законопроект в течение трех месяцев (показатель того, что в палате отсутствует рабочее большинство).

В ситуации, когда правительство имеет абсолютную поддержку в парламенте, существует соблазн недооценки законодательной власти и подчинения ее правительству, соблазн преодолеть существующие ограничения своей власти и увеличить до предела свои прерогативы. В Венгрии правительством В. Орбана в 1999–2001 гг. были сделаны подвижки в балансе между законодательной и исполнительной ветвями власти с целью ослабить конституционный контроль над исполнительной властью. Они касались уменьшения заседаний парламента и блокировки создания комиссий по расследованию.

В Сербии и Черногории как в 90-е годы, так и сейчас существовало и существует лишь формальное разделение властей. По-прежнему сохраняется концентрация власти в ее исполнительной ветви. С. Милошевич, М. Джуканович и З. Джинджич обладали или обладают значительно большей властью, чем это предусмотрено конституциями. В 2001–2003 гг. в сложных социально-экономических условиях функционировала новая система доминирования исполнительной власти над представительной при определенном игнорировании власти судебной.

Введение чрезвычайного положения после убийства премьера З. Джинджича было использовано для дальнейшего укрепления авторитарных методов правления и борьбы с оппозицией. Лишь при новом правительстве В. Коштуницы, сформированном в марте 2004 г. после выборов в парламент в конце 2003 г., предпринимаются попытки сбалансировать отношения между исполнительной и законодательной властью.

Опыт стран Центрально-Восточной Европы показал, что разделение властей не означает их абсолютного разделения, что законодательная, исполнительная и судебная ветви власти должны сотрудничать, не посягая на основные функции друг друга. Ситуация сотрудничества между высшими органами государственной

власти возникает, если большинство в парламенте, правительство и президент относятся к одним и тем же политическим силам. В 2004 г. такая ситуация имела место в Польше, Словении, Румынии, Македонии и Черногории. Некоторые политики в рамках достижения баланса государственной власти делают упор в основном на взаимодействие, а не на взаимоконтроль.

3. Демократические выборы

Свою легитимность новая политическая система в странах ЦВЕ приобрела вследствие проведенных в большинстве стран региона в 1990 г. на многопартийной состязательной основе первых демократических выборов в парламент.

В большинстве государств была принята пропорциональная система выборов в парламент (в его нижнюю палату, если сложился двухпалатный парламент), т.е. голосование осуществляется по партийным спискам. Преобладает пропорциональная система в многомандатных округах, когда избиратели голосуют за представителей партии в масштабах округа. Например, Словения разделена на восемь избирательных округов, и от каждого избираются 11 депутатов. В Хорватии 140 депутатов парламента избираются от 10 округов. При этом места в парламенте распределяются в зависимости от влияния партии в округе.

В Венгрии и Албании существует смешанная мажоритарно-пропорциональная система (до 2002 г. она применялась и в Македонии). Места в венгерском парламенте (386) распределяются по трем различным принципам. 176 мандатов оспариваются в одномандатных округах по мажоритарной системе, предусматривающей проведение второго тура. Не более 152 мест распределяется по пропорциональной системе в двадцати больших территориальных округах. Остальные мандаты распределяются в общенациональном избирательном округе, но не по принципу пропорциональности, а в соответствии с так называемыми «остаточными голосами»¹². В Албании две трети депутатов избираются от одномандатных избирательных округов, а одна треть – по партийным спискам.

Чтобы не допустить излишней раздробленности парламента при голосовании по партийным спискам, избирательные законы вводят определенный процентный барьер, преодолев который, партия или блок партий могут попасть в законодательный орган. В большинстве стран этот барьер для одной партии составляет 5%. Самый низкий в Албании – 2,5%. В Чехии, чтобы быть представленной в палате депутатов, партии необходимо набрать 5%

голосов в масштабе страны, коалиции из двух партий – 7%, коалиции из трех партий – 9%, коалиции из четырех и более – 20%. В Румынии в результате внесенных в 1999 г. поправок к закону о выборах 1992 г. избирательный барьер для политических партий был повышен с 3% до 5%. Блоку, состоящему из двух партий, необходимо набрать 8%, блоку из трех партий – 9%, блоку из четырех и более партий – 10%. В Словакии, чтобы попасть в парламент, партия должна преодолеть барьер в 5%, блок двух-трех партий – 7%, а блок, состоящий из более четырех партий, – 10%. В Словении в 2000 г. планка прохождения в парламент была поднята с 3,2% до 4%. В Хорватии порог в 5% установлен как для партий, так и для их блоков. В Польше для одной партии барьер прохождения составляет 5%, для блоков – 8%.

В 90-е годы пропорциональная система выборов способствовала развитию в странах региона многопартийной системы. Однако выявились и ее недостатки. Среди них – зависимость депутатов от руководства партий, а не от избирателей, сохранение чрезмерного числа мелких партий, медленное обновление политической элиты. Несмотря на то что с 1990 г. демократические парламентские выборы в основной части стран состоялись не менее четырех раз, в них принимает участие все еще множество партий и блоков. В Болгарии в парламентских выборах 2001 г. участвовали 54 политические партии и блока (в 1997 г. – 38), барьер в 4% преодолели только четыре; в Румынии в 2004 г. в выборах в нижнюю палату участвовали 18 партий и коалиций при пяти преодолевших необходимый порог; в Словакии в 2002 г. из 25 партий только семь прошли в Национальный совет. В Хорватии в ноябре 2003 г. в выборах в Сабор приняли участие 19 партий (на 151 мандат претендовали 5105 кандидатов), в Сербии в декабре 2003 г. в выборах в Скупщину – также 19 партий и блоков, своих депутатов в Скупщине имеют лишь шесть.

Пропорциональная избирательная система порождает фрагментарный парламент и создает проблемы с формированием правительства. В Словении на выборах 2004 г. семь партий прошли в парламент. Самым фрагментарным парламентом в регионе в 2000–2003 гг. являлась Скупщина Сербии. В ней были представлены 26 партий и организаций.

В последнее время в некоторых странах идет дискуссия о необходимости перехода к мажоритарной избирательной системе. Часть политической и интеллектуальной элиты считает, что введение такой системы будет способствовать радикальному повышению ответственности политического класса. Мажоритарная система выборов наверняка бы заметно сократила количество политических партий до двух-трех, от силы до четырех. Это бы

привело к формированию доминирующего правящего большинства и положило бы конец постоянной необходимости внутрикоалиционного торга. Поэтому ее введению сопротивляются прежде всего малые партии. Неудачная попытка замены пропорциональной избирательной системы на мажоритарную была принята в 1996–1997 гг. в Словении.

В большинстве стран региона гарантировано и обеспечено в основном беспристрастное использование эфира в предвыборный период. Вместе с тем проблемы в этой области сохраняются. Например, в Македонии во время парламентских выборов 2002 г. государственные СМИ открыто поддерживали правящую партию. В свою очередь ОБСЕ, оценивая парламентские выборы 2002 г. в Венгрии, отметила, что государственные радио и телевидение часто отказывали предпочтение правящей партии ФИДЕС-Венгерская гражданская партия¹³.

Демократические выборы сразу же породили чрезмерные финансовые расходы партий на проведение избирательных кампаний. Например, предвыборная кампания 2000 г. в Румынии, по оценке некоторых иностранных наблюдателей, была в 6 раз дороже, чем в Германии¹⁴. Возникли и финансовые спонсоры, готовые предоставить средства избирательным объединениям и блокам в замен на государственную поддержку в будущем. В итоге возник клиентелизм¹⁵. Ощущение того, что власть нечистоплотна, возникает с неизбежностью. Так, в Венгрии в 1990 г. и в меньшей степени в 1994 г. пришедшие к власти партии предлагали своим клиентам государственные посты и привилегии в форме доступа к определенным государственным службам. А в свою очередь новые правительства действовали в качестве клиентов в отношении тех патронов, которые помогали этим партиям выиграть выборы. В итоге все это вело к хищениям при распределении государственных средств¹⁶.

В Румынии в период первого правления Партии социальной демократии деньги накачивались в государственные предприятия, откуда их потом высасывали частные компании фаворитов этой партии. После прихода к власти Демократической конвенции средства изымались путем получения взяток за приватизацию государственных предприятий в пользу клиентов этого партийного блока.

Поэтому в последние годы в большинстве стран региона шел активный процесс совершенствования выборов с целью предотвращения финансовых злоупотреблений и обеспечения всем участникам равных условий предвыборной борьбы. Были усилены транспарентность законодательства о выборах и электорального процесса, что способствует повышению эффективности и непредвзятости предвыборных процедур, независимости СМИ. Бы-

ли введены лимиты расходов партий и отдельных кандидатов на предвыборную кампанию, запрещены пожертвования юридических лиц. В частности, в Польше закон о выборах в Сейм и Сенат от 12 апреля 2001 г. запрещает публичный сбор финансовых средств, ограничивает пожертвования от физических лиц – только граждан Польши – суммой 1100 злотых (более 300 долл.).

Все финансовые поступления вносятся на счет избирательного объединения при помощи чека, перевода или пластиковой карты, чтобы избежать анонимности и нелегального финансирования. Все факты этих поступлений подлежат обнародованию.

Однако выборы, которые проводились в начале 90-х годов, весьма отличаются от выборов в конце десятилетия и в начале XXI в. Сейчас большинство избирателей уже не верят политикам и партиям, за которых они голосуют. После периода эйфории в начале 90-х годов, связанной с состоятельными демократическими выборами, в последние годы нарастает разочарование ими. Этому способствуют пустые обещания партий и манипулирование обществом. Выборы все больше воспринимаются лишь как процедура, которой и ограничивается влияние населения на политический процесс.

4. Политические партии

В начале 90-х годов в Центральной Европе политические партии вытеснили более аморфные субъекты – общественно-политические движения, и в большинстве стран региона за период трансформации возник круг партий, обладающих внутренней устойчивостью и стабильной поддержкой электората¹⁷. Формируется стандартная система партий, характерная для европейских стран с развитой демократической традицией. К настоящему времени в основной части стран региона сложились три ведущих идейно-политических направления: либеральное (социально-либеральное, консервативно-либеральное), социал-демократическое и национально-консервативное (национально-католическое). Произошла диверсификация предпочтений избирателей вдоль оси «левые – правые» с отклонением к центру.

В основной части стран региона процесс консолидации системы политических партий шел в 90-е годы относительно медленно и в начале XXI в. еще не был завершен. На партийном поле стран региона (за исключением Венгрии) до сих пор сохраняется высокая динамика. Принятая пропорциональная (пропорционально-мажоритарная) избирательная система не привела к резкому уменьшению их числа.

Формально партий все еще много. В конце 80-х – начале 90-х годов процедура регистрации партий была предельно упрощена. Например, в Польше для создания партии необходимы были подписи 15 взрослых граждан. Затем требования к регистрации были ужесточены. Теперь для того чтобы учредить партию, в Польше необходимы уже подписи не менее 1 тыс. человек. Для того чтобы зарегистрировать партию в Румынии, необходимо не менее 10 тыс. членов, по крайней мере не менее 300 членов в 15 из 40 уездов. В Словакии для регистрации партии необходима поддержка 1 тыс. граждан. Но для того чтобы участвовать в парламентских выборах, необходимо иметь не менее 10 тыс. членов.

В Албании для участия в парламентских выборах 2001 г. было зарегистрировано 38 партий. В Болгарии в 2001 г. в связи с парламентскими выборами на основании установленной процедуры 85 партий и коалиций предоставили в ЦИК заявки на участие в выборах. Регистрацию прошли более 70 из них, а приняли участие в выборах 54. В Венгрии в 2001 г. официально было зарегистрировано более 70 партий (в начале 90-х годов – около 200). В Македонии после обретения независимости было зарегистрировано 60 партий, из них в 2003 г. активность проявляли 27. В современной Польше (ноябрь 2001 г.) действуют около 130 официально зарегистрированных партий.

Сербия, югославская республика с населением всего 7,5 млн человек, реально претендует на право стать мировым рекордсменом по числу зарегистрированных и действующих на ее территории политических партий и объединений – 326¹⁸. Однако похоже, что парламентские выборы 2003 г. положили конец «детской болезни гиперплюрализма». Произошло похуждание сербской политической сцены. В Словакии в 2003 г. было зарегистрировано 111 партий, в Словении – 38, в Чехии – более 100 партий и движений.

В последнее время новые партии в Болгарии, Словакии и Хорватии образовывались, как правило, в результате раскола парламентских партий. При этом нередко используется такой прием: находящаяся у власти партия теряет поддержку избирателей, а новая пытается перенять основную часть электората. Например, в Болгарии в 2004 г. из правящей партии Национальное движение Симеон II выделилась группа «Новое время» (11 депутатов парламента), которая позже оформилась в партию, а из оппозиционного Союза демократических сил – группа «Демократы за сильную Болгарию», чтобы предотвратить приход к власти социалистов.

В Польше в 2001 г. на базе правящей «Избирательной акции «Солидарность»» образовались три партии – Гражданская платформа, Право и справедливость и Лига польских семей, и все они

прошли на выборах в новый Сейм. В 2004 г. из правящего Союза демократических левых сил выделилась новая партия «Польская социал-демократия», которая пытается перенять часть разочарованного левого электората.

В большинстве стран региона отсутствует достоверная информация о реальной численности партий. Они сами, как правило, завышают число своих членов. Центральный аппарат партий небольшой. Активность членов партий, как правило, низкая. В Болгарии 1%, а в Венгрии 2% населения являются членами партий. В Польше Союз демократических левых сил насчитывает 79 тыс. членов (в результате проведенной во второй половине 2003 г. в партии верификации не подтвердили своего членства 71 тыс. человек), Самооборона – 30–100 тыс., Гражданская платформа – 20 тыс., Право и справедливость – 5 тыс. В Румынии Социал-демократическая партия имеет 684 тыс. членов, Демократический союз венгров Румынии – 530 тыс., Демократическая партия – 134 тыс. В Словакии, по оценкам, 5% граждан являются членами политических партий. Самая массовая из них – Движение за демократическую Словакию (45 тыс.). В рядах остальных ведущих партий страны состоит 5 тыс. – 25 тыс. человек. В Чехии в 2002–2004 гг. численность Гражданской демократической партии увеличилась с 18 000 членов до 23 138, Чешской социал-демократической партии уменьшилась с 18 000 до 16 381, самой многочисленной остается Коммунистическая партия Чехии и Моравии – более 95 000.

Несмотря на множество зарегистрированных партий, ведущими в странах являются две–три партии. Большая фрагментаризация партийной системы сохраняется в Болгарии, Словакии, Хорватии, Сербии и отчасти в Польше. Двухпартийная, вернее двухблоковая, система сформировалась к настоящему времени лишь в Венгрии. В этой стране партийная система складывалась легче, чем в других странах Центральной Европы, и оказалась более стабильной. В четвертом по счету парламенте в своей основе представлены те же партии, что и в первом.

В 2000–2004 гг. ведущей партией Румынии являлась Социал-демократическая партия. Она контролировала государственную администрацию не только на центральном, но и на местном уровне. Социал-демократическая партия была единственной правящей партией в регионе, рейтинг которой в 2000–2003 гг. вырос с 37% до 45%¹⁹. В 2004 г., хотя ее влияние из-за коррупции снизилось, на парламентских выборах, которые состоялись 28 ноября, она получила больше всех голосов избирателей – 36,6% при выборах в Палату депутатов и 37,1% – в Сенат (как и на выборах в 2000 г.).

В Польше приход в 2001 г. к власти Союза демократических левых сил из-за сложной социально-экономической ситуации в стране, ряда ошибок, допущенных правительством Л. Миллера, коррупционных скандалов, чрезмерной агрессивности оппозиции не привел к доминированию этой партии в стране. Правой оппозиции удалось восстановить свои политические позиции. С середины 2003 г. Союз демократических левых сил борется за свое политическое выживание, пытаясь повернуть неблагоприятные для себя тенденции вспять.

На протяжении всех 90-х годов в основной части стран ЦВЕ сохранялось жесткое идеологическое противостояние между партиями бывшей оппозиции и посткоммунистами. Это создавало немалые трудности для формирования демократического государства и гражданского общества.

Если в ряде стран региона в 90-е годы произошла маргинализация политических сил, выступающих под радикальными лозунгами, то в других в конце десятилетия в связи со сложной социально-экономической ситуацией эти силы стали укреплять свои позиции. В Польше – это Самооборона, Право и справедливость, Лига польских семей (последние две – националистические партии), в Румынии – Великая Румыния (на парламентских выборах в ноябре 2004 г. выступала под менее радикальными лозунгами и набрала меньше голосов).

Парламентские выборы, состоявшиеся в ноябре 2003 г. в Хорватии и в декабре 2003 г. в Сербии, свидетельствуют, что на фоне снижения жизненного уровня населения в связи с проведением экономических реформ в этих странах растет влияние националистических партий. В Хорватии победу одержала Хорватское демократическое содружество – партия бывшего президента Ф. Туджмана. Правда, ее лидер и новый премьер И. Санадер утверждает, что он превратил Содружество из крайне правой националистической партии в современную европейскую правоцентристскую христианско-демократическую партию. В Сербии формально победила Сербская радикальная партия, лидером которой является В. Шешель. Она получила 27,5% голосов и 82 из 250 мест в парламенте, но не была в состоянии сформировать правительство.

В странах Центральной Европы основные политические и экономические реформы уже проведены. Их осуществление было связано с политическим успехом как отдельных политиков, так и политических партий. В новой ситуации перспектива уже не так очевидна. Доведение реформ до конца, функционирование в рамках уже существующей системы со всеми ее плюсами и минусами, изменение факторов экономического роста,

использование преимуществ, связанных со вступлением в ЕС, сложная экономическая конъюнктура в Европе – все это ставит перед политиками и партиями новые сложные задачи, к которым они недостаточно готовы.

Последние парламентские выборы показали, что избирательные программы партий и блоков все больше носят популистский характер, слабо связаны с реальной жизнью, не направлены на решение конкретных политических и социально-экономических проблем и т.д. После победы на выборах такая программа не может служить основной для проведения реальной политики, которая в результате носит стихийный, во многом любительский характер, диктуется лишь конкретными обстоятельствами.

Общество все больше осознает, что, несмотря на большое число партий, особенно правых, правоцентристских, больших программных различий между ними нет. Например, в 2004 г. в Болгарии было 11 правых партий. К началу XXI в. стало ясно, что в постсоциалистических реалиях отсутствуют достаточные основы для сильного либерализма и большинство либеральных партий сместилось на консервативно-либеральные позиции, а ФИДЕС-Венгерская гражданский союз – даже на националистические. В Чехии в 2004–2005 гг. растет влияние консервативно-либеральной Гражданской демократической партии, которая, как свидетельствуют социологические опросы, должна победить на парламентских выборах в 2006 г. В Польше в 2005 г. либеральный Союз свободы объединился с либеральным крылом Союза демократических левых сил (Е. Хауснер, М. Белька и др.) в либеральную Демократическую партию.

Нарастает в странах и разочарование в левых, социал-демократических партиях. В основе их деятельности лежат не идеологические ценности, а прагматизм. Как правило, во время пребывания у власти они смещаются на позиции центра. Никаких серьезных целей, направленных на изменение общественных отношений, они не ставят. В Венгрии и Польше отношение к социал-демократическим партиям связывают с наличием у них большого опыта в сфере управления государством. Однако если в последние годы Венгерская социалистическая партия сохранила свою высокую технократическую репутацию, то Союз демократических левых сил ее растерял.

В последнее время динамика на левом фланге политического спектра в ряде стран возросла. В Польше в марте 2004 г. из неудачно правившего Союза демократических левых вышла группа деятелей и создала новую партию – Польская социал-демократия. В декабре 2004 г. словацкие левые – Союз левых демократов, Социал-демократическая альтернатива, Социал-демократиче-

ская партия Словакии – объединились с партией «Смер» в единую партию «Смер – Социал-демократия». В Болгарии в июне 2005 г. на парламентских выборах больше всего голосов избирателей получила коалиция левых партий (14) во главе с Болгарской социалистической партией «За Болгарию».

В трех странах региона – Чехии, Словакии и Болгарии – коммунисты являются парламентскими партиями. Коммунистическая партия Чехии и Моравии, которая эволюционировала в левую социалистическую партию, на весну 2005 г. в рейтинге партий занимала второе место. Она постепенно преодолевает политическую изоляцию и стала себя позиционировать как законная альтернатива Чешской социал-демократической партии.

Сейчас политическую перспективу будут иметь лишь те политики и партии, которые в состоянии на практике преодолеть негативные тенденции в экономике и обществе. В связи с этим существует реальная опасность, что правящие партии, не сумевшие изменить ситуацию в стране к лучшему, скорее уйдут не в оппозицию, а в политическое небытие. В партийной системе возможны большие пертурбации.

Растущее разочарование результатами системной трансформации и недовольство связанными с ней негативными проявлениями уже привели к тому, что значительная часть общества начинает отказываться в доверии прежней политической элите. В 2000 г. политически «сгорела» правая Демократическая конвенция в Румынии, в 2001 г. – правая «Солидарность» в Польше.

5. Правовое государство

В большинстве стран Центрально-Восточной Европы общая, формально-правовая теория правового государства относительно неплохо разработана. Как правило, *под правовым государством понимается прежде всего государство, в котором власть функционирует в границах и на основе закона.*

Правовое государство определяется как верховенство закона, как самоограничение государства правом, как примат права во всех сферах общественных отношений. Правовое государство часто описывают как государство, в котором правят законы, а не люди. Понятие правового государства подразумевает подчинение политики и государства праву, что позволяет бороться с политическим произволом и защищать свободы. Понятие правового государства возводит в ранг святыни правовую норму.

Польский ученый-правовед М. Выжыковский включает в число признаков правового государства следующие: конституци-

онализм; закон как основной источник права; деятельность органов государства на основе права; разделение властей; конституционное регулирование основных гражданских прав и свобод вместе с механизмом их эффективной защиты (административная, судебная системы, рассмотрение дел в судебном порядке, институт конституционной жалобы и др.); независимость судов; запрещение злоупотреблениям властью и др.²⁰

Существуют такие институты правового государства, как конституционный и административный суды, уполномоченный по правам человека, возможность обращения в суд для защиты своих прав.

В условиях трансформации государство пытается преодолеть свою слабость прежде всего путем создания новой правовой системы и принуждения субъектов общества к соблюдению закона. В 90-е годы в большинстве стран был заложен фундамент новой правовой системы, основу которого составила континентальная система права (немецкая, французская, австрийская). На базе западных стандартов была осуществлена реформа конституционного, хозяйственного, гражданского и уголовного права. Характерно, что законодательство Албании, Боснии и Герцеговины, Косово оказалось даже более современным, чем право стран Центральной Европы, так как было подготовлено западными экспертами. Например, Конституция Боснии и Герцеговины была написана американскими юристами. При этом международное сообщество мало волнует, что принятые по западному образцу законы эффективно работать не будут.

Вместе с тем в странах Центрально-Восточной Европы национальное законодательство и правоприменительная практика приведены в соответствие с международным законодательством, в первую очередь с Европейской конвенцией по правам человека.

Достаточно скоро политики и юристы, а также парламенты убедились, что создать практически «за один прием», одновременно законодательство, адекватное требованиям перехода от одного строя к другому, невозможно. В конце концов они смирились с мыслью, что право, принимаемое в период системной трансформации, является несовершенным, неясным и непоследовательным, а также с неизбежностью нестабильным. Состояние права отражает недостаток общественного опыта в сфере рыночных отношений.

Объем законотворческой работы в условиях перемен огромен. Парламенты ежегодно принимают по 100–200 законов. Например, в Болгарии Народное собрание 38-го созыва (1997–2001 гг.) приняло 631 закон²¹. В результате законы разрабатываются и рассматриваются, как правило, в ускоренном порядке. Не-

четкая редакция законов становится источником различных, часто сомнительных, интерпретаций. Нередко законы толкуются как угодно. Это ведет к тому, что в них приходится довольно часто вносить изменения и дополнения, а временами заменять их новыми. Это подрывает престиж права. Например, в Польше в 2001 г. из 150 принятых законов 80 – это законы, в которые были внесены изменения и дополнения. В Венгрии в 2002 г. парламент принял 155 законов, лишь половина которых были по-настоящему новыми. В Польше в Трудовой кодекс 1998 г. вносились изменения 27 раз, в том числе в 2003 г. – 2 раза; в закон о пенсиях 1998 г. – 26 раз, в том числе в 2003 г. – 2 раза; в закон о здравоохранении 1991 г. – 32 раза, в том числе в 2003 г. – 2 раза и т.д.²²

В связи со вступлением в Европейский Союз в большинстве стран Центральной Европы признан приоритет законов ЕС над национальным законодательством. Правовые нормы Венгрии, Польши, Словакии, Словении и Чехии были приведены в соответствие с обязательными требованиями Евросоюза. Произошла адаптация национального права примерно к 2500 правовым актам ЕС. Это потребовало принятия сотен новых законов.

Одновременно с момента вступления в ЕС на территории стран Центральной Европы начинает действовать не только первичное право Евросоюза, но и так называемое солидарное право, т.е. постановления и директивы, которые не допускают дублирования во внутрисоюзном праве. Эти постановления будут действовать в каждом государстве прямо без трансформации в национальную правовую систему.

Тем самым государства Центральной Европы перестанут быть творцами правил игры и станут их «перенимателями», реализаторами. А в целом эти государства вынуждены будут ограничить значительную часть своего суверенного права по созданию своих законов в пользу Евросоюза.

Практически все страны Центральной и Юго-Восточной Европы относятся к государствам с еще не стабилизировавшейся до конца правовой системой. Изменения и дополнения, вносимые в уже принятые законы, стали постоянной чертой законодательского процесса. Хотя парламентами стран региона в последние годы принято огромное количество законов, по мнению ряда специалистов, все еще трудно говорить о полноте и качестве законодательного регулирования общественных отношений.

В такой ситуации в большинстве стран основное внимание уделяется стабильности основного закона – конституции, которая является фундаментом демократического правового государства. Новые конституции в большинстве стран региона были приняты достаточно быстро – в 1990–1991 гг. (лишь в Польше в 1997 г.).

Изменения в основной закон, как правило, вносятся редко и осторожно. Дело в том, что конституции стабилизируют само право, так как устанавливают границы его возможных изменений. Правда, в 2002–2003 гг. в связи со вступлением в ЕС и изменением международной обстановки в конституции Болгарии, Венгрии и Румынии были внесены поправки.

Если в 90-е годы в Центральной и Юго-Восточной Европе в центре внимания находился законодательский процесс, то в настоящее время в большинстве стран региона на первый план выдвигается утверждение принципов верховенства закона, соблюдение правовых норм, правоприменительная деятельность.

Правоприменение было и остается наиболее проблемной областью в системе правовых отношений. Практически во всех странах региона существует разрыв между новыми правовыми нормами и их реализацией, исполнением права. Преодоление этого разрыва идет медленно.

Каковы причины такой ситуации? Принципы правового государства не могут быть быстро реализованы в силу прежде всего объективных, но также и субъективных факторов.

По мнению западных правоведов, идея права в значительной степени представляет собой результат общественного развития, соответствующий определенному типу культуры. Она сформировалась в протестантской среде, где господствовали индивидуальные представления о человеке как о самодостаточном, обособленном и независимом существе, а не о социальном атоме в системе отношений господства и подчинения²³. В регионе же Центральной и Юго-Восточной Европы практически все страны унаследовали от прошлого неправую традицию регулирования общественных отношений. Для социума большинства этих стран характерно неуважение к закону: не закон, а сила власти при бессилии общества создает основы общественного порядка. К тому же, как отмечает известный польский правовед Э. Лентовская, самые совершенные правовые нормы плохо функционируют по причине цивилизованной отсталости стран региона²⁴. А. Шайо считает, что «вера общества в правовое государство и приверженность ему непрочны, ибо сама концепция импортирована в Восточную Европу. Она чужда большинству местных культур, которым знакома реальность приоритета выживания на основе взаимных социальных услуг»²⁵.

Вне всякого сомнения, ситуация переходного периода не создает благоприятных условий для становления правового государства. Начальная стадия перехода к рынку, приватизация, как правило, происходили в условиях правового вакуума, без правил игры. Собственность стала символом общественного успе-

ха и общественного положения без учета того, каким путем она была приобретена. Дикому, нецивилизованному капитализму право не нужно. Лишь по мере становления нового экономического строя новые хозяева экономики осознают необходимость правового закрепления происшедших перемен и соблюдения принятых правил.

К тому же хозяйственное право в первой половине 90-х годов не было стабильным. Стремительно менялись ставки налогов, ликвидировались ранее принятые льготы и т.д. Все это негативно повлияло на позднейшее соблюдение бизнес-сообществом правовых норм. Приватизация с захватом предприятий, со всякого рода злоупотреблениями, широкие масштабы коррупции, расцвет организованной преступности, произвол государства в сфере экономики нанесли колоссальный удар по процессу формирования правового государства, способствовали обесцениванию права и закона.

Нередко после парламентских выборов пришедшая к власти партия (или партии) отменяет или вносит изменения в законы, которые были приняты ранее ее политическими противниками и которые не соответствуют ее интересам. Например, в Польше в 1998 г. был вместо прежнего закона о государственной гражданской службе принят новый закон, который облегчал назначение людей «Солидарности» на посты в государственной администрации.

Тем самым не до конца осознается, что право – неперемный атрибут самого государства, а не прихоть тех или иных правящих групп. Новая власть обязана уважать все принятые ранее законы. Перемещения политического маятника не должны вести к нарушению преемственности в работе государства и функционированию права.

В большинстве стран правовое сознание до сих пор не доросло до настоящего понимания того, что в правовом государстве нельзя «наводить порядок» кратчайшим силовым путем, без соблюдения правовых норм, руководствоваться принципом «цель оправдывает средства». Требование следовать закону считается проявлением бюрократизма и источником медлительности судов при рассмотрении дел. Оно якобы мешает преследовать преступников и быстро выносить приговоры, позволяет злоумышленникам из-за крючкотворства адвокатов избежать наказания.

В правовом государстве законы не просто существуют, а претворяются в практику и становятся основой жизни общества. Однако новое законодательство как бы скользит по поверхности жизни, не соприкасаясь с ней. Законы не столько нарушаются, сколько не действуют. Наблюдается разрыв между формальным

правом и реальной организацией жизни. Большая часть реальных общественных отношений развивается в неправовых формах. Неправовые практики получили широкое распространение в хозяйственной и социальной жизни, особенно в сфере труда и занятости: закон сам по себе, а жизнь сама по себе.

Поэтому в последнее время правоведы стран региона со все большей осторожностью начинают подходить к максималистскому требованию, что в правовом государстве во всех областях должен господствовать закон. Польский уполномоченный по правам человека А. Цолль весьма скептически оценивает возможность изменения действительности при помощи права. Существуют такие области жизни, которые право вообще не должно регулировать. Другой польский правовед из Торуньского университета М. Филяр считает, что чем сильнее стремление законодателя достичь конкретных результатов при помощи права, тем хуже функционирует данный акт.

Политические деятели нередко руководствуются политической целесообразностью, а не нормами действующего законодательства. Общество с возмущением смотрит на постоянное манипулирование правом со стороны правящего класса. Среди специалистов все шире распространяется мнение, что гарантией становления эффективного правового государства является состояние морали, нравственности осуществляющих власть политиков. Для значительной части государственных чиновников при принятии решения более важную роль играет личный или групповой (клановый) интерес, а не право. В целом в странах региона все еще вначале правят люди, а только затем – законы. В некоторых странах Юго-Восточной Европы ослабляющее государство сочетание некомпетентности и бюрократических уловок мешает соблюдению принципа верховенства закона.

Фундаментом правового государства является так называемая процедурная справедливость, которая гарантирует любому человеку честное рассмотрение дела судом, административным органом и т.д. Основная проблема состоит в обеспечении доступа к суду всех слоев общества, в том числе национальных меньшинств и бедных граждан.

Правовое государство требует соблюдения формализованных, объективных и предсказуемых процедур. Они плохо функционируют прежде всего на местном уровне из-за сохранения старых связей и прямой коррупции.

В последнее время в ряде стран предпринимаются попытки создать и запустить институты, механизмы и процедуры, принуждающие политиков и государственных чиновников соблюдать закон. В частности, упор делается на развитие института ответст-

венности государственных органов, должностных лиц, государственных служащих за различные формы неправовой деятельности (государственно-правовая, уголовная, дисциплинарная, гражданско-правовая, административная ответственность).

Но главной угрозой и препятствием для верховенства закона в странах Центральной и Восточной Европы является коррупция. Ее порождает прежде всего взаимосвязь, взаимопереплетение и взаимопроникновение частного и государственного сектора в экономике, с одной стороны, и государственной власти, политических партий, с другой. Опыт стран региона свидетельствует, что коррупция превратилась в базовую характеристику, а не в побочный продукт посткоммунистической системы.

По мнению большинства специалистов, в современной Центральной и Восточной Европе коррупция не только и не столько уголовная проблема, сколько проблема, которая касается всего демократического правового государства, его функционирования. Коррупция разрушает демократию, ослабляет ответственность и подотчетность, представительность в сфере политики, сводит на нет верховенство закона.

Среди стран Центральной Европы, Болгарии и Румынии самая высокая коррупция в последней стране. Европейская Комиссия в докладе за 2004 г. определила коррупцию в Румынии как «серьезную и широко распространенную» проблему. Но самая сложная ситуация с коррупцией характерна для ряда стран бывшей СФРЮ и Албании, где коррупция считается составной частью политической культуры.

В последнее время в целях борьбы с коррупцией принимают законодательные, организационные и образовательно-информационные меры. Создаются механизмы, направленные на повышение ответственности политиков, усиление их подотчетности и контроля за их деятельностью. Повышается качество функционирования органов государственной администрации, вводятся стандарты государственной гражданской службы на уровне государственной и самоуправленческой администрации, увеличивается прозрачность ее деятельности. Для борьбы с коррупцией предпринимаются попытки урегулировать вопросы, связанные с лоббированием, так как это не четко отделенные понятия. Создаются условия для повышения конкурентоспособности частной экономики, надлежащего управления государственным сектором. Повышается эффективность деятельности контрольной системы – национальных счетных палат, внутреннего финансового контроля, аудита и др. В борьбе с коррупцией важную роль играют институты гражданского общества. Эта борьба требует большой политической воли, которой часто не хватает.

Соблюдение прав человека и гражданина является фундаментом правового государства. Основные права человека закреплены и гарантируются конституциями стран региона, в которых отражены мировые стандарты обеспечения прав человека и гражданских свобод. В Чешской Республике, например, составной частью Конституции является Хартия основных прав и свобод. Конституции большинства стран жестко оговаривают условия возможного ограничения прав человека. В Конституции Албании 1998 г., которая отражает самое современное международное законодательство по правам человека, говорится, что «любые ограничения прав человека, предусмотренные настоящей Конституцией, могут быть установлены только законом, если того требуют общественные интересы и защита прав других граждан... Подобные ограничения не должны касаться сущности этих прав и свобод и ни при каких обстоятельствах не могут превышать ограничения, предусмотренные Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод»²⁶.

Практически все страны Центральной и Юго-Восточной Европы подписали и ратифицировали международные и европейские акты по правам человека, правам национальных меньшинств, а также социальные конвенции.

В ряде стран региона введена судебная защита гражданских прав. Эта защита осуществляется через конституционные и специальные административные суды, а также через суды общей юрисдикции.

Правовое государство в странах Центральной и Юго-Восточной Европы все еще остается идеалом. Существует много недостатков, которые необходимо устранить, чтобы приблизиться к этому идеалу. По мнению президента Польши А. Квасьневского, чтобы создать правовое государство, необходимы десятки, может даже сотни лет²⁷.

6. Становление независимости судебной власти

Опыт 90-х годов свидетельствует, что отношения между исполнительной властью и властью судебной не сводятся к уважению второй ветвью независимости третьей или к вмешательству в деятельность и давлению государственных органов и должностных лиц на суд²⁸. Исполнительная власть объективно стремится к контролю системы правопорядка и особенно судебной системы. Последняя старается защитить и укрепить свою автономию, что порождает определенную напряженность в отношениях между второй и третьей властью. Поэтому ряд правоведов настаивают

на том, чтобы поручить выработку всего законодательства о функционировании судебной системы исключительно парламенту, ограничив соответствующие компетенции правительства в этой области²⁹.

Нередко государственные органы стремятся развивать не судебные, а административные способы разрешения конфликтов. Тем самым бывают случаи, когда нарушается конституционный принцип разделения властей и органы государственной администрации навоят порядок до судебного разбирательства и без решения суда.

Опыт ряда стран Юго-Восточной Европы свидетельствует, что без сильной исполнительной власти нельзя обеспечить и независимость судов, на которую посягают неформальные структуры.

Суд не может быть по-настоящему независимым, если не обеспечиваются надлежащим образом организационные, кадровые и материальные условия его деятельности.

В 90-е годы свою независимость в большинстве стран региона доказали конституционные суды, которые проверяют соответствие принятых законов и других нормативных актов конституции. В подавляющем большинстве случаев решения этих судов были свободны от политического давления и носили объективный характер. Об этом, в частности, свидетельствовала деятельность Конституционного суда Словакии в 1993–1998 гг. и хорватского суда, который во второй половине 90-х годов неоднократно выносил негодные Хорватскому демократическому содружеству и даже президенту Ф. Туджману решения, а также отклонял некоторые предложения правительства. Тем самым конституционные суды в качестве гарантов разделения властей играли и играют важную роль в поддержании этого равновесия, в разрешении конституционно-правовых конфликтов. Благодаря своей независимости и беспристрастности они приобрели сильную позицию в системе власти и обществе, играют важную роль в строительстве правового государства, в том числе как верховный арбитр в спорах между ветвями власти.

В начале 90-х годов в странах региона глубокой реформы судебной системы не проводилось. Она осталась наименее реформируемой ветвью власти. Вместе с тем эта система в течение десятилетия подвергалась определенным важным изменениям: были проведены первые структурные реформы судебной власти и прокуратуры, организовано обучение работающих судей, пересмотрены процессуальные кодексы, старое поколение судей постепенно заменялось новым и т.д., что способствовало обновлению унаследованной от прошлого судебной машины.

Во всех странах региона в 90-е годы в связи с переходом к рынку задачи судов весьма расширились – к ним перешли вопро-

сы хозяйственного арбитража, правонарушений, таможенные и налоговые вопросы и т.д. Резко возросло количество разного рода судебных дел – уголовных, гражданских, хозяйственных, ипотечных и др. Так, в Польше в 1990 г. в судах было 2 млн возбужденных дел, а в 2002 г. – уже 8 млн, а количество судей увеличилось только на 70%³⁰. В Чехии в 2003 г. было 0,5 млн исков только по Гражданскому кодексу. В результате проблемой для судов становится нарушение сроков рассмотрения дел и чрезмерная загруженность. Рассмотрение многих дел длится годами. В Чехии в начале 2000 г. количество ждущих своей очереди дел приближалось к 250 тыс. В Словении в конце 2001 г. в судах скопилось около 500 тыс. нерассмотренных дел, которые затрагивают примерно миллион человек – половину населения страны. В Хорватии в 2003 г. количество нерассмотренных судами дел достигло 1,3 млн. По этой причине право на нормальное судебное разбирательство становится фикцией.

Судьи недостаточно квалифицированы, часть из них неопытна. В Чешской Республике, например, весьма интенсивно заменяли «старых» судей новыми (70% назначены после 1989 г.) – выпускниками юридических факультетов. В результате чешские суды заполнили люди без должного жизненного опыта. Повсюду наблюдается недоукомплектованность и низкий профессиональный уровень судебного персонала.

Недостаточный уровень квалификации судей влияет на качество принимаемых решений. А это ведет к тому, что падает доверие к судебной системе, граждане стремятся решить свои споры другими, часто нелегальными способами³¹.

Судьи работают в неудовлетворительных условиях, зачастую не имея ни современного оборудования, ни информационных технологий. Недостаточное финансирование судов делает их уязвимыми перед лицом политического и внешнего влияния.

Судьи, особенно на первом уровне, обвиняются в коррупции. Как вытекает из социологических опросов, каждый второй взрослый поляк убежден в том, что благодаря взятке можно избежать уголовной ответственности или по крайней мере смягчить наказание, или ускорить рассмотрение дела в суде³².

В результате авторитет судов в обществе низок. Социологический опрос, проведенный в рамках «New Europe Barometr» 2001 г., свидетельствует, что в Центрально-Восточной Европе только 28% опрошенных доверяют полиции и 25% – суду³³. Согласно другому социологическому опросу конца 2001 г., доверие к судам имеют 33% венгров, 24% чехов и 22% поляков³⁴.

Так как в 90-е годы в большинстве стран региона еще не существовали национальные судебные советы, вопросами назначе-

ния судей, контроля и надзора за судьями и судами занимались министерства юстиции. Это было не чем иным, как вмешательством исполнительной власти в деятельность судебной власти, политизировало ее и ограничивало ее независимость.

В ходе судебной реформы на более поздних этапах в ряде стран были приняты новые законы о судебной системе или внесены изменения в прежние. Гарантами независимости судебной власти становятся национальные судебные советы, тем самым ликвидируется вмешательство исполнительной власти в процесс назначения, повышения и увольнения судей, осуществления контроля и надзора за ними.

Например, в Болгарии Высший судебный совет является независимым органом самоуправления судебной власти. Он избирается и состоит из представителей трех категорий работников судебной системы: судей, прокуроров и следователей полиции. Срок мандата выборных членов – пять лет. Министр юстиции имеет право председательствовать на заседаниях Высшего судебного совета и выступать с теми или иными предложениями, особенно об административном наказании работников судебной системы. Но министр не имеет права голоса при принятии решения. Судьи назначаются Высшим судебным советом. Исследования показали, что при этом, однако, отсутствуют формальные механизмы для оценки и назначения кандидатов на судебные посты. Решения совета определяют главы окружных судов, которые предлагают кандидатов³⁵.

Международные структуры особенно высоко оценивают судебную систему Словении. В 2002 г. ЕС считал ее «в высокой степени» независимой³⁶. Судьи выносят справедливые и беспристрастные приговоры, решения судов эффективно проводятся в жизнь. Хотя судебная система связана с министром юстиции, она функционирует как независимая ветвь власти. В Румынии, по мнению аналитиков, политическая независимость и нейтралитет судей не всегда очевидны³⁷. В Албании сочетание слабой экономики и сильного влияния организованной преступности сделало судей восприимчивыми к взяткам и запугиванию, судебная власть является чрезвычайно слабой. В Крае Косово судьи на местах боятся выступать против интересов влиятельных мафиозных боссов или местных политических лидеров (часто это одни и те же лица) или преследовать судебным порядком преступления против неалбанских национальных меньшинств.

7. Неправительственные организации

Либерализация политической жизни после крушения «реального социализма» создала политические и законодательные условия для самоорганизации общества. В начале 90-х годов стали

возникать многочисленные неправительственные общественные организации (НПО). Например, в Румынии в 1990 г. создавалось 400 НПО в месяц. В Венгрии в 1992 г. по сравнению с 1991 г. число НПО возросло втрое.

Важнейшую роль в зарождении гражданского общества в странах Центральной и Юго-Восточной Европы сыграл Запад – западные фонды и международные гражданские организации. Институты гражданского общества были привнесены извне. Их создание и функционирование в значительной степени основывалось на западном историческом опыте и западной финансовой помощи. Если в странах Центральной Европы для этого были соответствующие внутренние культурные и материальные условия, то в некоторых балканских государствах они отсутствовали и отсутствуют. Соответственно в последних странах гражданские институты насаждались искусственно.

В 90-е годы в значительной части стран региона стал преобладать взгляд, что политически структурированное общество со сложившейся системой представительства и многопартийностью в политически активных неправительственных организациях не нуждается. НПО были вытеснены из политической сферы в сферу социальных услуг. Исключением стали Словакия в 1994–2002 гг., Хорватия и Югославия в 90-е годы. Там ведущие неправительственные организации были тесно связаны с демократической оппозицией и активно поддерживались Западом. Все они преследовали общую цель отстранения полуавторитарных режимов в этих странах, что и удалось достичь.

Правовыми формами неправительственных организаций в странах региона являются общественные объединения или ассоциации, фонды и общественно значимые организации. Больше всего неправительственных организаций зарегистрировано в странах Центральной Европы, Болгарии, Румынии и Хорватии.

В Венгрии число зарегистрированных НПО в 1990–2003 гг. увеличилось почти в 4 раза – с 15 954 до 60 000. В Чехии в 2004 г. число зарегистрированных НПО составило 52 687. Из них 46 365 – это гражданские объединения (88% всех неправительственных организаций), 889 – фонды фондов, 1001 – общественно значимые организации и 360 – фонды. В Польше в 2004 г. (данные на апрель) было зарегистрировано более 45 000 общественных объединений и более 7 000 фондов. 90% НПО возникло после 1989 г., 25% – в 2001–2003 гг. Общее число членов неправительственных организаций составляет примерно 8 млн человек. В Румынии в 2002 г. было 17 373 зарегистрированных НПО, в Хорватии – около 17 000. В Словакии на октябрь 2004 г. число зарегистрированных неправительственных организаций составило 21 897 (в июне

2002 г. 16 849), 20 459 (93,4%) из них были гражданскими объединениями (общества, клубы, ассоциации, движения, профсоюзы, международные НПО и спортивные клубы), 232 (1,1%) – фондами, 623 (2,8%) – неинвестиционными фондами (специальная категория организаций, которые собирают деньги и расходуют их на специфические цели) и 583 (2,7%) – некоммерческими организациями. В Болгарии в 2002 г. было 14 779 зарегистрированных организаций. Из них 11 888 – ассоциации, 2881 – фонды и 10 – иностранные некоммерческие организации. В Словении в 2004 г. было более 18 000 НПО, из которых 125 – фонды и 250 – частные институты³⁸.

Неправительственных организаций значительно меньше в странах Западных Балкан. Идея гражданского общества, благотворительность и добровольная деятельность оказались чужды менталитету обществ Албании, Боснии и Герцеговины, Края Косово и Македонии. В этих странах подавляющее большинство НПО созданы международными гражданскими организациями и иностранными фондами.

В странах Центральной Европы НПО стремятся быть важной и необходимой частью общества. Существуют десятки сфер деятельности неправительственных организаций. Например, в Польше исследователи выделяют их 22. Это – спорт, туризм, отдых; просвещение и воспитание; здравоохранение, реабилитация, помощь инвалидам; культура, искусство, охрана памятников культуры, традиции; региональное и муниципальное развитие; экология, охрана окружающей среды; экономика, финансы, страхование, рынок труда, содействие продвижению товаров; представительство интересов профессиональных групп; проблемы деревни, сельского хозяйства, животноводства и растениеводства; досуг; международное сотрудничество, европейская интеграция; коммуникация, транспорт, связь; религия, вероисповедание; права человека, защита меньшинств, равенство шансов; наука, техника, технология; строительство, жилищное строительство, коммунальные проблемы; средства массовой информации, информация; общественная безопасность, защита имущества; поддержка других неправительственных организаций и гражданских инициатив; государство, право, политика и др.

В Польше 38,6% ассоциаций осуществляют деятельность в сфере спорта, туризма, отдыха и хобби, 11,6% – культуры, 10,3% – образования и воспитания, 10,3% – социальных услуг и социальной помощи, 8,2% – здравоохранения³⁹.

Время массовых общественных организаций в регионе прошло. Единственной массовой неправительственной организацией остались профсоюзы. В Румынии закон о профсоюзах

(1991 г.) определяет их как организации неполитического характера, преследующие цели защиты и содействия профессиональным, экономическим, социальным и культурным интересам и правам их членов. Профсоюзы независимы от органов государства, политических партий и других организаций, им разрешено иметь собственность.

Если при социализме членами профсоюзов были более 90% всех занятых, то в 90-е годы членство в профсоюзах сократилось в 2–3 раза. Причины сокращения членской базы связаны как с ликвидацией первичных профсоюзных организаций, так и с нежеланием работников быть членами профсоюзов. Но главная причина состоит в том, что население считает, что профсоюзы не оказывают сколько-нибудь заметного влияния на формирование социально-экономической политики. В Чехии членство в профсоюзах снизилось катастрофически. Если в 1990 г. в них состояли 62% лиц старше 15 лет, то в 1994 г. – уже 38%, в 2000 г. – 14%. Однако на крупных промышленных предприятиях 40% являются членами профсоюзов.

Профсоюзы сохранились прежде всего на крупных (государственных и частных) предприятиях и в бюджетном секторе. Они слабо представлены на малых и средних частных предприятиях. Например, в Венгрии профсоюзы отсутствуют на предприятиях, на которых работают менее 10 человек, а это 1,1 млн рабочих и служащих, т.е. почти 30% всех занятых в народном хозяйстве. В Чехии менее 1% занятых в малом бизнесе являются членами профсоюзов. В ситуации, когда профсоюзы фактически не представлены в частном секторе, возникают трудовые отношения, характерные для XIX в.

После 1989 г. во всех странах региона профсоюзное движение стало плюралистическим. Однако ведущим и самым многочисленным профцентром остались трансформировавшиеся профсоюзы прежней эпохи.

За исключением польских и румынских профсоюзы достаточно слабы и плохо связаны с новой политической элитой. В Польше в 90-е годы независимый самоуправляющийся профсоюз «Солидарность» был вовлечен в политическую жизнь и поддерживал партии, которые вышли из его недр. Однако в 2001 г. после политического краха «Избирательной акции “Солидарность”» профсоюз заявил о своей аполитичности и запретил использовать партиями свой брэнд.

В странах региона профсоюзы, кроме забастовок (в основной части государств достаточно редких), ограничивают свою деятельность уличными протестами, которые временами приводят к различного рода эксцессам. Лишь в Польше в 1990–2001 гг. было

относительно много забастовок – 15,9 тыс., в которых приняли участие 3 млн человек⁴⁰.

В 90-е годы в большинстве стран региона наблюдался бум в создании женских организаций. Ряд из них приобрел свойства западных феминистских движений, часть связана с политическими партиями либо является независимыми.

В Болгарии, например, женскими вопросами занимаются две феминистские организации – Союз болгарских женщин и Демократический женский союз, созданный на базе Союза болгарских женщин времен «реального социализма». В Венгрии около 15 женских организаций и не все из них являются всеевропейскими структурами. В Польше 250 женских организаций, в том числе самая крупная – Лига польских женщин. Информационный центр женских организаций в Варшаве предлагает ряд инициатив по решению проблем женщин. Весьма активными является и Центр женских прав.

В Хорватии, в Загребе, действуют несколько небольших женских организаций, таких как «Быть активной» и «Быть эмансипированной». В Сербии защитой прав женщин занимаются такие организации, как «Женщины в черном», «Краина и Тара», «Тара и Женщины». В Косово – Лига албанских женщин и «Микя».

Влияние женских организаций на общественно-политическую жизнь является весьма ограниченным.

В большинстве стран региона отсутствуют массовые детские и молодежные организации.

8. Состояние демократии

За истекшие годы во всех странах Центрально-Восточной Европы достигнут определенный прогресс в формировании структур демократического государства, развитии демократии, хотя темпы этого процесса и его достижения в разных странах весьма различны.

В 2000–2001 гг. полуавторитарные националистические режимы рухнули в Хорватии и Югославии (вернее в Сербии), и во всем регионе Центральной и Юго-Восточной Европы возникли предпосылки для развития демократии, демократического правового государства. В результате в начале XXI в. в этом регионе отсутствует альтернатива демократическому политическому порядку. Несмотря на проявляющиеся трудности, демократия как ценность не подвергается сейчас сомнению в странах Центральной и Юго-Восточной Европы. Возникла демократическая основа для консолидации общества.

В странах Центральной Европы, Болгарии и Румынии новая политическая система уже не носит переходный характер. Ее конституционные и демократические основы сформированы. Вышеупомянутые государства – это страны с окрепшей демократией. Почти все страны выбрали модель парламентской демократии с сильной ролью правительства, ответственного перед парламентом и ограниченной ролью президента. Институты представительной демократии, а также свободных выборов, многопартийности, демократических свобод (слова, печати, общественных объединений) функционируют стабильно. Во всех этих странах существует независимая судебная система, конституционный суд, независимые СМИ, оппозиция. Демократические правила политической игры признаны и соблюдаются всеми основными политическими силами, гарантированы и, как правило, соблюдаются права человека. Переход власти из рук правящих сил к оппозиции происходит без каких-либо инцидентов. Этот гладкий переход демонстрирует стабильность, свойственную политической системе.

Американская организация «Freedom House» приравнивает «уровень свободы» в Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Словакии, Словении, Чехии и Эстонии к достигнутому в Великобритании, а в Румынии – к Греции, в Болгарии – к Индии или Мексике⁴¹.

В этих странах эволюция политической системы в сторону авторитаризма в среднеисторической перспективе маловероятна. Эта система доказала свою способность преодолевать политические кризисы без угрозы демократическому порядку. Как считает В.Гавел, «корни нашей демократии крепки, и конкретная политическая команда или отдельное лицо хоть и могут оказать влияние на эту систему и ее ценности, но ни в коем случае не могут ее уничтожить»⁴².

В странах Западных Балкан политическая система находится в переходном состоянии. Это все еще государства со слабой демократией. В последние годы существенный прогресс в демократическом развитии сделали Хорватия после смерти Ф. Туджмана и Македония. После октября 2000 г. процесс демократизации наталкивается на серьезные трудности в Сербии. Лозунг сербских демократов о замене «диктаторского режима Милошевича» демократическим правовым государством реализуется с большим скрипом. С декабря 2002 г. по июнь 2004 г. Сербия переживала институциональный кризис, своеобразный политический и институциональный пат. В этот период страна не имела законно избранного президента, хотя его выборы состоялись трижды. Однако они не были признаны легитимными, так как явка составила менее 50%. В ноябре 2003 г. – феврале 2004 г. отсутствовал даже исполняющий обязанности президента (спикер парламента), так

как Скупщина была распущена. Как уже отмечалось, международное сообщество пытается навязать демократический порядок в Албании, Боснии и Герцеговине и Крае Косово. Однако он мало соответствует как менталитету общества, так и уровню развития этих стран.

В настоящее время в большинстве стран региона правящая партия или коалиция уже не пытаются ограничить деятельность оппозиции. (Лишь в Хорватии и Югославии в 90-е годы правящие режимы относились к оппозиции как к антисистемной силе, при формальном допущении ее к участию в политической жизни.) Отношения между правительством и оппозицией носят активный характер. Политическая борьба, как правило, не выходит за рамки конституции. В большинстве стран партии представлены в парламентских комитетах пропорционально количеству мест, полученных в результате выборов. Вместе с тем в некоторых странах бывают случаи, когда оппозиция устраивает обструкцию правительству, а последнее рассматривает оппозицию не как оппонента, а как врага.

К началу XXI в. правила демократической игры, т.е. свобода политической состязательности, а также уважение результатов демократических выборов со всеми вытекающими последствиями, приняты практически всеми основными политическими силами во всех странах региона. В результате парламентских выборов в них произошла смена у власти различных политических сил. Политический маятник колеблется незначительно – от точки центра то вправо, то влево.

Страны Центрально-Восточной Европы – это страны молодой демократии. 15 лет – слишком короткий срок, чтобы создать развитые демократические институты. Именно поэтому в последние годы здесь все отчетливее проявляются факторы, препятствующие дальнейшему развитию демократического правового государства.

Утвердившаяся демократия носит во многом фасадный, формально-институциональный характер⁴³. В результате проведенных перемен привилегированную позицию на политической сцене заняли правящие партийные элиты и связанная с ними государственная бюрократия, а также хорошо организованные группы давления. Самые существенные для общественной, прежде всего хозяйственной, жизни решения принимаются в результате торга и договоренностей между этими силами, вне рамок представительных органов и без контроля со стороны общества. Это касается как законов, так и текущей политики государства.

Увеличивается разрыв, отчуждение между основной массой электората и политической элитой. Большинство политиков подходят к политике чисто инструментально, как к способу овладе-

ния власти и форме ее реализации. Все больше представителей политического класса рассматривает политическую карьеру как ключ к карьере экономической и тем самым подходят к государству как к инструменту обогащения. Соответственно в центре их внимания не государство и народ, а личные интересы. В ряде стран региона процесс коррумпирования политики и политиков, формирования кланов становится все более масштабным, экономически, социально и политически опасным. Часть бизнес-элиты, попавшей в конфликт с законом, переходит в политику, чтобы получить депутатский иммунитет и тем самым избежать уголовного наказания. В результате растет разочарование общества политической элитой. Социологический опрос, проведенный в мае 2003 г., свидетельствует, что 77% поляков считают, что большинство политиков – это нечестные люди⁴⁴.

Одновременно идет процесс повторного нарастания политической пассивности и деполитизации общества, которое, по сути дела, привычно одобряет элитарную модель власти, т.е. хочет государства, которое эффективно управляется профессиональными элитами политиков и экспертов. Некоторая активность населения во время выборов сменяется пассивностью в периоды между ними.

В ситуации глобализации мира происходит «отлив» власти из структур демократического государства в сторону транснациональных мегаструктур, анонимных политических центров и наднациональных органов. Государство перестает быть суверенным там, где было им до сих пор, передавая Европейскому Союзу свои полномочия в области внешней политики, обороны, защиты окружающей среды и др.

Радикально расширяются общественные сферы, на которые национальная власть не имеет влияния. В этой ситуации гражданские права становятся все более иллюзорными. Не существует надлежащих каналов артикуляции интересов и механизмов контроля обязательств на линии «наднациональная власть – гражданин». Часть исследователей считает такую власть недемократической⁴⁵.

Политическую жизнь и функционирование государства во все большей мере наполняет борьба за сферы влияния, посты и источники для пополнения партийной кассы, а не серьезное обсуждение путей разрешения проблем страны. Это ведет к чрезмерной «партизации» государства и укреплению централистских тенденций (централизация увеличивает объем средств, используемых для проведения политики перераспределения), несмотря на децентралистскую риторику и некоторые децентралистские реформы.

Ряд исследователей говорят о «партизации» государства как о форме деформации, сущностью которой является стремление к максимализации контроля правящей партии (коалиций партий) при сохранении формальных механизмов демократии. Государственная гражданская служба при этом или не существует, или превращается в фикцию. Пришедшими к власти партиями государственные посты трактуются как политическая добыча. Увеличивается тенденция к централизации, конституционные механизмы сдержек и противовесов не действуют. Электронные СМИ ставятся под контроль правящей партии. Спецслужбы политизируются. В экономике приоритет получают связанные с правящей партией компании. Роль парламентской оппозиции любыми способами маргинализируется.

В 90-е годы «партизация» государства наиболее отчетливо проявлялась в Хорватии и Югославии, а также в Словакии во времена правления В. Мечиара.

В конце 90-х годов движение к более зрелой фазе демократии в Польше, Венгрии, Чехии и Словении замедлилось. Стали проявляться тенденции застоя и даже регресса. Наблюдается медленная эрозия демократических институтов, норм и процедур.

Стало очевидно, что к новому качественному скачку в развитии демократического правового государства ни политическая элита, ни общество этих стран не готовы и не в состоянии его совершить.

Застой и даже регресс в функционировании институтов обусловлен недостаточным уровнем политической культуры и профессиональной подготовки новой политической элиты и чиновников, политического и правового сознания населения, отсутствием или плохим действием новых системных решений и практик, нехваткой финансовых средств и т.д.

Соответственно часть нарушений в функционировании демократического правового государства носит временный характер, и победа на парламентских выборах оппозиции влечет за собой их устранение. Другая часть нарушений является изъятиями, которые порождены объективными условиями, носят системный характер и их не так-то просто преодолеть.

Социологи подчеркивают, что легитимность системы все больше зависит от эффективности функционирования институтов, а также от веры в правомочность процедур⁴⁶.

Нарастание патологии в общественно-политической жизни стран Центральной Европы позволило Болгарии, Румынии и Хорватии по своему уровню политического развития приблизиться к первой группе государств. Не случайно «Freedom House» в 1997–2004 гг. уменьшил индексы демократизации и соблюдения

верховенства закона для большинства стран Центральной Европы и увеличил их для ряда стран Юго-Восточной Европы.

Индекс демократизации⁴⁷ Венгрии упал с 1,5 до 1,96; Польши – с 1,5 до 2,6; Чехии – с 1,5 до 2,3. За это же время он вырос в Албании с 4,55 до 4,04; в Боснии и Герцеговине – с 5,35 до 4,18; в Болгарии – с 3,9 до 3,18; в Румынии – с 3,95 до 3,39; в Хорватии – с 4,2 до 3,75; в Югославии – с 4,9 до 3,75. Этот индекс резко увеличился для Словакии – с 3,8 до 2,0; для Словении вырос немного – с 2,0 до 1,68 и немного увеличился для Македонии – с 3,9 до 3,89⁴⁸.

Если в начале 90-х годов населению казалось, что в странах Центрально-Восточной Европы происходят огромные перемены, то к концу десятилетия – началу XXI в. стало очевидно, что качество этих перемен не устраивает большинство общества. Социологические опросы свидетельствуют, что при положительном отношении к демократии, как к ценности, в обществе нарастает недовольство практикой функционирования демократических институтов.

Социологический опрос, проведенный летом 2001 г. в десяти странах Центрально-Восточной Европы в рамках «New Europe Barometer», показал, что только 2% опрошенных очень удовлетворены действующей демократией в их стране, а 18% – очень не удовлетворены. В Чехии и Словении положительный ответ (достаточно удовлетворены) дали более половины респондентов, а в Болгарии и Румынии – менее одной трети. В восьми странах, где большинство не удовлетворено, самую большую группу образуют те, кто более не удовлетворен, чем те, кто совершенно не удовлетворен⁴⁹.

В последнее время недовольство состоянием демократии особенно быстро нарастает в Польше. Согласно социологическим опросам, в 1993 г. около 60% поляков декларировали свою приверженность к принципам демократии; в 1997 г. 55% респондентов положительно оценивало ее функционирование, а в 2001 г. – только 35%⁵⁰. В 2003 г. лишь 31% поляков считали, что демократия имеет преимущество над всеми иными формами власти, а 40% согласились с утверждением, что «для людей, таких как я, не имеет значения, является власть демократической или недемократической»⁵¹. Некоторые польские эксперты и ученые склонны даже отказаться от демократии или существенным образом ее ограничить эффективным управлением⁵².

В Чехии, по мнению президента В. Клауса, в последние годы процесс расширения свободы затормозился и даже можно говорить о его регрессе⁵³. Согласно опросу, проведенному в этой стране в конце 2004 г., одна пятая населения считает, что в определен-

ных обстоятельствах авторитарный режим правления был бы лучше, чем демократия. Еще одна пятая чехов равнодушно относится и к демократии, и к тоталитаризму⁵⁴.

В создавшейся ситуации в последние годы упор делается на практику осуществления власти и управления, предпринимаются шаги по формированию более современной, прозрачной и подотчетной системы правления.

Демократии, основанной на развитой экономике, многочисленном среднем классе, а не на интегрированном фрагментированном обществе, на гражданской культуре, построить за период политических преобразований в Центральной и Юго-Восточной Европе не удалось.

Есть основание, однако, надеяться, что членство стран Центральной Европы в Евросоюзе дает шанс для дальнейшего укрепления и развития демократического правового государства и гражданского общества. Укоренившиеся в Западной Европе традиции демократии, верховенства закона и сильных институтов гражданского общества могут самым непосредственным образом стимулировать качественные перемены в институтах стран Центральной Европы.

- ¹ Agh A. Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans. Cheltenham, 1999; Ehrlich E., Revesz G., Tamasi P. Kelet-Konop Europa: honnan – hova? Budapest, 1994; Kofman J., Roszkowski W. Transformacja i postkomunizm. Warszawa, 1999; Transformace česke společnosti. 1989–1995. Brno, 1996 и др.
- ² Споры эпохи Путина. Круглые столы «Литературной газеты» и газеты «Россия». Ведущий Александр Ципко. М., 2004. С. 47–49.
- ³ Центрально-Восточная Европа во второй половине XX века. В трех томах. Том второй. От стабилизации к кризису. 1966–1989. М., 2002. С. 80.
- ⁴ Клименко З.В. Межнациональные отношения в Автономном Крае Косово и Метохия (СРЮ) после установления международного протектората // Проблемы политологии. М., 2003. Вып. 3.
- ⁵ Албания хочет получить признание // Компас. 2002. № 28. С. 50.
- ⁶ Nations in Transit 2002 // www.freedomhouse.org; Nations in Transit 2003 // Компас. 2002. № 28. С. 80.
- ⁷ Europa Środkowo-Wschodnia. Region, państwa, społeczeństwa w czasie transformacji. Lublin, 2000. S. 148.
- ⁸ Шайо А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов // Конституционное право: восточноевропейское обозрение (далее КПВО). 2004. № 1. С. 10, 11.
- ⁹ Яжборовская И.С. Институт президентства и президентские выборы в странах Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы // Проблемы политологии. М., 2004. Вып. 4; Koudelka Z. Prezydent ve slovenské parlametni demokracii // Aktuální problémy parlamentarismu. Brno, 1996 и др.
- ¹⁰ Фиш М.С. Конец «мечьяризма» // КПВО. 1999. № 3. С. 9.
- ¹¹ Малова Д. Конституционный суд в Словакии: политический взгляд // КПВО. 2000. № 1. С. 26, 30.

- ¹² То есть количество голосов, полученных партиями по двум предыдущим системам, но за недостаточностью, не принесших им мандатов.
- ¹³ Freedom in the World 2003/www.freedomhouse.org
- ¹⁴ Пульс планеты. 2000, 21 декабря.
- ¹⁵ Это такая структура общественных отношений, в которой личная преданность патрону доминирует над современными альтернативными моделями поведения: рыночными отношениями, демократической процедурой выработки решений, профессионализмом государственной бюрократии.
- ¹⁶ Шайо А. Коррупция, клиентелизм и будущее конституционного государства в Восточной Европе // КПВО. 1998. № 4; 1999. № 1. С. 3, 5.
- ¹⁷ См. Становление многопартийности в Восточной Европе в 1990-е годы. М., 1996; Политический ландшафт стран Восточной Европы середины 90-х годов. М., 1997; Яжборовская И.С. Демократизация партийно-политической системы в странах Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы // Проблемы политологии. М., 2003. Вып. 3.
- ¹⁸ Сербия – мировой рекордсмен по числу политических партий // Пульс планеты. 2002, 5 августа.
- ¹⁹ Romania politics: SPD get to break electoral cycle//site.securities.com (2004, 19 февраля).
- ²⁰ Wyrzykowski M. Zasada demokratycznego państwa prawnego// Zasady podstawowe polskiej Konstytucji. Warszawa, 1998. S. 66–67.
- ²¹ КПВО. 2001. № 3. С. 128.
- ²² Masz prawo wiedzieć // Gazeta Polska. 21.03 2002; Zoll A. Czy Polska jest państwem prawnym // www.prezydent.pl
- ²³ Henkin L. The Age of Rights. N.Y., 1990. P. 185.
- ²⁴ Przegląd. 2002. N 29.
- ²⁵ Шайо А. Коррупция, клиентелизм и будущее конституционного государства в Восточной Европе. С. 5.
- ²⁶ КПВО. 2000. № 2.
- ²⁷ Zakończenie konferencji «Czy Polska jest państwem prawa?» (15.01 2004) // www.prezydent.pl.
- ²⁸ Súdnicstvu nezavislost' a zodpovednost' // Hospodarske noviny. 23.01 2003.
- ²⁹ Loranc W. Raport z drogi do Unii Europejskiej // Myśl Socjaldemokratyczna. 2002. N 1. S. 107–108.
- ³⁰ Kurczuk G. Ani jastrząb, ani gołębek // Przegląd. 2002. N 37.
- ³¹ Súdnicstvu nezavislost' a zodpovednost' // Hospodarske noviny. 23.01 2003.
- ³² Sędziani // Nie. 2002. N 35.
- ³³ Rose R. Advancing Into Europe? The Contrasting Goals of Post-Communist Countries // Nations in Transit 2002.
- ³⁴ Zaufanie do instytucji publicznych w Polsce, Czechach i Węgrzech //www.cbos.pl
- ³⁵ Nations in Transit 2004 // www.freedomhouse.org
- ³⁶ Freedom in the World 2003.
- ³⁷ Nations in Transit 2002.
- ³⁸ Nations in Transit. 2003, 2004, 2005; The 2003 NGO Sustainability for Central and Eastern Europe // www.usaid.gov; Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych 2004 – raport z badania // badania.ngo.pl (24.03 2005).
- ³⁹ Podstawowe fakty...
- ⁴⁰ Haracz stagnacji // Wprost. 8.05 2003.
- ⁴¹ Rose R. Advancing Into Europe?...
- ⁴² Gavel B.: «В условиях демократии политик может подвести избирателей лишь один раз» // Зеркало недели. 2004, 14–20 февраля.
- ⁴³ Божоки А. Венгрия: поворот к социал-демократии // КПВО. 2002. № 4. С. 59.
- ⁴⁴ Smolar A. Kraksa polskiej polityki // www.gazeta.pl (15.04 2004).

- ⁴⁵ *Miszalska A.* Sytuacja demokracji u schyłku wieku – niepokoje globalne, niepokoje polskie // *Niepokojąca współczesność Łódź*, 2001. S. 102.
- ⁴⁶ *Kolarska-Bobińska L.* Państwo prawa – wyobrażenia i oczekiwania // www.prezydent.pl
- ⁴⁷ Индекс исчисляется по семизначной шкале, где 1 обозначает самый высокий, а 7 самый низкий уровень демократического развития.
- ⁴⁸ Nations in Transit 2005.
- ⁴⁹ *Rose R.* Advancing Into Europe?...
- ⁵⁰ *Grabowska M., Szawiel T.* Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce. Warszawa, 2001; System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń. Warszawa, 2002; *Śpiwak P.* Deficyt obywateli // *Newsweek*. 1.06 2003; *Kolarska-Bobińska L.* Państwo prawa...
- ⁵¹ *Kolarska-Bobińska L.* Państwo prawa...
- ⁵² Demokracja czy dekoracja? // *Res Publica Nowa*. 2002. N 7.
- ⁵³ MF-Dnes. 26.02 2005.
- ⁵⁴ Авторитарное правительство приемлемо для одной пятой чехов // www.radio.cz (26.01 2005).

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ
В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ
ЕВРОПЫ**

За полтора десятилетия, прошедшие с начала системной трансформации, страны Центральной и Восточной Европы осуществили невиданные по масштабам хозяйственные реформы и в основном завершили переход от административно-плановой экономики к рыночной. Проведена широкая либерализация хозяйственной деятельности и внешней торговли, приватизирована большая часть государственных предприятий и начаты масштабные структурные реформы в базовых отраслях экономики, созданы свойственные современной экономике институты, обеспечивающие функционирование рынков товаров, услуг, труда и капитала. Экономические субъекты ориентированы на получение максимальной прибыли, при этом в большинстве стран установлены достаточно четкие и прозрачные «правила игры», регулирующие их поведение на рынке. Это относится к правовой базе новых отношений собственности и защите прав собственников, обеспечению свободы заключения экономических контрактов, развитию конкурентной рыночной среды, функционированию новых субъектов хозяйственной деятельности (коммерческих банков, товарных, фондовых и валютных бирж, инвестиционных фондов и т.д.). Во все сферы экономики, включая финансовую, открыт широкий доступ иностранному капиталу.

Вместе с тем полувекое развитие стран Центральной и Восточной Европы на основе принципиально иной социально-экономической и политической модели не могло не оставить следа в экономике, общественных ценностях и политической культуре этих стран. Реформы еще не завершены. Те страны, которые достигли в них большего прогресса, продолжают укрепление институтов, обеспечивающих нормальное функционирование рыночной экономики, и приступили к глубоким структурным преобразованиям. Страны, по разным причинам медлившие с реформированием экономики, прилагают усилия, чтобы сократить свое отставание.

Результаты первых десяти лет системной трансформации и последствия, которые она имела для социально-экономического развития стран ЦВЕ, были детально рассмотрены во многих исследованиях¹. Поэтому нет необходимости вновь возвращаться к подробному освещению ее начальных этапов. Основное внимание в данной главе будет уделено новейшим достижениям в про-

ведении хозяйственных реформ и анализу текущего положения в экономике стран региона. Естественно, что сегодняшняя ситуация рассматривается в общем контексте трансформационных процессов, проходящих с конца 80-х – начала 90-х годов XX в.

1. Особенности современного этапа экономических реформ

На начальных этапах системной трансформации экономические реформы в каждой из стран Центральной и Восточной Европы имели свои особенности. Во второй половине 90-х годов и особенно в начале текущего десятилетия различия в национальных сценариях реформ стерлись. Определяющее влияние на их содержание и темпы стал оказывать внешний фактор, а именно – реализация Европейским Союзом проекта расширения на восток, которая началась с принятием в июне 1993 г. на заседании Европейского Совета в Копенгагене политического решения, формально открывшего путь к вступлению в ЕС новых государств.

Желание вступить в ЕС было выражено практически всеми странами региона, причем многие из них официально оформили его еще до копенгагенских решений. В 1992 г. Венгрия, Польша, Чехия и Словакия, в 1993 г. Румыния и Болгария, а в 1996 г. Словения подписали с ЕС соглашения об ассоциированном членстве. В 1998 г. Венгрия, Польша, Словения и Чехия, а в феврале 2000 г. Словакия, Румыния и Болгария начали переговоры о вступлении в ЕС. В декабре 2002 г. на заседании Европейского Совета в Копенгагене первые пять из этих стран были приглашены к подписанию договоров о вступлении в ЕС. На заседании Европейского Совета в Афинах 16 апреля 2003 г. был подписан Акт об их присоединении. 1 мая 2004 г. документ вступил в силу, и они стали полноправными членами ЕС.

Прием в ЕС Болгарии и Румынии отложен до 2007 г. В феврале 2003 г. заявку на вступление в Евросоюз подала также Хорватия, которая в 2004 г. получила статус страны-кандидата. Интересованность во вступлении в Европейский Союз официально или неофициально выражают сегодня и другие балканские государства – Сербия и Черногория, Македония, Босния и Герцеговина, Албания, которым политические и экономические причины не давали инициировать процесс присоединения раньше. Правда, масштабы реформ, необходимых для выполнения требований ЕС, в этих странах настолько велики, что процесс подготовки к вступлению может затянуться на долгие годы.

Европейский вектор в политике сыграл роль главного катализатора системной трансформации и, в частности, рыночных преобразований в экономике стран Центрально-Восточной Европы, так как их правительства стали в своей экономической политике ориентироваться на выполнение условий присоединения, выдвинутых ЕС в Копенгагене одновременно с принятием решения о расширении. Этих условий три: 1) политическое – создание стабильных институтов, обеспечивающих демократию, верховенство закона, соблюдение прав человека и защиту меньшинств; 2) экономическое – наличие рыночной экономики, способной выдержать конкуренцию на рынке ЕС; 3) юридическое – готовность выполнять все связанные с членством в ЕС обязательства на основании ранее принятых им решений, включая следование принципам политического, экономического и валютного союза. Последнее подразумевало приведение национального законодательства в полное соответствие с так называемым *acquis communautaire* – наднациональным законодательством ЕС, затрагивающим весь спектр проблем, связанных с европейской интеграцией (в переводе – «достижения сообщества»).

Содержание экономического условия, состоящего, по сути, из двух частей, было детально раскрыто в 1997 г. при объявлении Европарламенту результатов работы комиссии «Повестка дня 2000»². Для создания действующей рыночной экономики требовались либерализация цен и торговли, создание эффективной правовой системы (защитающей, в том числе, права собственности), макроэкономическая стабилизация, проведение экономической политики, способствующей росту экономики, развитие финансового сектора и формирование конкурентной рыночной среды.

Способность выдерживать конкуренцию на рынке ЕС подразумевала наличие рыночной среды и стабильных макроэкономических рамок, обеспечивающих предсказуемость условий хозяйственной деятельности, обладание достаточным человеческим потенциалом и материальными ресурсами, включая инфраструктуру, проведение правительствами политики и принятие законов, стимулирующих конкуренцию. Предписывались реструктуризация государственных компаний и увеличение доли малых предприятий в экономике. Все предприятия для адаптации к рынку ЕС должны были внедрять новые технологии и повышать эффективность, привлекая иностранный капитал. Экономическую интеграцию в ЕС необходимо было форсировать еще до присоединения к нему. Показателями степени этой интеграции считались объем и номенклатура товарооборота со странами ЕС, а также приток из него капитала, особенно прямых иностранных инвестиций³. При проведении экономической политики страны-кандидаты были

обязаны следовать принципам, зафиксированным в Маастрихтском договоре от 1993 г. и включенным в Договор о Европейском Союзе.

Стремление заслужить положительную оценку Евросоюза заставляло форсировать реформы и обеспечило в целом относительно высокую степень проработанности и рыночной ориентированности хозяйственных систем, сформировавшихся к настоящему времени в большинстве стран Центральной и Восточной Европы. Больше всего фактор европейской интеграции ускорил реформы в тех из них, где стремление вступить в ЕС рано оформилось в приоритет государственной политики. Эта цель помогла сосредоточиться на решении сложных трансформационных задач. Разделяемое большинством населения желание «вернуться в Европу» играло важную роль в устранении социально-политических ограничителей рыночных реформ, которые тормозили их проведение в других странах. За годы переговорного процесса между ЕС и странами-кандидатами на присоединение последние приняли множество законодательных актов, гармонизирующих национальное хозяйственное законодательство с европейскими правовыми нормами. Европейский банк реконструкции и развития признал их странами с функционирующей рыночной экономикой. Наибольшего прогресса в реформах достигли экономически более развитые страны Центральной Европы (Венгрия, Польша, Чехия, Словакия) и Словения, начавшие структурные и институциональные преобразования раньше и проводившие их более последовательно.

Государства Западных Балкан, пережившие в 90-е годы сильные политические потрясения, военные конфликты и оставшиеся за рамками процесса европейской интеграции, отстали в проведении реформ. Исключение составляет Хорватия, которая добилась даже лучших результатов в системных преобразованиях, чем некоторые из стран, активно готовившихся к вступлению в ЕС.

2. Поэлементный анализ реформ

На современном этапе основными направлениями структурных и институциональных преобразований в экономике стран ЦВЕ являются продолжение приватизации и реструктуризации государственных предприятий, дальнейшая либерализация рынков и формирование конкурентной среды, макроэкономическая стабилизация, включающая реформы в финансовом секторе и в бюджетной сфере.

Приватизация государственной собственности остается ключевым элементом экономических реформ на протяжении всего периода системной трансформации. Считается, что она определяет их общий успех, так как выступает необходимым условием достижения одной из главных целей – повышения эффективности размещения и использования ресурсов.

Так называемая «малая» приватизация (передача в частные руки предприятий торговли, бытового обслуживания и мелких производственных предприятий) легко прошла в большинстве стран региона еще на начальном этапе реформ (табл. 1). Приватизация крупных предприятий всюду проведена в значительно менее полном объеме. Причины этого были разнородными – от отсутствия крупных частных национальных инвесторов до сопротивления определенных политических сил и опасения негативных социальных последствий.

Лидерами в реформировании отношений собственности стали страны Центральной Европы, особенно Венгрия и Чехия. «Малая» приватизация в них практически полностью завершена. Большое число крупных предприятий приватизировано с привлечением стратегических инвесторов (в основном западных). Началась долго откладывавшаяся приватизация государственных компаний в базовых отраслях промышленности (металлургии, горнодобывающей промышленности, энергетике), на железнодорожном транспорте и в коммунальном хозяйстве, которая сопровождается реструктуризацией монополий. В ряде стран, в частности в Венгрии и Чехии, практически завершена приватизация банков. Достаточно активно она проходила также в Польше, Словакии, а в последнее время ускорилась и в Словении, где долго откладывалась. В других секторах финансовой сферы приватизация проходит значительно медленнее.

В результате приватизации государственных предприятий частный сектор стал в экономике региона преобладающим. По оценке ЕБРР на середину 2002 г., доля этого сектора в производстве ВВП в большинстве стран Центральной Европы – Венгрии, Чехии, Словакии – достигла 80%. Несколько отстала лишь Польша (75%), которую догнали Албания и Болгария. Немного меньше доля частного сектора и в других странах Юго-Восточной Европы (60–65%). Исключение составляют Сербия и Черногория, Босния и Герцеговина, где в частном секторе производится лишь 45–50% ВВП, поскольку приватизация затянулась по причинам политического и идеологического характера. Последние связаны с развитыми традициями самоуправления, которые в некоторой мере тормозили приватизацию и в других государствах, ранее входивших в СФРЮ (Македонии, Хорватии и даже Словении)⁴.

Таблица 1. Некоторые показатели прогресса экономических реформ (оценка ЕБРР на 2003 г.)*

Страна	Предприятия			Рынки и торговля			Финансовые организации		Реформирование инфраструктуры**
	Приватизация крупных предприятий	Приватизация малых предприятий	Система управления и структурные реформы на предприятиях	Либерализация цен	Внешняя торговля и валютная система	Формирование конкурентной среды	Банковская реформа и либерализация процентных ставок	Фондовые рынки и небанковские финансовые организации	
Страны, вступившие в ЕС									
Венгрия	4	4+	3+	4+	4+	3	4	4-	4-
Польша	3+	4+	3+	4+	4+	3	3+	4-	3+
Словакия	4	4+	3	4+	4+	3	3+	3-	2+
Словения	3	4+	3	4	4+	3-	3+	3-	3
Чехия	4	4+	3+	4+	4+	3	4-	3	3
Страны-кандидаты в ЕС									
Болгария	4-	4-	3-	4+	4+	2+	3+	2+	3-
Румыния	3+	4-	2	4+	4	2+	3-	2	3
Хорватия	3+	4+	3-	4	4+	2+	4-	3-	3-
Страны, не являющиеся кандидатами в ЕС									
Албания	2+	4	2	4-	4+	2-	2+	2-	2
Босния и Герцеговина	2+	3	2	4	4-	1	2+	2-	2+
Македония	3	4	2+	4	4+	2	3	2-	2
Сербия и Черногория	2+	3	2	4	3+	1	2+	2	2

* Процесс перехода и показатели стран СНГ. Извлечение из «Доклада о процессе перехода за 2003 год» // ЕБРР, ноябрь 2003. С. 2-8 // <http://www.ebrd.com/pubs/tr/03/russian/main.htm>

** Баллы выставлены на основании средних баллов за реформы в области связи, электроэнергетики, водоснабжения, автомобильных и железных дорог.

Примечания.

Показатели в таблице иллюстрируют степень формирования основ нормально функционирующей рыночной экономики в сопоставлении со стандартами промышленно развитых стран. Оценки даются по бальной шкале от 1 до 4+, где 1 характеризует практически полное отсутствие процесса преобразования плановой экономики, а 4+ – выход на стандарты рыночной экономики промышленно развитых стран (а именно: более 75% фондов предприятий – в частной собственности при эффективном корпоративном управлении; отсутствие на малых предприятиях государственной собственности, разрешена купля-продажа земли; осуществление эффективного корпоративного контроля по каналам отечественных финансовых институтов и рынков в интересах реализации диктуемых рынком структурных реформ; полное высвобождение цен, контролируются лишь цены на жилье, транспорт и продукцию естественных монополий; снятие большинства тарифных барьеров во внешней торговле, членство в ВТО; эффективное проведение в жизнь антимонопольной политики, отсутствие ограничений на появление новых участников на большинстве рынков; полное соответствие законов и норм регулирования банковской деятельности стандартам БМР, оказание всего комплекса конкурентоспособных банковских услуг; полное соответствие законов и норм регулирования рынков ценных бумаг стандартам ИОСКО, полностью развитая система небанковского посредничества). Баллы «+» и «-» рассчитываются методом прибавления 0,3 к полной величине и вычитания 0,3 из нее.

Характеристика показателей:

Приватизация крупных предприятий

- 2 – комплексный план почти готов к выполнению, некоторые предприятия проданы;
- 3 – более 25% фондов крупных предприятий находится в частных руках или в процессе приватизации (при этом процесс достиг этапа, на котором государство фактически уступило принадлежавшие ему права собственности), но есть еще крупные нерешенные вопросы корпоративного управления;
- 4 – более 50% фондов государственных предприятий приватизировано, и корпоративное управление этими предприятиями значительно улучшено.

Приватизация малых предприятий

- 3 – реализована почти полная программа;
- 4 – завершена приватизация малых предприятий с возможностью продажи прав собственности.

Управление и структурные реформы на предприятиях

- 2 – умеренно жесткая кредитно-дотационная политика, но слабое применение законодательства о банкротстве и мало мер по укреплению антимонопольного режима и корпоративного управления;
- 3 – значительные и последовательные меры по ужесточению бюджетных ограничений и эффективному внедрению норм корпоративного управления (например, путем приватизации в сочетании с жесткой кредитно-дотационной политикой и/или применением законодательства о банкротстве).

Таблица 1 (окончание)

Либерализация цен

4 – полное высвобождение цен, государственные закупки по нерыночным ценам большей частью отменены, цены регулируются лишь на небольшое число товаров.

Внешняя торговля и валютная система

3 – отмена почти всех количественных и административных ограничений на импорт и экспорт, почти полная конвертируемость по текущим операциям;

4 – отмена почти всех количественных и административных ограничений на импорт и экспорт (кроме сельскохозяйственной продукции) и всех высоких экспортных тарифов, незначительное прямое вмешательство в осуществление экспортно-импортных операций со стороны министерств и государственных торговых организаций, нет крупных различий в таможенных пошлинах на несельскохозяйственные товары и услуги, конвертируемость полная по текущим операциям.

Формирование конкурентной среды

1 – отсутствие антимонопольного законодательства и институтов;

2 – принятие антимонопольного законодательства и учреждение антимонопольных органов, устранение ряда ограничений на формирование новых участников рынка или принятие мер принуждения к предприятиям-монополистам;

3 – отдельные принудительные меры по устранению монополизма на рынке и содействие развитию конкурентной среды с расчленением предприятий-монополистов, устранение многих ограничений на формирование новых участников рынка.

Балл 4+ (не полученный ни одной из стран ни по одному показателю) является стандартом для промышленно развитых стран с рыночной экономикой: более 75% фондов предприятий – в частной собственности при эффективном корпоративном управлении ими; отсутствие на малых предприятиях государственной собственности, разрешена купля-продажа земли; осуществление эффективного корпоративного контроля по каналам отечественных финансовых институтов и рынков в интересах реализации диктуемых рынком структурных реформ; полное высвобождение цен, контролируются лишь цены на жилье, транспорт и продукцию естественных монополий; снятие большинства тарифных барьеров во внешней торговле, членство в ВТО; эффективное проведение в жизнь антимонопольной политики, отсутствие ограничений на появление новых участников на большинстве рынков; полное соответствие законов и норм регулирования банковской деятельности стандартам БМР, оказание всего комплекса конкурентоспособных банковских услуг; полное соответствие законов и норм регулирования рынков ценных бумаг стандартам ИОСКО, полностью развитая система небанковского посредничества.

В текущем десятилетии во многих странах региона (Словакии, Албании, Болгарии, Хорватии, Сербии и Черногории) приватизация продолжала набирать темпы. В то же время в некоторых странах процесс «большой» приватизации замедлился или даже дал обратный ход. В какой-то мере это произошло из-за неблагоприятной ситуации на мировых рынках капитала, но главной причиной стала боязнь роста безработицы и утраты государственного контроля над стратегически важными отраслями. Это относится к Польше, Словении (за исключением банковского сектора) и Македонии, правительство которой даже попыталось пересмотреть итоги ряда прошлых приватизационных сделок, в том числе с участием иностранных инвесторов⁵.

Как показала практика, переход предприятий из государственной в частную собственность не гарантировал повышения эффективности и успеха на рынке. Частные предприятия становились экономически более эффективными только там, где создавались условия для развития конкуренции, формировались институты, обеспечивающие справедливые условия на рынке, гарантирующие безопасность и предсказуемость деловой среды, благоприятные для предпринимательской и инновационной деятельности.

Приватизация далеко не всегда вела к повышению эффективности предприятий и в тех случаях, когда не сопровождалась их реструктуризацией. При этом прогресс в реструктуризации был во всех странах значительно ниже, чем в приватизации, особенно в случае малых предприятий (см. табл. 1). Масштабы и глубина реструктуризации предприятий, как и повышение их эффективности, зависели, кроме прочего, от избранных методов приватизации. Как правило, эффект при продаже предприятий внешним стратегическим инвесторам, особенно иностранным, был большим, чем при инсайдерской приватизации (с участием менеджеров или работников) и при реализации программ массовой приватизации. Исключение составляет лишь польская модель приватизации через национальные инвестиционные фонды⁶.

Две первоочередные задачи *либерализации* хозяйственной деятельности – «отпуск» цен (и заработной платы) и отмена монополии внешней торговли – были во всех странах Центральной и Восточной Европы решены на начальном этапе трансформации. Приоритетной задачей современного этапа экономических реформ является создание условий для развития конкуренции.

На микроэкономическом уровне страны региона стремятся способствовать развитию конкуренции путем расширения экономической свободы. Ведется работа по совершенствованию право-

Таблица 2. Условия для предпринимательской деятельности (на конец января 2003 г.)*

Страна	Условия входа на рынок				Судебные разбирательства по вопросам выполнения контрактов			Банкротства – средняя продолжительность процедуры банкротства (число лет)
	Число документов, требуемых для начала хозяйственной деятельности	Время, требуемое для начала хозяйственной деятельности (число дней)	Регистрационные издержки, % от ВНД на душу населения	Минимальный стартовый капитал, % от ВНД на душу населения	Число документов, необходимых для принятия судебного решения	Время, необходимое для принятия судебного решения (число дней)	Судебные издержки, % от ВНД на душу населения	
Страны, вступившие в ЕС								
Венгрия	5	65	64	220	17	365	5	2,0
Польша	12	31	20	21	18	1000	11	1,5
Словакия	10	98	10	112	26	420	13	4,8
Словения	6	27	12	3	28	225	13	3,2
Чехия	10	88	12	110	16	270	19	9,2
Страны-кандидаты в ЕС								
Болгария	12	59	52	379	31	630	21	1,9
Румыния	10	44	13	357	40	1028	20	7,3
Хорватия	10	30	8	134	26	410	6	3,8
Страны, не являющиеся кандидатами в ЕС								
Албания	10	61	16	89	22	1003	4	3,7
Босния и Герцеговина	11	47	65	52	37	220	73	2,0
Македония	13	50	18	51	20	330	7	3,1
Сербия и Черногория	13	48	13	138	27	509	43	3,6

* New Europe – Report on Transformations / Ed. by D. Rosati. Warsaw, 2004. P. 110–111.

вых основ коммерческой деятельности, по повышению эффективности судебной системы в разрешении коммерческих споров и по более четкому определению рамок государственного регулирования экономики, а также предпринимаются меры по борьбе с коррупцией. Приложенные усилия принесли плоды во всех странах. Но различия между ними в уровне экономической свободы остаются более заметными, чем в любой другой области институциональных реформ (табл. 2).

В большинстве стран, принятых в ЕС, особенно в Венгрии, Польше и Словении, барьеры на входе на рынок существенно снижены (т.е. устранены серьезные препятствия для создания предприятий) и обеспечены благоприятные условия для предпринимательской деятельности: бюрократизм в экономике низкий, правила регистрации и ведения бизнеса максимально упрощены.

В последние годы лидеров в свободе предпринимательства стали догонять, а по некоторым показателям даже опережать, Болгария, Румыния и Хорватия. В остальных балканских государствах дела обстоят значительно хуже: предприниматели сталкиваются с засильем бюрократии, для регистрации фирм приходится получать большое количество разрешений и проходить множество формальных процедур, часто весьма затяжных и дорогостоящих. В дальнейшем малые и средние предприятия работают в условиях неблагоприятной правовой среды, тратя много времени и денег на подготовку отчетной документации для налоговых органов, текущие сборы, обновление лицензий, разрешений и т.п. Кроме того, их захлестывает волна инспекций и проверок, которые дорого обходятся предпринимателям, поскольку двусмысленность многих законов, касающихся ведения бизнеса, создает почву для взяточничества. Все это, безусловно, препятствует появлению на рынке новых агентов. Правда, в последние годы страны, отставшие по уровню экономической свободы на предыдущих этапах реформ, делают решительные шаги к ее расширению (в частности, это относится к Сербии и Черногории).

В прямой зависимости от уровня бюрократизма в экономике находятся масштабы коррупции. В странах Юго-Восточной Европы, кроме Словении, коррупция превратилась в настоящее бедствие. Однако в последние годы ее рост отмечается и во многих странах Центральной Европы (Польше, Чехии, Венгрии), которые почти не сталкивались с этим явлением раньше. Это дает специалистам основание полагать, что в регионе зарождается движение в сторону олигархического капитализма⁷.

Устранение барьеров на выходе с рынка, которое подразумевает создание равных условий конкуренции (т.е. равных финансово-экономических и правовых условий для деятельности предпри-

ятий всех типов и форм собственности) и использование механизма банкротств, являющегося главным инструментом рыночной селекции в развитых рыночных экономиках, оказалось для стран Центральной и Восточной Европы еще более сложной задачей, чем снижение барьеров на входе на рынок. Хотя законы о банкротствах были приняты в них давно, в реальной хозяйственной практике они на начальных этапах реформ почти не применялись (кроме неудавшейся попытки Венгрии в 1992 г.). Это связано с тем, что даже в относительно «благополучных» странах Центральной Европы большинство старых государственных предприятий были неплатежеспособными и жесткое исполнение принятых законов привело бы к их массовому закрытию со всеми вытекающими социальными последствиями.

Со второй половины 90-х годов, после реализации широкомасштабных программ финансового оздоровления основной части предприятий и ликвидации угрозы массовой остановки производства, Венгрия, Польша, Чехия, а затем и Словакия смогли пойти на ужесточение бюджетных ограничений и более решительное применение механизма финансовой реструктуризации должников через судебные процедуры ликвидации и банкротства. Меры по внедрению эффективных норм корпоративного управления в конечном итоге привели в них к существенному росту капиталовложений на уровне предприятий. Несколько ниже качество корпоративного управления в Словении и Хорватии. В других странах Юго-Восточной Европы для старых неконкурентоспособных предприятий до сих пор сохраняются «тепличные» условия. Продолжают функционировать предприятия, не выполняющие свои обязательства перед поставщиками и кредиторами, что нарушает действие механизма конкуренции, сдерживает перелив капитала и структурные преобразования.

Необходимо, однако, отметить, что при всех различиях между странами государство почти везде в той или иной мере продолжает оказывать поддержку неприватизированным промышленным предприятиям, ограждая их от рыночной конкуренции. Им предоставляются налоговые льготы, а в ряде стран сохраняется и прямое субсидирование. В частности, ЕС сделал послабление в отношении угольной и металлургической промышленности, субсидирование которых было временно разрешено с целью реализации программ их коренной реструктуризации. Суммы средств, направляемых на субсидии в промышленности, значительно сократились по сравнению с началом 90-х годов, но все еще доходят до 4% ВВП⁸.

На макроэкономическом уровне свобода конкуренции в решающей степени определяется эффективностью проводимой го-

сударством антимонопольной политики. Эта политика преследует две цели: во-первых, воспрепятствовать монопольным проявлениям в поведении хозяйственных субъектов; во-вторых, предотвратить горизонтальные и вертикальные соглашения и слияния, ограничивающие конкуренцию.

В странах с переходной экономикой борьба с монополиями приобрела особую актуальность. Присущий многим из них высокий монополизм – наследие социалистической экономики, в которой монополии создавались целенаправленно, под задачу борьбы с «параллелизмом» и «дублированием» производств. Выпуск однородной продукции, особенно сложных технических изделий, обычно концентрировался на одном-двух предприятиях. С началом рыночных реформ эти монополии сохранились и даже укрепили свои позиции из-за ослабления контроля со стороны государства.

Одним из требований Европейского Союза к странам-кандидатам было приведение промышленного и антимонопольного законодательства и политики в соответствие с основными положениями Договора о ЕС. Законодательство ЕС устанавливает строгие правила в отношении слияний и поглощений фирм, запрещает крупным компаниям злоупотреблять своим доминирующим положением на рынке, вступать в сговор или предпринимать совместные действия, которые могли бы нарушить свободу конкуренции на европейском пространстве.

В соответствии с этими требованиями не только все страны, вступившие в ЕС, и страны-кандидаты на присоединение, но и большинство других государств региона приняли соответствующее нормам ЕС антимонопольное законодательство и создали государственные органы антимонопольного регулирования. Их задача – выявление монополистов и применение к ним штрафных санкций. Выявлять монополистов антимонопольные органы стали не столько по критерию доли в отраслевом производстве и сбыте, сколько по критерию «монополистического поведения», т.е. завышения цен, снижения качества продукции, незаконного противодействия появлению на рынке новых конкурентов и т.д. Такой подход соответствует доминирующим в мире тенденциям антимонопольного регулирования.

Однако, подвергаясь мощному давлению со стороны крупных компаний, обладающих значительным политическим влиянием, антимонопольные органы в странах Центральной, и особенно Юго-Восточной, Европы не всегда эффективно выполняют возложенные на них функции. Их деятельность долгое время ограничивалась принятием отдельных мер принуждения в отношении предприятий-монополистов (штрафы, контроль над ценами, ко-

торый до начала серьезных структурных реформ оставался главным способом ограничения «аппетитов» монополистов, и др.). Лишь в последние годы в лидирующих в рыночных преобразованиях странах началось содействие развитию конкурентной рыночной среды посредством расчленения монополий, в том числе «естественных».

Таким образом, формирование конкурентной среды оказалось для государств Центрально-Восточной Европы самой сложной задачей рыночных реформ. Хотя законы о защите конкуренции в них почти в точности приняли дефиниции и основополагающие принципы соответствующего законодательства ЕС, на практике регион в целом характеризуют неполное устранение барьеров на входе на рынок, слабое использование механизма банкротств и более высокий, чем в странах со зрелой рыночной экономикой, уровень монополизма. По уровню концентрации промышленности Центральная и Восточная Европа значительно превосходит Западную. Ни в одной из стран не удалось достичь стандартов эффективного корпоративного контроля, осуществляемого в зрелых рыночных экономиках для проведения диктуемых рынком структурных реформ.

Учитывая отсутствие равных условий конкуренции, а также слабость финансового рынка, государство в ряде стран ЦВЕ взяло на себя, особенно на начальных этапах реформ, функцию поддержки малых и средних предприятий, возникающих на основе частного капитала. Субъекты малого предпринимательства получали финансовую помощь в форме налоговых льгот, льготных кредитов или гарантий под коммерческие кредиты и др. В тех странах, где были созданы наиболее благоприятные условия для начала и осуществления предпринимательской деятельности, а вновь формирующийся малый бизнес получал ощутимую поддержку государства (Польша, Венгрия), возникло множества небольших, с числом занятых обычно не более 50 человек, предприятий с изначально частным капиталом, в том числе в сфере производства. Между ними стали налаживаться кооперационные связи, началось их включение в интеграционные системы с крупными предприятиями.

В некоторых странах малый бизнес превратился в основной источник новых рабочих мест и сыграл немалую роль в ускорении экономического роста. Например, в Польше, где ВВП в 2004 г. в 1,4 раза превысил уровень предкризисного 1989 г., свыше половины занятых работает на малых предприятиях, тогда как к началу 90-х годов эта доля составляла одну четверть. Попутно заметим, что в России на таких предприятиях занято менее пятой части работников⁹.

Большое значение на современном этапе институциональных преобразований в странах Центральной и Восточной Европы придается налоговым реформам. В ходе их проведения страны стремятся создать адекватные сегодняшним экономическим условиям налоговые системы, которые бы, с одной стороны, не сдерживали развитие предпринимательства, а с другой – обеспечивали доходы бюджета, достаточные для выполнения государством его фундаментальных функций.

Основу налоговых систем во всех странах региона составляют налог на добавленную стоимость (НДС) и налоги на доходы, которые взимаются как с предприятий, так и с граждан. НДС почти всюду¹⁰ заменил прежде взимавшийся налог с оборота еще на начальном этапе реформ (кроме Словении, в которой НДС был введен в 1999 г.), так как опыт развитых государств показывал, что этот налог, включенный в цену приобретаемых товаров, с одной стороны, социально справедлив и экономически относительно нейтрален, а с другой – легко собираем. Ставки НДС относительно стабильны и не сильно варьируют по странам (в 2004 г. от 19 до 25%). Значительно больше различия между странами в уровне налогов на доходы (табл. 3).

Налогообложение доходов физических лиц в подавляющем большинстве стран ЦВЕ, как и в странах с развитой рыночной экономикой (но в отличие от России), приносит в государственную казну значительно больше средств (в 1,5–5 раз), чем корпоративные налоги, опора на которые считается «пережитком социализма». Кроме того, в них, как правило, значительно выше, чем в России, ставки отчислений в фонды социального страхования и отношение объема этих отчислений к ВВП (10–15% против 8% в России), что, в частности, обеспечивает более достойную жизнь пенсионерам.

Новейшие изменения в налоговых системах стран ЦВЕ направлены в первую очередь на улучшение условий для ведения бизнеса и стимулирование экономического роста на уровне хозяйствующих субъектов (в том числе через них просматривается конкурентная борьба стран за привлечение прямых иностранных инвестиций). Вторая цель – сузить зону теневой экономики и увеличить бюджетные доходы за счет улучшения собираемости налогов.

В большинстве стран прослеживается тенденция к снижению верхних ставок прямых налогов и упрощению системы налогообложения за счет ликвидации части налоговых льгот и сокращения числа ступеней налоговой шкалы. Наиболее выраженной стала тенденция к уменьшению налога на прибыль предприятий. Ниже всего его ставки к началу 2004 г. были в Македонии, Венгрии,

Таблица 3. Некоторые характеристики налоговых реформ*

Страна	Налог на доход предприятий, % от прибыли		Налог на доходы физических лиц			2002 г., доходы от налогов, % к ВВП
	1999–2000 гг.	2003 г.	1999–2000 гг. (тах ставка)	2003 г.		
				налоговые ставки, %	размер дохода, облагаемого по тах ставке, долл.	
Страны, вступившие в ЕС						
Венгрия	18	16**	42	20–40 (три ставки)	5 999	33,6
Польша	34	19**	40	19–40 (три ставки)	18 278	26,2
Словакия	40	19**	42	19**	14 087	29,6
Словения	25	25	50	17–50 (шесть ставок)	...	35,0
Чехия	35	28**	40	15–32 (четыре ставки)	10 988	32,1
Страны-кандидаты в ЕС						
Болгария	25***	23,5	40	0–29	3 982	25,2
Румыния	38	25	45	18–40 (пять ставок)	3 743	22,8
Хорватия	35	...	35	15–45 (четыре ставки)	35 171	38,2

Страна	Налог на доход предприятий, % от прибыли		Налог на доходы физических лиц			2002 г., доходы от налогов, % к ВВП
	1999–2000 гг.	2003 г.	1999–2000 гг. (тах ставка)	2003 г.		
				налоговые ставки, %	размер дохода, облагаемого по тах ставке, долл.	
Страны, не являющиеся кандидатами в ЕС						
Албания	30	30	...	5–30 (шесть ставок)	...	...
Босния и Герцеговина	30****	...	...	10 – для доходов от труда 30–50–для прочих доходов	...	...
Македония	15	15	35	15–18 (две ставки)	...	33,0
Сербия и Черногория	20–30	14	...	14 – для доходов от труда 10–20 (три ставки) – для прочих доходов	...	...

* New Europe... 2004. P. 115–116, 277–278.

** С 01.01 2004 г.

*** Для малого бизнеса – 20%.

**** 2000 г.

Польше и Словакии, что создает в них самые благоприятные условия для развития предпринимательства. Уменьшены также налоги на личные доходы, особенно в Македонии, Болгарии и Чехии. В Словакии введена единая ставка НДС, корпоративного налога и подоходного налога (19%).

Очевидна связь между уровнем экономического развития и прогрессом в системной трансформации, с одной стороны, и отношением налоговых сборов к ВВП – с другой. В странах Центральной Европы (кроме Польши) и в Хорватии этот показатель значительно выше, чем в остальных странах. Это связано не столько с разницей в уровне налогов, сколько со способностью государства собирать налоги в полном, предусмотренном законом объеме. И если различия между странами в собираемости НДС относительно невелики (выше среднего он в Словении и Хорватии, несколько ниже – в Македонии и Румынии), то по собираемости прямых налогов балканские государства значительно отстают от стран Центральной Европы и Словении¹¹.

Практически во всех странах Центральной и Восточной Европы на рубеже XX и XXI вв. актуальной стала реформа государственных финансов. Одной из задач системной трансформации был пересмотр базовых экономических функций государства в условиях зарождающейся рыночной экономики. Государство должно было перестроиться так, чтобы, с одной стороны, сфера его влияния на экономику сузилась (в частности, в связи с приватизацией и утратой многих функций, присущих при системе централизованного планирования), а с другой – оно взяло бы на себя новые функции, вытекающие из логики современной рыночной экономики: распределение ресурсов и формирование макроэкономических пропорций. При этом предполагалось, что сокращение размеров государства будет сопровождаться повышением его эффективности.

Однако, судя по объему расходов, государство в странах Центрально-Восточной Европы и после полутора десятилетий системной трансформации сохраняет за собой широкое участие в экономике. Отношение объема консолидированных государственных расходов к ВВП в большинстве стран региона варьирует в пределах 40–50%, а в Боснии и Герцеговине превышает 60%. Лишь в Болгарии, Румынии и Албании государство расходует около 1/3 ВВП, что близко к российскому показателю.

Относительно высокие для достигнутого уровня экономического развития государственные расходы – признак того, что структурные и институциональные реформы (частным случаем которых является реформа института государства) проведены в странах Центральной и Восточной Европы не полностью. Это соз-

Таблица 4. Основные параметры макроэкономической сбалансированности (в % от ВВП)*

Страна	Сальдо баланса государственных финансов			2003 г. – государственный долг
	1996–2001 гг. (в среднем в год)	2002 г.	2003 г.	
Страны, вступившие в ЕС				
Венгрия	-4,4	-9,3	-5,6	58,2
Польша	-3,6	-6,7	-6,9	50,6
Словакия	-5,9	-7,2	-3,6	42,8
Словения	-4,0	-2,7	-2,4	26,1
Чехия	-3,2	-6,7	-5,8	23,0
Страны-кандидаты в ЕС				
Болгария	-4,4	-3,6	-0,3	69,7***
Румыния	-1,1**	-4,5	-2,5	29,8***
Хорватия	-2,4	-0,6	0,0	46,1
Страны, не являющиеся кандидатами в ЕС				
Албания	-1,1	-3,2	-1,4	25,8
Босния и Герцеговина	-11,0	-6,9	-5,5	61,3
Македония	-4,2	-4,8	-4,6	57,5
Сербия и Черногория	-1,5	-5,7	-1,6	...

* New Europe – Report on Transformation. 2003. Chapter 3. P. 65; New Europe... 2004. P. 93.
 ** 2000–2002 гг.
 *** 2001 г.

дает серьезные проблемы в обеспечении финансовой сбалансированности: на протяжении многих лет почти во всех странах региона расходы государства значительно выходят за рамки возможностей их покрытия за счет налогов, доходов от приватизации, таможенных сборов и прочих поступлений. Более или менее сбалансированы государственные доходы и расходы лишь в Словении и в последние годы в Болгарии и Румынии (табл. 4). В результате несбалансированности доходов и расходов государства в странах растет государственный долг. В Польше, например, отношение его объема к ВВП увеличилось с 40% в 2000 г. до более чем 50% в 2003 г., в Венгрии и Боснии и Герцеговине составляет около 60%, а в Болгарии приближается к 70%.

Попытки правительств провести структурные реформы, направленные на сокращение непомерных государственных расходов, особенно на социальные и текущие нужды, как правило, терпят неудачу. В Чехии, Словакии, Словении, не говоря уже о балканских государствах, реформы социального обеспечения, которые должны сделать социальную помощь адресной и облегчить тем самым бремя социальных расходов государства, проводятся нерешительно¹². Более того, в текущем десятилетии большинству стран в ответ на ухудшение внешних экономических условий и замедление экономического роста пришлось несколько смягчить бюджетно-налоговую политику, и превышение государственных расходов над доходами увеличилось.

При относительно больших расходах государство в странах Центрально-Восточной Европы недостаточно эффективно осуществляет функцию распределения ресурсов. Сформировавшаяся структура общественного потребления не ориентирована на наращивание факторов производства и, следовательно, не создает предпосылки для экономического роста.

Возьмем, к примеру, государственную политику в отношении развития науки и технологий. Большинство стран ЦВЕ расходуют на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы менее 1%, и лишь Словения и Чехия – около 1,5% ВВП¹³, тогда как средний показатель по ЕС-15 превышает 2%. При этом некоторые страны (например, Польша) сокращали долю расходов на НИОКР на протяжении всех 90-х годов.

Недостаточная поддержка развития науки и технологий – главная причина сравнительно слабого инновационного потенциала стран Центральной и Восточной Европы. Число запатентованных изобретений, создающих базу для наращивания инновационной мощи экономики, в расчете на душу населения выше в странах Центральной Европы, особенно в Венгрии. Но и они резко отстают в этом от развитых западных государств.

Еще более реальную картину инновационного уровня экономики дают данные о торговле лицензиями. Достаточно активно технические знания продают Хорватия, Венгрия и Польша. Тем не менее все страны региона, за исключением Хорватии, являются их чистыми импортерами. Своего рода рекордсмен в этом – Польша, которая покупает в 10 раз больше лицензий, чем продает.

Слабый инновационный потенциал отражается на структуре производства и экспорта. Доля продукции высоких технологий в общем объеме экспорта лишь в Венгрии составляет около 25%. В Чехии и Хорватии она равна 10%, а в остальных странах не превышает 5%¹⁴.

При всех различиях между странами Центральной и Восточной Европы в политике поддержки национальных НИОКР общий вывод бесспорен: в этом вопросе государство ни в одной из них не проявило достаточной активности.

Формирование финансовых рынков в странах Центральной и Восточной Европы пока далеко от завершения. В большинстве из них создан лишь полноценный банковский сектор: функционируют двухуровневые банковские системы, центральные банки в высокой степени независимы от правительств, появились крупные коммерческие банки, в том числе иностранные, готовые кредитовать производство. В то же время фондовые рынки, позволяющие привлекать капитал через продажу акций, не окрепли: их масштабы и роль в финансировании инвестиций здесь несравнимо меньше, эффективность ниже, а выполняемые функции и набор применяемых инструментов уже, чем в западноевропейских странах. Многие вопросы формирующихся рынков ценных бумаг (обеспечение прозрачности, защита прав инвесторов, эффективный надзор), даже если детально прописаны в законодательстве, далеки от своего практического решения. Еще скромнее успехи в развитии страхового рынка.

В целом можно заключить, что формирование институциональной системы рыночной экономики оказалось весьма сложным делом, и, несмотря на большую проведенную работу, многие ее элементы даже в странах, добившихся наибольшего прогресса в экономических реформах, функционируют значительно слабее, чем в государствах со зрелой рыночной экономикой.

Одной из важнейших составляющих рыночных реформ было открытие экономики для международной торговли и сотрудничества. Это позволило многим странам Центральной и Восточной Европы значительно нарастить объем внешней торговли. В странах с наиболее открытыми экономиками (Словакия, Чехия, Венгрия и Болгария) отношение внешнеторговых оборотов к ВВП достигло 60–80%; наименьшей открытостью экономик отличаются Польша и Албания, где это отношение составляет около 30% (что близко к показателю России).

Новый вектор во внешней политике стран Центральной и Восточной Европы привел к радикальным изменениям географии их внешнеэкономических связей. Основная часть торговли переориентирована на страны Европейского Союза (особенно Германию), тогда как доля России, игравшей до начала системной трансформации роль главного торгового партнера, резко упала. Доля ЕС во внешнеторговом обороте Венгрии, Польши, Чехии, Словении и Румынии в 2003 г. составила 62–64%, Словакии, Хор-

Таблица 5. Прямые иностранные инвестиции*

Страна	Годовой приток					Накопленный объем, 2003 г.		
	млрд долл.				2003 г., % к валовым вложениям в ос- новной капитал	всего, млрд долл.	на душу насе- ления, тыс. долл.	% к ВВП
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.				
Страны, вступившие в ЕС	19,2	17,2	21,2	10,0	—	150,6	—	—
Венгрия	2,8	3,9	2,9	2,4	13,5	42,9	4,2	51,8
Польша	9,4	5,7	4,1	4,2	11,1	52,1	1,3	24,9
Словакия	1,9	1,6	4,1	0,6	6,8	10,3	1,9	31,5
Словения	0,1	0,4	1,6	0,2	2,9	4,3	2,2	15,6
Чехия	5,0	5,6	8,5	2,6	11,6	41,0	4,0	48,0
Страны – кандидаты в ЕС	3,1	3,5	3,1	4,6	—	29,2	—	—
Болгария	1,0	0,8	0,9	1,4	36,5	5,1	0,6	29,1
Румыния	1,0	1,1	1,2	1,5	12,2	12,7	0,6	23,4
Хорватия	1,1	1,6	1,1	1,7	21,8	11,4	2,6	49,6
Другие страны	0,5	1,0	0,9	2,1	—	6,5	—	—
Албания	0,1	0,2	0,1	0,2	22,7	1,1	0,4	18,1
Босния и Герцеговина	0,2	0,1	0,2	0,4	37,4	1,2	0,3	16,4
Македония	0,2	0,5	0,1	0,1	16,5	1,0	0,5	22,1
Сербия и Черногория	0,0	0,2	0,5	1,4	81,1	3,3	0,4	16,2
Всего	22,8	21,7	25,3	16,7	—	186,4	—	—

* UNCTAD, World Investment Report 2004: The Shift Towards Services. Annex: Table B. 1. P. 371; Table B. 3. P. 380; Table B. 5. P. 397–398; Table B. 5. P. 409–410 // www.unctad.org/wir/2004; расчеты автора.

ватии и Болгарии – 53–56%, и лишь в Македонии и Сербии и Черногории она не достигла половины¹⁵.

В странах-кандидатах развитию торговли с ЕС способствовало то, что они уже в период ассоциированного членства получили возможность до 60–65% товарооборота с ним реализовывать на беспошлинной основе, а с 2001 г. торговля промышленными товарами была практически на 100% освобождена от таможенных барьеров и каких-либо количественных ограничений.

Экспорт в большинстве стран региона стал одним из главных факторов экономического роста. За 1995–2003 гг. его наибольшего увеличения добились Венгрия (почти в 4 раза), Словакия, Польша, Чехии, Румыния и Албания (в 2,5–3 раза). Либерализация торговли с ЕС дала возможность странам Центральной Европы значительно улучшить товарную структуру экспорта, в которой возросла доля машин и оборудования, а также промышленной продукции высокой степени обработки. Скромнее успехи большинства постюгославских государств и Болгарии, в экспорте которых высокой остается доля сельскохозяйственной продукции.

Несмотря на динамичный рост экспорта, торговые балансы во всех странах из года в год сводятся с отрицательными сальдо. Немалую лепту в это вносят иностранные инвесторы, наращивающие импорт. Правда, в новых странах ЕС за два года, предшествовавших вступлению, внешнеторговая сбалансированность улучшилась, в основном вследствие замедления темпов экономического роста и соответственно роста импорта. Отношение экспорта к импорту в 2003 г. лишь в Польше не достигало 80%, а в Словакии, Венгрии, Чехии и Словении повысилась до 90–99%. В остальных странах положение значительно хуже. В Македонии, Болгарии и Румынии экспортная выручка покрыла расходы на импорт на 60–75%, в Хорватии – на 45%, а в Сербии и Черногории – на 35%.

После открытия экономики внешнему рынку в страны Центральной и Восточной Европы стали достаточно активно идти прямые иностранные инвестиции (табл. 5). В общей сложности иностранные компании вложили в них до конца 2003 г. 186 млрд долл.

Почти три четверти всего инвестированного в регионе иностранного капитала сосредоточены в трех странах – Польше, Чехии и Венгрии. По объему накопленных ПИИ на душу населения с большим отрывом лидируют Венгрия и Чехия, за которыми следуют Хорватия, Словения и Словакия. Эти же страны (кроме Словении), судя по соотношению объемов накопленных ПИИ и ВВП, имеют самую высокую степень проникновения иностранно-

го капитала в экономику. Высокую интенсивность притока в них ПИИ обусловили не только возможности получения хорошей прибыли на вложенный капитал, но и низкие инвестиционные риски¹⁶. Большое значение имело то, что большинство этих стран раньше других создали необходимые макроэкономические условия для устойчивого экономического роста и обеспечили стабильную институциональную и правовую базу для привлечения иностранных инвестиций, применив нормы, близкие к действующим в ЕС (на компании «старого» Евросоюза в Чехии, Венгрии, Польше, Словении и Словакии в 2004 г. приходилось около 80% всего объема накопленных прямых иностранных инвестиций).

Балканские государства, кроме Хорватии, из-за нестабильной политической ситуации, медленных темпов системной трансформации и неустойчивых рыночных институтов до сих пор считались зоной высоких рисков и мало привлекали инвесторов. Основную часть финансовых средств, полученных из-за границы Сербией и Черногорией, Боснией и Герцеговиной, Македонией, до недавнего времени составляла донорская помощь иностранных государств и кредиты международных финансовых организаций. По всем показателям привлечения в экономику прямых иностранных инвестиций, как абсолютным, так и удельным, они сильно отстают от стран Центральной Европы, и это отставание вряд ли удастся преодолеть даже в среднесрочной перспективе.

Главным объектом интереса иностранных инвесторов во всех странах региона стали приватизируемые промышленные предприятия, телекоммуникационные системы и банки. Основная часть средств была вложена в их приобретение и модернизацию. Инвестиции в новые предприятия (greenfield investments) стали расти только тогда, когда большая часть привлекательных для инвесторов старых объектов была продана. В частности, крупные инвестиционные проекты были реализованы иностранными компаниями в автомобильной и электронной промышленности в Чехии, Словакии, Венгрии. К началу текущего десятилетия они достигли половины общего объема прямых иностранных инвестиций, поступающих в Болгарию¹⁷.

2003 г. стал переломным для динамики прямых иностранных инвестиций. Их приток в страны Центральной Европы и Словению, активно привлекавшие капитал на протяжении всего периода трансформации, упал почти втрое. Причем это не было связано с глобальной тенденцией: инвестиционная активность в мире по сравнению с 2002 г. не изменилась. Причина кроется в значительном уменьшении предложения приватизационных сделок – как из-за того, что наиболее прибыльные ниши в экономике указанной группы стран уже освоены транснациональными корпора-

циями, так и в связи с приостановкой в ряде стран приватизации в отраслях, стратегически важных для экономического роста¹⁸. В то же время увеличивается объем иностранных инвестиций в экономику большинства стран Юго-Восточной Европы, активная приватизация в которых продолжается.

Прямые иностранные инвестиции принесли странам немало пользы, но с ними был связан и ряд негативных моментов. Так, с одной стороны, приток иностранного капитала увеличил общий объем капиталовложений, улучшил структуру производства, сопроваждался внедрением передовых технологий, современных форм организации и управления производством, способствовал улучшению качества продукции, повышению ее конкурентоспособности на внешних рынках и тем самым росту экспорта¹⁹, дал дополнительные доходы в государственные бюджеты (за счет налогов, рентных платежей и др.). С другой стороны, иностранные компании потеснили национальный сектор экономики в сфере производства, услуг и торговли, стали одной из главных причин значительного превышения импорта над экспортом²⁰, привели к росту безработицы (из-за закрытия старых производств и слабых связей иностранного сектора экономики с национальными поставщиками). Со временем начался отток за границу значительной части получаемой иностранными инвесторами прибыли, стала ограниченной экономическая независимость государств и их свобода в проведении национальной экономической политики. В странах с большим объемом прямых иностранных инвестиций развивается «дуализм» экономики, поскольку интеграция иностранного и национального секторов слаба и отечественные предприятия резко отстают по показателям эффективности, качеству продукции и оплате труда.

Баланс плюсов и минусов прихода иностранных инвесторов в страны Центральной и Восточной Европы оценить сложно, но одно очевидно: те страны, которые смогли привлечь прямые иностранные инвестиции в наибольшем объеме, добились наилучших результатов в подъеме экономики.

Главная цель макроэкономической политики стран Центральной и Восточной Европы – ускорение экономического роста и обеспечение равновесия на основных рынках: товарном, денежном, валютном и, косвенно, рынке рабочей силы. Частью этой цели является макроэкономическая стабильность, т.е. низкая инфляция и сбалансированные государственные финансы. Для их достижения правительства используют три основных инструмента воздействия на экономику со стороны спроса: бюджетно-налоговую политику, денежно-кредитную политику, и политику валютного курса.

Таблица 6. Баланс бюджетов центральных правительств (% к ВВП)*

Страна	1995 г.	2000 г.	2003 г.	2004 г.**
Страны, вступившие в ЕС***				
Венгрия	-5,5****	-3,0	-6,2	-5,3
Польша	-2,2	-0,7	-3,9	-5,5
Словакия	-0,9	-12,3	-3,7	-5,5
Словения	0,9	-3,5	-2,0	-2,1
Чехия	-13,4	-3,7	-12,5	-4,3
Страны – кандидаты в ЕС****				
Болгария	-5,6	-0,6	-0,0	1,7
Румыния	-4,1	-4,0	-2,0	-1,0
Хорватия	-0,7	-6,5	-6,3	...
Страны, не являющиеся кандидатами в ЕС****				
Албания	-10,4	-7,5	-4,6	-5,2
Босния и Герцеговина	...	-7,0	0,8	...
Македония	-1,0	2,3	-1,6	-1,9
Сербия и Черногория	...	-0,9	-4,2	-1,7

* WIIW Research Reports. February 2004. N 303. P. 29; WIIW Research Reports. March 2005. N 314. P. 17, 65.
 ** Предварительные данные.
 *** По данным AMECO Database.
 **** По данным национальных статистических органов.

Достаточно жесткая бюджетно-налоговая политика, проводившаяся в большинстве стран Центрально-Восточной Европы в 90-е годы, позволила им подавить высокую бюджетную несбалансированность, с которой они столкнулись в начале реформ, и во второй половине 90-х годов отношение дефицитов государственных бюджетов к ВВП уже не представляло угрозы для макроэкономической стабильности. Однако с начала текущего десятилетия суммарный бюджетный дефицит стран Центральной и Восточной Европы стал увеличиваться (табл. 6). Это произошло под влиянием замедления экономического роста, быстрого снижения инфляции (которое привело к сокращению бюджетных доходов), увеличения расходов на трансформационные мероприятия (в том числе связанные с подготовкой к вступлению в ЕС), обслуживания государственного долга и консолидации долгов предприятий, оказавшихся в сложном финансовом положении из-за отсутствия жестких бюджетных ограничений. В ряде случаев

решающую роль играли специфические факторы – ликвидация в Чехии последствий наводнения 2002 г., финансирование populistических шагов правительств в ходе предвыборных кампаний и др.

Рост суммарного бюджетного дефицита в странах региона произошел в основном из-за ослабления бюджетной дисциплины в государствах Центральной Европы. В 2003 г. дефицит центрального государственного бюджета составлял в них 4–5% ВВП, значительно превысив показатели второй половины 90-х годов.

Болгария и Румыния, напротив, приняли решительные меры по ее ужесточению, и дефициты государственных бюджетов в них сегодня значительно ниже, чем в 90-е годы. Для Румынии укрепление бюджетной дисциплины было условием реализации программ иностранной финансовой помощи, Болгарии помог режим валютного курса (как известно, в ней действует механизм так называемого валютного совета)²¹.

Денежно-кредитная политика, как и бюджетная, в большинстве стран региона стала с начала текущего десятилетия более мягкой, чем была во второй половине 90-х годов. Особенно заметно это в государствах Центральной Европы, которые, стремясь сдержать укрепление национальных валют, уменьшили процентные ставки больше, чем снизились темпы инфляции (табл. 7). Исключение составляет Польша, где в 2001–2002 гг. в целях восстановления внешней сбалансированности экономики проводилась жесткая денежно-кредитная политика. Лишь с 2003 г. эта политика стала смягчаться.

Динамика валютных курсов свидетельствует об устойчивой тенденции к укреплению (как номинальному, так и реальному) большинства национальных валют. Эта тенденция стала результатом факторов структурного характера, а также притока спекулятивного иностранного капитала, который подстегивался ожиданиями падения процентных ставок по национальным облигациям по мере приближения стран к присоединению к ЕС и экономическому и валютному союзу (так называемая «игра в конвергенцию»).

Таблица 7. Реальные процентные ставки в некоторых странах Центральной и Восточной Европы (в %)*

Страна	2002 г.	2003 г.
Босния и Герцеговина	10,4	7,1
Болгария	5,1	1,9
Македония	14,3	8,0
Польша	10,7	...
Словакия	6,1	-2,2

* World Development Indicators 2004. World Bank. Washington, 2004. P. 179–181.

Таблица 8. Годовые темпы роста потребительских цен (в %)*

Страна	1996 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Страны, вступившие в ЕС						
Венгрия	23,5	9,8	9,2	5,3	4,7	6,8
Польша	19,9	10,1	5,5	1,9	0,8	3,5
Словакия	5,8	12,0	7,3	3,3	8,5	7,5
Словения	9,9	8,9	8,4	7,5	5,6	3,6
Чехия	8,8	3,9	4,7	1,8	0,1	2,8
Страны – кандидаты в ЕС						
Болгария	123,0	10,4	7,5	5,8	2,3	6,1
Румыния	38,8	45,7	34,5	22,5	15,3	11,9
Хорватия	3,5	6,2	4,9	2,2	1,8	2,1
Страны, не являющиеся кандидатами в ЕС						
Албания	12,7	–	3,1	5,2	2,4	2,9
Босния и Герцеговина	-11,5	5,0	3,2	0,3	0,6	0,8
Македония	2,3	6,2	5,3	2,4	1,2	-0,3
Сербия и Черногория	94,3	69,9	91,1	21,2	11,3	9,5

* IMF. World Economic Outlook. April 2004. Washington, 2004. P. 203; IMF. World Economic Outlook. April 2005. Washington, 2005. P. 217.
В некоторых случаях за ранние годы приведены данные по розничным ценам.

Более или менее продуманная и последовательная макроэкономическая политика обеспечила во всех странах Центрально-Восточной Европы значительное снижение темпов инфляции, двузначные или даже трехзначные показатели которой были их общей бедой на начальном этапе реформ (табл. 8). В последние годы снижению инфляции способствовало также замедление экономического роста, относительная стабилизация мировых цен на нефть и снижение цен на продовольствие. В 2004 г. темпы роста потребительских цен нигде, кроме Румынии, не превысили 10%. Во многих странах они были ниже средних по ЕС, а в Боснии и Герцеговине и Македонии рост цен вовсе прекратился. Однако, являющаяся безусловным достижением, стабилизация цен одновременно превратилась в вызов для экономической политики ряда стран, поскольку может оказать негативное влияние на дальнейший рост экономики.

Уровень цен остается в странах ЦВЕ низким по сравнению с западноевропейскими государствами²². Особенно это касается цен на жилье, общественный транспорт, медицинские услуги, ус-

луги образования, коммунальные услуги, а также многие основные продукты питания и товары, которые не могут экспортироваться из-за низкого качества или по каким-либо другим причинам. Для большинства населения стран Центральной и Восточной Европы эти позиции составляют существенную часть потребительской корзины, что позволяет сохранять невысокий по сравнению с развитыми западными государствами уровень заработной платы. Даже в самой богатой Словении он в среднем в 5 раз ниже, чем в странах «старого» ЕС²³. В других странах региона рабочая сила еще дешевле. Это помогает их производителям выдерживать конкуренцию западных фирм на внутреннем и внешнем рынках.

Со вступлением стран Центральной Европы и Словении в ЕС в них может ускориться подтягивание цен к западноевропейскому уровню. Это либо приведет к снижению реальной заработной платы и других доходов населения, что отрицательно отразится на совокупном спросе, либо вызовет соответствующее значительное увеличение номинальной заработной платы, что поставит под угрозу конкурентоспособность большого числа компаний. Смягчить последствия возможно только с помощью политики валютного курса, что является в новых странах ЕС главным аргументом противников быстрого присоединения к валютному союзу²⁴.

Нельзя, однако, забывать, что страны, вступившие в ЕС, утратили «экономическую независимость» и впредь должны будут более чем когда-либо согласовывать свою внутреннюю макроэкономическую политику с Брюсселем. В частности, правительства стран, еще не выполнивших маастрихтские критерии формальной монетарной конвергенции, должны будут проводить курс на жесткую экономию и корректировку финансовых послаблений последних лет, чтобы обеспечить соблюдение положений Пакта стабильности ЕС и выполнить требования, связанные со вступлением в валютный союз. Для этого, в частности, им придется осуществить реформу налогово-бюджетной сферы, которая вряд ли будет способствовать экономическому росту и дальнейшим структурным преобразованиям, по крайней мере в среднесрочной перспективе.

2. Социально-экономические результаты реформ

По прошествии почти полутора десятилетий с начала системной трансформации в странах Центральной и Восточной Европы вырисовывается достаточно ясная картина того, насколько оправдались связывавшиеся с ней надежды на повышение

Таблица 9. Годовые темпы прироста реального ВВП (в %)*

Страна	1995–1999 гг. (в среднем в год)	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2004 г. (1989 = 100)	2004 г. (1994 = 100)
Страны, вступившие в ЕС								
Венгрия	3,3	5,2	3,8	3,5	3,0	4,0	120	142
Польша	5,7	4,0	1,0	1,4	3,8	5,3	142	154
Словакия	4,6	2,0	3,8	4,6	4,5	5,5	120	152
Словения	4,4	3,9	2,7	3,4	2,5	4,4	126	147
Чехия	1,8	3,3	2,6	1,5	3,7	4,0	113	126
Страны-кандидаты в ЕС								
Болгария	-1,2	5,4	4,1	4,9	4,3	5,7	88	119
Румыния	-0,2	2,1	5,7	5,1	5,2	8,3	99	127
Хорватия	4,2	2,9	4,4	5,2	4,3	3,8	94	150
Страны, не являющиеся кандидатами в ЕС								
Албания	7,4	7,3	7,2	3,4	6,0	5,9	136	184
Босния и Герцеговина	35,8	5,5	4,3	5,3	4,0	5,2	59	408
Македония	1,8	4,5	-4,5	0,9	3,2	2,3	80	116
Сербия и Черногория	1,6	3,3	2,6	1,5	3,7	4,0	54	112

* Процесс перехода и показатели стран СНГ. Извлечение из «Доклада о процессе перехода за 2003 год». ЕБРР, ноябрь 2003. С. 12; IMF. World Economic Outlook. April 2004. Washington, 2004. P. 195; IMF. World Economic Outlook. April 2005. Washington, 2005. P. 209; расчеты автора.

эффективности экономики, ускорение экономического роста, улучшение жизни населения и преодоление экономического отставания от развитых западноевропейских стран.

Системная трансформация, вопреки ожиданиям, не принесла Центральной и Восточной Европе экономического прорыва. За период ее осуществления общие результаты экономического роста в регионе оказались более чем скромными (табл. 9). Прежде всего это объясняется глубоким спадом, который пережила экономика всех бывших социалистических государств в первые три-четыре года трансформации. Некоторые страны, преодолев спад, вновь оказывались в кризисе из-за ошибок экономической политики (Чехия, Румыния, Болгария). Государств, не сумевших остановить падение производства, в регионе не стало лишь к 2000 г. К этому же времени был восстановлен их суммарный дореформенный объем ВВП. Таким образом, Центральная и Восточная Европа потеряла для экономического роста целое десятилетие.

После 2000 г., который оказался для региона самым успешным за весь период трансформации, темпы роста в большинстве стран вновь снизились (кроме Словакии, Словении и Хорватии). Решающую роль в этом сыграло ухудшение внешних условий, связанное со спадом деловой активности в мире в целом и особенно в странах Европейского Союза. Кроме того, в ряде случаев неблагоприятное влияние оказали факторы внутреннего характера: жесткая денежно-кредитная политика в Польше, вызвавшая двухлетний застой в ее экономике; ужесточение бюджетной дисциплины в Румынии и Болгарии; катастрофическое наводнение в 2002 г. в Чехии, причинившее огромный ущерб ее промышленности, сельскому хозяйству и туризму. Замедление экономического роста произошло в основном из-за сокращения инвестиций. Сказалось также замедление темпов роста экспорта (хотя для сложившейся внешней конъюнктуры его динамика была вполне удовлетворительной). Основным источниками роста стало личное потребление, объем которого в большинстве стран существенно вырос.

Несмотря на замедление развития, экономика Центральной и Восточной Европы в текущем десятилетии растет быстрее мировой и вдвое быстрее экономики ЕС. В 2004 г. совокупный ВВП стран региона почти на четверть превысил дореформенный уровень. Тем не менее сократить сложившееся к началу реформ экономическое отставание от ЕС региону в целом не удалось, а для некоторых стран оно даже усилилось (табл. 10). Средний для Центральной и Восточной Европы показатель ВВП на душу населения, рассчитанный по паритету покупательной способно-

Таблица 10. ВВП на душу населения по текущему паритету покупательной способности*

Страна	Уровень к среднему в «старом» ЕС-15, %					2004 г. объем, евро
	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2003 г.	2004 г.	
Страны, вступившие в ЕС						
Венгрия	51	44	49	55	57	13 892
Польша	33**	37	42	42	44	10 582
Словакия	43	40	44	48	50	12 138
Словения	64	58	67	70	72	17 346
Чехия	68	60	59	63	64	15 565
Страны-кандидаты в ЕС						
Болгария	33	28	25	27	28	6 830
Румыния	31	34	23	27	29	6 977
Хорватия	39	34	37	42	43	10 404
Страны, не являющиеся кандидатами в ЕС						
Албания	9***	14	15	18	19	4 566
Босния и Герцеговина	...	...	23	24	25	6 094
Македония	25	24	24	23	23	5 615
Сербия	...	...	19	22	23	5 604

* WIIW Research Reports. February 2004. N 303. P. 38; WIIW Research Reports. March 2005. N 314. P. 114; расчеты автора.
 ** В Польше, начавшей системную трансформацию на год раньше других стран, этот показатель в 1990 г. был значительно ниже, чем в 1989 г.
 *** 1991 г.

сти, составляет немногим более 40% от его среднего уровня в «старом» ЕС. При этом самая богатая страна региона – Словения лишь в 2003 г. догнала по этому показателю беднейшую страну «старого» ЕС – Португалию.

Для преодоления такого разрыва потребуется не одно десятилетие даже при условии сохранения установившегося в последние годы опережения странами Центрально-Восточной Европы стран «старого» ЕС по темпам экономического роста. При этом необходимо учитывать, что высокая степень зависимости экономического роста в этих странах от конъюнктуры на западноевропейских рынках, которая остается слабой, вносит неопределенность в перспективы хозяйственного развития региона. Поэтому вполне вероятно, что относительная экономическая отсталость

будет долго оставаться важнейшим лимитирующим фактором успешной интеграции региона в Европейский Союз.

За приведенными общими характеристиками скрываются разительные различия между странами. С учетом итогов социально-экономического развития в период трансформации их можно разделить на две группы.

К первой группе относятся страны Центральной Европы и Словения, в которых стартовые условия для системной трансформации были более благоприятными, рыночные реформы проводились достаточно последовательно, а экономическая политика была относительно продуманной и эффективной. Провозгласив либеральный курс реформ, эти страны не уповали на всесилье «рыночной самоорганизации», а обеспечили достаточно высокую степень управляемости экономики. Либерализация хозяйственной деятельности изначально сопровождалась в них последовательным формированием адекватного рыночным экономическим системам правового поля и институциональным строительством. Благодаря этому здесь раньше, чем в других государствах региона, сформировались более или менее целостные рыночные экономические системы, была достигнута относительная макроэкономическая стабильность и начался достаточно устойчивый экономический рост, который лишь в Чехии был временно прерван валютно-финансовым кризисом 1997 г. Это позволило превзойти в 2004 г. дореформенные объемы ВВП в 1,3–1,5 раза. В результате Венгрия, Польша, Словакия и Словения несколько сократили отставание от ЕС по душевому показателю ВВП.

Вторую группу составляет большинство стран Юго-Восточной Европы. Они имели худшие стартовые условия для системной трансформации, проводили структурные реформы менее последовательно, допускали серьезные просчеты в экономической политике, долго не обеспечивали верховенства закона, а некоторые, кроме того, пострадали от распада государств, в которые прежде входили, и сопровождавших этот распад военных конфликтов.

Экономика балканских государств до конца 90-х годов не могла выйти из рецессии, лишь изредка прерывавшейся кратковременным оживлением. Последствия трансформационного спада в них до сих пор не преодолены, и экономическое положение остается хуже, чем было к началу трансформации. ВВП вырос по сравнению с дореформенным уровнем лишь в Албании (за счет специфических факторов, оставленных за рамками данного исследования).

На перспективах экономического роста может неблагоприятно отразиться сегодняшняя тревожная ситуация в инвестицион-

ной сфере: в большинстве стран региона капиталовложения в начале текущего десятилетия росли незначительно или даже сокращались (в частности, в Польше из-за жестких мер правительства по преодолению возникшей макроэкономической несбалансированности – так называемый «перегрев экономики»).

Отраслевая структура экономики стран Центральной и Восточной Европы претерпела за годы реформ существенные изменения и с формальной точки зрения стала более прогрессивной (табл. 11). Почти везде (кроме Албании и Боснии и Герцеговины) в производстве ВВП снизилась доля сельского хозяйства и промышленности, особенно горнодобывающей и тяжелой, и возросла доля сферы услуг. При этом различия между странами остаются значительными. В странах Центральной Европы структура экономики близка к той, которая характерна для развитых государств. Доля сельского хозяйства в производстве ВВП составляет в них лишь 3–4%, промышленности – 30–40%, а на сферу услуг приходится 57–67%. В странах Юго-Восточной Европы сохраняется относительно высокая (а в Албании – очень высокая) доля сельского хозяйства при приблизительно такой же, как в странах Центральной Европы, доле промышленности и относительно низкой доле сферы услуг.

За благоприятными с виду показателями не всегда стоят позитивные процессы. Так, сокращение доли промышленности в странах Юго-Восточной Европы происходило не столько в результате развития сферы услуг, сколько из-за уменьшения объема самого промышленного производства. Ни одна из этих стран еще не преодолела последствий его спада в первые годы реформ: в Словении объем выпуска промышленной продукции был в 2004 г. на 10% меньше, чем в 1989 г., в Хорватии – на 30%, в Болгарии и Румынии – на 40%, а в остальных балканских странах – в 2,5 раза. Из стран Центральной Европы значительно увеличили выпуск промышленной продукции по сравнению с 1989 г. лишь Венгрия (в 1,7 раза) и Польша (в 1,6 раза). Две другие страны – Словакия и Чехия – едва превзошли дореформенный уровень (на 13% и 6% соответственно)²⁵.

Структура промышленности не претерпела тех изменений, которых можно было ожидать, исходя из звучавших в первые годы реформ объяснений индустриального спада сворачиванием устаревших нерентабельных производств. Возобновившийся с середины 90-х годов промышленный рост происходил в основном за счет традиционных отраслей, что во многом связано с отсутствием долгосрочной промышленной политики. Новые производства стали играть значительную роль в увеличении выпуска промышленной продукции только с ростом притока прямых иностранных

Таблица 11. Секторальная структура экономики*

Страна	ВВП, млрд долл.		Сельское хозяйство		Промышленность		Услуги	
	1990 г.	2003 г.	% к ВВП					
			1990 г.	2003 г.	1990 г.	2003 г.	1990 г.	2003 г.
Страны, вступившие в ЕС								
Венгрия	33,1	82,7	15	4	39	31	46	65
Польша	59,0	209,6	8	3	50	31	42	66
Словакия	15,5	32,5	7	4	59	30	33	67
Словения	17,4	27,7	6	3	46	36	49	61
Чехия	34,9	89,7	6	4	49	39	45	57
Страны-кандидаты в ЕС								
Болгария	20,7	19,9	17	12	49	31	34	58
Румыния	38,3	57,0	24	12	50	36	26	52
Хорватия	24,8	28,8	10	8	34	30	56	62

Таблица 11 (окончание)

Страна	ВВП, млрд долл.		Сельское хозяйство		Промышленность		Услуги	
	1990 г.	2003 г.	% к ВВП					
			1990 г.	2003 г.	1990 г.	2003 г.	1990 г.	2003 г.
Страны, не являющиеся кандидатами в ЕС								
Албания	2,1	6,1	36	25	48	19	16	56
Македония	4,5	4,7	9	12	46	30	45	57
Босния и Герцеговина	...	7,0	...	17	...	35	...	49
Сербия и Черногория**	...	20,7	...	15	...	32	...	53
<i>Мир в целом</i>	21 688	36 461	5	4	34	28	61	68
<i>Страны с высоким уровнем доходов</i>	17 691	29 341	3	2	33	27	65	71
<p>* World Bank. World Development Indicators 2005. Washington, 2005. Chapter 4. Table 4.2; World Bank. World Development Report 2005. New York, 2005. P. 260–261; New Europe... 2004. P. 62.</p> <p>** Данные по структуре ВВП за 2002 г.</p>								

инвестиций: сначала в Венгрии и Польше и лишь в последние годы – в Чехии и Словакии.

Несмотря на весьма впечатляющее снижение доли сельского хозяйства в производстве ВВП, доля занятого в нем населения остается в регионе большой, в 4 раза превышая средний показатель стран «старого» ЕС. При этом в странах Центральной Европы, предпринявших за годы реформ решительные шаги по изменению структуры экономики, эта доля значительно снизилась (в Польше – на 25%, в Словакии – более чем в 1,5 раза, в Венгрии – почти в 2,5 раза) и к концу 90-х годов ни в одной из них, кроме Польши, не достигала двузначных показателей. В последней она все еще составляет почти 20%, в 5 раз превышая долю отрасли в производстве ВВП. Еще выше доля занятых в сельском хозяйстве в Болгарии и Румынии. Причем за годы реформ она в них, а также в Словении, даже увеличилась²⁶.

Во многих странах нерациональной является структура землепользования, низка эффективность производства. Велик разрыв в уровне производительности сельскохозяйственного труда: в Словении он составляет 94%, в Чехии – 88%, а в Польше – лишь 13% от среднего уровня в «старом» ЕС.

Надо сказать, что в целом в период трансформации развитию села в странах Центрально-Восточной Европы уделялось недостаточное внимание. Сельские районы во многих отношениях отстают от городских, бедность и безработица достигают в них значительно больших масштабов. Условия для инвестиций в сельской местности намного хуже, чем в городах, как в плане доступности финансовых средств, так и в отношении качества инфраструктуры. Плохой инвестиционный климат стал причиной слабого роста и медленной реструктуризации предприятий в сельской местности – как сельскохозяйственных, так и всех других²⁷.

Важным, если не основным, показателем успеха реформ служит то, как изменения в системах управления и созданные условия для роста экономики сказались на жизни населения, каким был баланс выигрыша и потерь для отдельных категорий граждан и семей.

Сегодня совершенно ясно, что за системную трансформацию странам ЦВЕ пришлось заплатить значительной частью прежних достижений в социальной сфере. Какой бы ни была динамика уровня жизни, общее последствие реформ – утрата населением ощущения стабильности и социальной защищенности.

Главной угрозой стала безработица. Многие люди лишились работы уже в первые годы трансформации, когда останавливались предприятия, прекращали свою деятельность организации, закрывались сельскохозяйственные кооперативы, прошли сокра-

Таблица 12. Среднегодовой уровень безработицы (в %)*

Страна	1995 г.	2000 г.	2003 г.	2004 г.
Страны, вступившие в ЕС				
Венгрия	11,7	8,7	5,9	6,1
Польша	14,9	15,1	19,6	19,3
Словакия	13,1	17,9	17,4	18,5
Словения	14,5	12,0	6,7	6,3
Чехия	2,9	8,8	7,8	8,3
Страны-кандидаты в ЕС				
Болгария	11,1	17,9	13,7	12,0
Румыния	9,5	10,5	7,0	7,5
Хорватия	15,1	22,3	14,3	13,8
Страны, не являющиеся кандидатами в ЕС				
Албания **	...	...	15,0	14,4
Босния и Герцеговина **	...	...	42,0	42,0
Македония	36,9	...	36,7	37,0
Сербия и Черногория	24,7	26,7	15,2	15,0

* Countries in Transition 2002. ILO Handbook of Statistics. Bratislava, 2002. P. 16–17, 28–29; ILO Research Reports. March 2005. N 314. P. iv.
По данным национальных обследований рынка рабочей силы, проводимых в соответствии с методологией МОТ.
** На основе данных о числе зарегистрированных безработных на конец соответствующего года.

щения в органах государственного управления. Позже ряды безработных стали пополняться в ходе приватизации государственных предприятий, которая сопровождалась увольнениями работников. Свою роль в росте безработицы сыграла низкая эластичность рынка труда, несоответствие предложения и спроса на рабочую силу по профессиям и квалификациям.

Учитывая большой скрытый избыток занятых на государственных предприятиях бывших социалистических стран, появление безработицы можно в целом считать закономерным результатом рыночных реформ. Однако во многих странах она приобрела такие масштабы, что превратилась в серьезную экономическую и политическую проблему (табл. 12).

Особенно велика безработица в балканских государствах (кроме Румынии), а среди стран Центральной Европы – в Словакии и Польше, в которых произошедшие в период трансформации существенные изменения структуры экономики высвободили

значительную часть рабочей силы из сельского хозяйства. В Словении, напротив, низкий уровень безработицы частично объясняется переливом части рабочей силы в сельское хозяйство. Та же тенденция, как было показано выше, наблюдалась в Румынии и Болгарии, и если бы не она, то уровень безработицы в этих двух странах мог оказаться сегодня выше, чем в Польше.

Характерно, что во всех странах с высоким уровнем безработицы, кроме Словакии и Хорватии, ее рост продолжается. Суммарная численность официально зарегистрированных в регионе безработных превысила в 2003 г. 7 млн человек.

В обозримой перспективе существенного снижения безработицы в большинстве стран не предвидится, поскольку темпы роста производства остаются невысокими, а структурные реформы продолжают высвобождать избыток рабочей силы, все еще сохраняющийся на предприятиях с государственной долей в капитале. Кроме того, в странах с большой долей сельскохозяйственного населения (Румыния, Болгария, Польша) далеко не исчерпан традиционный источник роста числа безработных – миграция населения из сел в города. Это делает проблематичным распространение на страны, вступившие в ЕС, действующего в нем принципа свободы передвижения рабочей силы.

Далеко не всем странам системная трансформация принесла рост благосостояния населения. На начальном этапе реформ валовой национальный доход (ВНД) на душу населения, являющийся одним из основных показателей уровня жизни населения, всюду уменьшился. Во второй половине 90-х годов государства Центральной Европы и Словения смогли восстановить, а затем значительно превзойти его дореформенный уровень. В то же время в большинстве стран Юго-Восточной Европы (за исключением Хорватии) положение почти не улучшилось или даже ухудшилось по сравнению с началом реформ. В результате разрыв между странами региона в уровне жизни населения за годы трансформации значительно увеличился. Самая богатая из них, Словения, где ВНД на душу населения по паритету покупательной способности составлял в 2002 г. 18,5 тыс. долл., почти в 3,5 раза превосходит самую бедную, Албанию (5,5 тыс.). В остальных балканских государствах, кроме Хорватии, этот показатель составляет 6–7 тыс. долл.²⁸, что вдвое меньше, чем в Чехии, Словакии и Венгрии (13–15 тыс. долл.). Польша и Хорватия занимают среднее положение (10 тыс. долл., что примерно равно российскому показателю)²⁹.

Близкой к динамике ВНД на душу населения была динамика оплаты труда. В первые годы рыночных реформ средняя заработная плата в большинстве стран Центральной и Восточной

Европы существенно снизилась. Со второй половины 90-х годов, после преодоления трансформационного спада в экономике, она стала постепенно расти, но к настоящему времени заметно превысила дореформенный уровень лишь в Чехии, Польше и Словении. В то же время в Болгарии, например, работающие продолжают получать за свой труд вдвое меньше, чем до начала реформ.

На фоне не слишком впечатляющей динамики доходов за период трансформации усилилась неравномерность их распределения между городским и сельским населением и между отдельными социальными группами. К началу реформ разрыв в доходах между 10% самых богатых и 10% самых бедных семей составлял в странах Центральной и Восточной Европы 2,5–3 раза. В настоящее время в Чехии, Словакии, Польше, Венгрии и Словении, проводивших наиболее социально ориентированную экономическую политику, он увеличился до 4–5 раз, а в некоторых балканских государствах – до 10 раз.

Рост дифференциации доходов отчасти стал естественным следствием внедрения в экономику рыночных принципов и в какой-то мере был необходим для избавления от «уравниловки» и формирования системы доходов, которая стимулирует стремление к получению образования, ответственному выполнению профессиональных обязанностей или активному предпринимательству. Однако чрезмерное в ряде случаев усиление социального неравенства было вызвано ошибками в политике реформ, а также слабостью правового порядка. Те, кто смогли найти себе достойное место в новых экономических условиях и, особенно, воспользовавшиеся этими условиями не вполне законным образом, стали более обеспеченными и даже богатыми. В то же время слабые социальные группы (прежде всего лица, потерявшие работу, малоквалифицированные работники, жители сельской местности, многодетные семьи и пенсионеры) стали жить хуже.

С падением в начале системной трансформации общего уровня доходов в странах ЦВЕ стало расти число бедных. В дальнейшем расширение зоны бедности прямо зависело от степени материально-имущественного расслоения общества. В Албании, Румынии и Македонии за чертой бедности, которой по международным стандартам считается доход в 4,3 долл. в день³⁰, находится почти половина населения. Страны Центральной Европы, не допустившие резкой дифференциации общества по уровню доходов и, в частности, обеспечившие достойный размер пенсионных пособий, предотвратили разрастание бедности. Меньше всего бедных в Словении и Чехии – 1% населения³¹.

Хотя дифференциация доходов достаточно сильна во всех странах региона, она в них значительно меньше, чем в России.

Страны Центральной Европы и Хорватия имеют показатель ВНД на душу населения ниже российского. Тем не менее в них заметно меньше, чем в России, доля людей, живущих за чертой бедности. Это дает основание полагать, что в России была возможность избежать материально-имущественной поляризации общества и разрастания бедности без ущерба для прогресса реформ и темпов экономического роста.

Общественное благосостояние, как известно, определяется не только материальными показателями жизненного уровня населения. Важны и характеристики качества жизни, такие как жилищные условия, уровень медицинского обслуживания, продолжительность жизни, качество и доступность образования. Эти характеристики, так же как уровень доходов, свидетельствуют в пользу более высокой оценки реформ в странах Центральной Европы и Словении, чем в балканских государствах. Тем не менее ситуация нигде не выглядит полностью благополучной.

Уровень социального обеспечения, как и в целом объем предоставляемых государством социальных услуг, по которому европейские социалистические страны до начала реформ почти не уступали развитым западным государствам, а в ряде областей превосходили их, за период системной трансформации существенно снизился. Во многих странах стали проводиться социальные реформы, направленные на ограничение масштабов государственной поддержки населения и повышение ее адресности. Реформы здравоохранения ограничили доступ к нему той части населения, которая не имеет средств на оплату резко подорожавших медицинских услуг и лекарств. Реформы образования, сопровождавшиеся приватизацией образовательных учреждений и введением платы за обучение, лишили молодых людей равных возможностей учиться. Реформы жилищно-коммунального хозяйства практически полностью переложили его расходы на плечи населения. Из-за бюджетной несбалансированности перед странами Центральной и Восточной Европы стоит задача и дальше продолжать болезненные и непопулярные реформы, «ужимающие» социальные расходы государства.

* * *

Проведенный анализ социально-экономических реформ в Центрально-Восточной Европе приводит к следующему заключению.

В большинстве стран региона налицо очевидный прогресс в реформировании экономических систем: хозяйственная деятельность либерализована, созданы (хотя и не всегда эффектив-

но действуют) все основные институты рыночной экономики, заложен фундамент финансового рынка. Растет способность экономики реагировать на сигналы рынка, поведение предпринимателей и потребителей все более подчиняется законам рыночной экономики. В условиях значительной либерализации внутренних рынков и растущей международной конкуренции большинство предприятий региона смогли не только выжить, но и укрепить свои позиции, в том числе на внешних рынках. Тем не менее реформы еще не завершены и странам Центральной и особенно Восточной Европы потребуется время, чтобы освоить модель экономических систем, присущую зрелым рыночным экономикам.

Темпы и размах экономических реформ, как и всей системной трансформации, были в странах разными и в значительной степени зависели от перспектив присоединения к Европейскому Союзу. Наибольших успехов добились страны Центральной Европы и Словения, принятые в ЕС в 2004 г. На втором месте – те страны Юго-Восточной Европы, которые готовятся к вступлению в него в ближайшие годы – Болгария, Румыния и Хорватия. Остальные балканские государства, пережившие в 90-е годы сильные политические потрясения, военные конфликты и оставшиеся за рамками процесса европейской интеграции, отстали в проведении реформ.

Сегодня страны, вступившие в ЕС, и кандидаты на присоединение к нему продолжают укрепление институтов, обеспечивающих нормальное функционирование рыночной экономики. Большинство из них приступили к глубоким структурным реформам в базовых отраслях, энергетическом секторе и на транспорте. Существенный прогресс в реформах отмечается в последние годы и в странах, оставших в реформировании экономики в предыдущие годы. Это относится прежде всего к Сербии и Черногории, Боснии и Герцеговине.

Рыночные реформы пока не принесли экономического прорыва Центральной и Восточной Европе, а их социальная цена оказалась высокой. Различия в социально-экономических результатах системной трансформации в отдельных странах привели к усилению экономической неоднородности региона: страны Центральной Европы и Словения оставили далеко позади по уровню социально-экономического развития большинство балканских государств.

Состоявшееся расширение Европейского Союза на восток может стать предпосылкой закрепления появившейся в регионе разделительной линии. По одну ее сторону находятся экономически более развитые страны, добившиеся прогресса в рефор-

мах и получившие дополнительный импульс для экономического роста от вступления в ЕС, по другую – экономически менее развитые страны, которые пока остаются за рамками европейской интеграции и которым еще предстоит столкнуться со многими трудностями в процессе преобразования экономических систем. Тем более, что эти преобразования будут проводиться, скорее всего, собственными силами, без существенной внешней поддержки, которой пользовались пионеры системной трансформации.

¹ В российской научной литературе эти вопросы были наиболее полно освещены, в том числе автором данной главы, в коллективной монографии: Центрально-Восточная Европа во второй половине XX века. В 3 т. М.: Наука, 2002. Т. 3.

² Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union. COM (97) 2000 final.

³ Strategy Paper 2001. Commission of The European Communities. Brussels, 2001 // <http://europa.eu.int>

⁴ Процесс перехода и показатели стран СНГ. Извлечение из «Доклада о процессе перехода за 2003 год» // ЕБРР, ноябрь 2003. С. 3 // <http://www.ebrd.com/pubs/tr/03/russian/main.htm>

Оценка доли частного сектора в производстве ВВП сделана на основе статистических данных из официальных (государственных) и неофициальных источников и является приблизительной. В эту долю включен доход, полученный зарегистрированными и незарегистрированными частными компаниями от формальной и неформальной деятельности (при наличии о последней надежной информации). При этом под частными компаниями понимаются все предприятия с контрольным пакетом акций в частной собственности физических или юридических лиц.

⁵ New Europe -- Report on Transformation // Ed. by D. Rosati. Warsaw, 2003. Chapter 3. P. 38.

⁶ См. Privatization in Postcommunist Countries // Ed. by B. Blashchik, R. Woodward. Warszawa, 1996. Vol. 1. P. 186–188; *Blaszczyk B. Prywatyzacja w Polsce po czesciu lat* // CASE Reports. 1997. N 9. P. 16–17.

⁷ New Europe... 2003. Chapter 3. P. 41.

⁸ Для сравнения: в странах ЕС, где государственное субсидирование промышленности формально запрещено, но на практике сохраняется в отдельных отраслях в порядке исключения, этот показатель составляет немного более 1%.

⁹ *Mitra P.K., Selowsky M. Lessons from a Decade of Transition in Eastern Europe and the Former Soviet Union* // Finance & Development. 2002, June. Vol. 39. N 2 // <http://www.worldbank.org>

¹⁰ НДС не введен в Сербии и Черногории, в Боснии и Герцеговине, в которых действует налог с продаж.

¹¹ New Europe... 2003. Chapter 2. P. 65–66.

¹² Strategy Paper 2001. Strategy Paper 2002. Commission of The European Communities. Brussels, 2001, 2002 // <http://europa.eu.int>

¹³ Данные включают расходы частных фирм, которые в странах с переходной экономикой финансируют до половины всего объема НИОКР.

¹⁴ New Europe... 2003. Chapter 3. P. 47.

¹⁵ Рассчитано по: *Podkaminer L. et al. Transition Countries on the Eve of EU Enlargement* // WIIW Research Reports. February 2004. N 303. P. 10, 12.

СОЦИАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ
ТРАНСФОРМАЦИИ

- ¹⁶ Согласно коэффициенту инвестиционного риска, публикуемому Всемирным банком, среди стран Центральной и Юго-Восточной Европы наиболее безопасными и «дружелюбными» для иностранных инвестиций являются Словения, Венгрия, Чехия, Польша и Словакия.
- ¹⁷ Strategy Paper 2001.
- ¹⁸ Podkaminer L. et al. Transition Countries Resist Global Slowdown: Productivity Gains Offset Effects of Appreciation // WIIW Research Reports. February 2003. N 293. P. 6.
- ¹⁹ Рост доходов от экспорта, особенно в транспортном машиностроении и производстве электрооборудования и оптических приборов, произошел в основном благодаря созданным иностранными инвесторами новым крупным производствам.
- ²⁰ Так, в Польше суммарное отрицательное сальдо баланса внешнеторговых операций предприятий с долей иностранного капитала выросло за вторую половину 1990-х годов в 4 раза и составило в 1999 г. более $\frac{2}{5}$ всего пассива внешнеторгового баланса страны. Правда, с ростом объемов экспорта продукции предприятий с иностранным капиталом их доля во внешнеторговых дефицитах в большинстве стран снизилась.
- ²¹ В результате ослабления бюджетной дисциплины четыре из пяти стран Центральной Европы, принятых в ЕС (Венгрия, Польша, Словакия и Чехия), в последние годы вышли далеко за лимит одного из фискальных критериев формальной монетарной конвергенции, установленных ЕС в Маастрихтском договоре (отношение дефицита к ВВП не более 3%), которому все они, кроме Венгрии, соответствовали в середине 90-х годов. Удерживать ниже установленного «потолка» дефицит бюджета удается только Словении. Более того, Венгрия и Польша приближаются к предельно допустимому уровню второго критерия, в соответствии с которым отношение государственного долга к ВВП не должно превышать 60%. Все это ставит под вопрос возможность присоединения в ближайшие годы новых стран ЕС к экономическому и валютному союзу. Напротив, Болгария и Румыния, прием в ЕС которых отложен, сегодня отвечают маастрихтским фискальным критериям.
- ²² С учетом соотношения паритета покупательной способности и обменного курса валют в 2004 г. уровень цен в Болгарии, Македонии, Румынии, Боснии и Герцеговине, Сербии и Черногории, Албании составлял от 37 до 45%, в Польше, Чехии, Словакии, Венгрии, Хорватии от 48 до 60%, а в Словении – 75% от среднего уровня цен в «большом» ЕС (Havlik P. et al. Accelerating GDP Growth, Improved Prospects for European Integration // WIIW Research Reports. March 2005. N 314. P. V–VI).
- ²³ Расширение ЕС – открывающиеся возможности для бизнеса. Анализ плюсов и минусов, связанных с расширением ЕС. Брюссель: Комиссия Европейского Союза, 2003.
- ²⁴ Poschl J. Economic Developments in CEE Region // WIIW Spring Seminar 2002. Vienna, March 2002. P. 2.
- ²⁵ Countries in Transition 2000 // WIIW Handbook of Statistics. Bratislava, 2000. P. 8–9; Havlik P. et al. Op. cit. P. 7, 55.
- ²⁶ New Europe... 2002. Chapter 2. P. 71.
- ²⁷ Transition Report 2001. Executive summary. European Bank for Reconstruction and Development // <http://www.ebrd.com>
- ²⁸ Отсутствуют данные по Сербии и Черногории.
- ²⁹ World Bank. World Development Indicators 2003. Washington, 2003. P. 14.
- ³⁰ По паритету покупательной способности валют, рассчитанному Всемирным банком.
- ³¹ New Europe.... 2003. Chapter 3. P. 63–64.

В первые годы реформ в результате масштабного падения производства во всех странах Центральной и Восточной Европы снижался жизненный уровень и ухудшалось качество жизни основной части населения. Быстрое развитие массовой безработицы, расширение бедности, углубление дифференциации доходов населения, разрушение системы социальных гарантий происходили во всех рассматриваемых странах, хотя и с разной степенью остроты. При этом глубина падения жизненного уровня в каждой из них определялась в основном достигнутыми ранее уровнем развития социальной сферы, накопленным запасом социальной прочности, качеством экономической и социальной политики и в меньшей мере – избранной моделью преобразований («шоковая терапия» или градуализм). Значительно более низкой по сравнению с прежними декларациями оказалась на начальных этапах реформ и реальная помощь странам региона со стороны международных организаций и развитых государств, которая могла бы смягчить экономический спад и его социальные последствия.

В то же время для населения стран ЦВЕ были характерны высокие социальные ожидания. Они в значительной степени были обусловлены обширными социальными программами, осуществленными в 70-е годы и превышающими экономические возможности стран¹, и подпитывались сравнением с жизненным уровнем ближайших западных соседей. Неизбежным стало преодоление эйфории относительно возможностей рынка решить в короткие сроки назревшие социальные проблемы и быстро обеспечить сравнимый с западными стандартами уровень демократии и благосостояния. Между тем, по имеющимся оценкам, уровень жизни в среднем в регионе составляет примерно одну треть среднего по Европейскому Сообществу (ЕС). По данным за 2003 г. отношение ВВП на душу населения к среднему уровню по 15 государствам ЕС составляло (по паритету покупательной способности валют): в Венгрии – 55%, Польше – 42, Словакии – 50, Словении – 70, Чехии – 59%. В Болгарии и Румынии это соотношение не превышает 28%².

В основе избыточных потребительских ожиданий лежали и необоснованные социальные обещания программ различных партий и общественных движений, особенно на начальных этапах преобразований. Избыточный оптимизм, по утверждению польского экономиста Гж. Колодко, демонстрировали люди даже в

Германии, надеясь быстро вовлечь пять восточных земель (бывшую ГДР) в интегрированную рыночную экономику ФРГ. В конце 90-х годов Гж. Колодки писал: «Эта иллюзия похожа до сих пор бытует в перестроечной Европе, где мираж благосостояния от быстро приближающейся интеграции с Западной Европой все еще маячит на горизонте»³.

Реальные процессы формирования новой социально-экономической модели в подавляющей части стран ЦВЕ пошли несколько иным путем, чем первоначально намечалось. На фоне трансформационного кризиса и связанных с ним проблем обнаружилось чрезвычайно сильное воздействие глубинных цивилизационных и культурологических факторов на весь ход развития этих государств, углубились различия между ними.

В этих условиях группе стран (Венгрия, Польша, Чехия, Словакия и Словения), определяющих «лицо» региона, благодаря более благоприятным исходным условиям, более высокому уровню подготовки и организации трансформационного процесса, а также более высокому качеству экономических и политических элит удалось сравнительно быстро и без значительных социальных конфликтов пройти основные этапы либерализации, приватизации и институциональных изменений. Немаловажную роль в этом сыграло качество управления социально-экономическими процессами. Сегодня страны ЦВЕ стоят перед новыми вызовами – необходимостью проведения институциональных социальных реформ и приспособления своих социальных систем к странам ЕС.

1. Социальная цена рыночных преобразований: мифы и реальность

Масштабы и темпы повышения (или снижения) благосостояния населения определяет прежде всего динамика такого макроэкономического показателя как валовой внутренний продукт (ВВП). Он является одним из показателей, на основе которых Организация Объединенных Наций (ООН) исчисляет индекс человеческого развития и характеризует объем ресурсов, которые могут быть использованы на потребление.

После драматического падения производства в первые три-четыре года после начала рыночных преобразований в странах ЦВЕ возобновился экономический рост (см. табл. 1).

Группе стран Центральной Европы (Венгрия, Польша, Словакия, Словения, Чехия) удалось восстановить дореформенный объем производства к 2000 г., а в 2003 г. он был превышен в Польше на 34%, в Словении – на 25, в Венгрии – 15, в Словакии –

Таблица 1. Динамика валового внутреннего продукта в реальном исчислении (1989 г. = 100)*

Страна	1993 г.	1995 г.	1998 г.	2000 г.	2003 г.
Болгария	73	77	68	74	84
Венгрия	82	86	95	104	115
Польша	88	99	117	127	134
Румыния	76	85	79	79	91
Словакия	74	84	97	99	111
Словения	83	93	104	115	125
Чехия	87	94	96	100	108

* UNICEF. Innocenti Social Monitor 2004. The MONEE Project CEE /CIS/ Baltic States. P. 91.

на 11 и в Чехии – на 8%. В Болгарии и Румынии объемы ВВП в 2003 г. были ниже, чем в 1989 г., на 16 и 9% соответственно.

Темпы роста ВВП остаются неустойчивыми. Некоторые страны, преодолев спад, вновь оказывались в кризисе после 2000 г. в силу главным образом ухудшения внешних условий. Темпы роста ВВП в наиболее экономически успешных странах снизились. Например, в Венгрии годовой прирост ВВП в 2003 г. равнялся 2,9% против 5,2% в 2000 г., в Словении соответственно 2,3 и 4,1%. В Польше годовые приросты составляли в 2000 г. 4%, в 2001 г. – 1%, в 2002 г. – 1,4% и лишь в 2003 г. они повысились до 3,7%⁴.

Экономический спад 90-х годов оказал непосредственное воздействие на жизненный уровень по всем его компонентам: сокращались доходы и потребление населения, разрушалась сложившаяся при социализме система социальных гарантий (прежде всего полной занятости, бесплатных для потребителей услуг образования и здравоохранения, государственных дотаций на жилищно-коммунальные и транспортные услуги). Возникли качественно новые для постсоциалистических стран социальные проблемы – безработица, широкомасштабная бедность, углубляющаяся дифференциация.

Экономический рост, как правило, не трансформировался в адекватное повышение реальной заработной платы. За исключением Чехии, Польши и Венгрии реальная заработная плата в 2003 г. не достигла дореформенного уровня, приблизились к этому уровню лишь две страны – Словакия и Словения (табл. 2).

Поскольку страны ЦВЕ еще не вышли на траекторию устойчивого экономического роста, динамика доходов населения в последние годы отличалась заметной неравномерностью. Почти во всех странах реальная заработная плата периодически снижалась,

Таблица 2. Динамика реальной заработной платы (1989 г. = 100)*

Страна	1993 г.	1998 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Болгария	68	43	49	50	60	64
Венгрия	83	80	84	91	103	113
Польша	71	85	111	114	109	118
Румыния	69	67	72	77	77	84
Словакия	71	88	81	82	91	89
Словения	69	83	87	90	96	98
Чехия	82	105	115	119	119	134

* UNICEF. Innocenti Social Monitor 2004. The MONEE Project CEE /CIS/ Baltic States. P. 95.

иногда довольно значительно. В Венгрии это произошло в 1995–1996 г.: реальная заработная плата в 1995 г. сократилась по сравнению с предыдущим годом на 12%, в 1996 г. – еще на 5%, и ее рост возобновился лишь в 1997 г.

В Чехии меры по жесткому регулированию заработной платы с помощью мер налоговой и денежной политики, а также ряда административных мер (включая замораживание заработной платы в бюджетных учреждениях), были приняты в 1997 г. В результате в 1997 г. среднегодовой прирост реальной заработной платы снизился до 2,3% (против 9% в 1996 г.), в 1998 г. темп прироста снизился на 1%. В Словении снижение темпов роста реальной заработной платы произошло после 1996 г.

В Польше, где поступательный рост доходов не прерывался экономическим кризисом, с конца 90-х годов задача ограничения платежеспособного спроса ставится в связи с необходимостью восстановления и поддержания макроэкономической сбалансированности. «Политика охлаждения» – снижение темпов роста платежеспособного спроса осуществляется в первую очередь за счет ограничения доходов населения. В первые годы текущего столетия темпы роста реальной заработной платы снижались, вплоть до ее замораживания.

Наиболее значительным было сокращение доходов в Болгарии и Румынии. В Болгарии, экономика которой в 1996 г. – первой половине 1998 г. находилась в глубоком кризисе, реальные доходы населения и реальная заработная плата снижались. Рестриктивный характер политики доходов в стране был обусловлен стремлением обеспечить неинфляционный рост доходов, увязать их с финансовыми результатами, а социальную защиту с ограниченными возможностями бюджета. В 1999 г. наметился рост реальной заработной платы, который, однако, пока не привел к

Таблица 3. Распределение доходов: коэффициент Джини*

Страна	1987–1990 гг.	1993–1994 гг.	2002 г.
Болгария	0,23	0,38	0,37
Венгрия	0,21	0,23	0,27
Польша	0,28	0,28	0,35
Румыния	0,23	0,29	0,29
Словакия	...	...	0,27
Словения	0,22	0,29	0,24
Чехия	0,19	0,23	0,23

(2001 г.)

* Making Transition Work for Everyone. Poverty and Inequality in Europe and Central Asia. The World Bank. Washington, D.C., 2000. P. 140; UNI CEF. Innocenti Social Monitor 2004. The MONEE Project CEE/CIS/ Baltic States. P. 110.
Коэффициент Джини – показатель степени неравенства в распределении доходов. Показатель равен 0 в случае равенства в доходах (когда каждый имеет одинаковый доход) и равен 1 при абсолютном неравенстве (когда весь доход получает один человек).

превышению уровня 1989 г. В 2003 г. реальная заработная плата в Болгарии была почти на 40% ниже, чем в дореформенном 1989 г. В Румынии динамика реальной заработной платы была крайне неустойчивой, ее непрерывное увеличение началось лишь с 2000 г., поэтому она еще почти на одну пятую ниже дореформенного уровня. В Словакии до сих пор нет устойчивости в положительной динамике данного показателя, что мешает достигнуть дореформенного уровня.

Уровень номинальной заработной платы в основной группе стран Центрально-Восточной Европы значительно превышает российский. Чешский экономист Р. Винтрова приводит следующие данные: в 2002 г. среднемесячная заработная плата (по паритету покупательной способности валют) составила в Словении 1518 евро, в Польше – 1044, в Чехии – 1030, в Венгрии – 921, в Словакии – 836, а в России – лишь 418 евро⁵.

Во всех странах региона произошло углубление дифференциации доходов в сочетании с ослаблением перераспределительных возможностей государства. Причем после возобновления экономического роста прослеживается тенденция сначала к углублению, а затем в ряде случаев к снижению подоходной дифференциации, или по крайней мере не происходит ее дальнейшего углубления (табл. 3).

Приведенные в таблице данные дают основания для следующих выводов: 1) неравенство по доходам увеличилось во всех рас-

сма­три­вае­мых стра­нах, хо­тя и в раз­ной сте­пени; 2) рост не­рав­не­ства был бы­стрым, т.е. про­изо­шел в те­че­ние срав­ни­тель­но ко­рот­ко­го про­ме­жут­ка вре­ме­ни; тем­пы его роста бо­лее чем в 2 ра­за пре­вы­ша­ли тем­пы роста не­рав­не­ства в стра­нах ОЭСР в 80-е го­ды в хо­де осу­ществ­ле­ния ли­бер­аль­ных ре­форм (Ни­дер­лан­ды, Ве­ли­ко­бри­та­ния, США); 3) уже на на­чаль­ных эта­пах транс­фор­ма­ции раз­ли­чия ме­жду стра­на­ми в сте­пени до­ход­ной диф­фе­рен­ци­а­ции уве­ли­чи­лись. В це­лом по евро­пей­ским стан­дар­там уро­вень до­ходов в стра­нах ре­ги­она не­льзя счи­тать слиш­ком вы­со­ким: он вы­ше, чем в э­галитар­ных го­су­дар­ствах Се­вер­ной Ев­ро­пы, но не пре­вы­ша­ет по­ка­за­те­ли стран с при­мер­но рав­ным объ­е­мом ВВП на ду­шу на­се­ле­ния.

Со­вер­шен­но по-и­но­му скла­ды­ва­лась диф­фе­рен­ци­а­ция до­ходов в Рос­сии. Рез­кое уг­луб­ле­ние иму­щес­вен­ной и до­ход­ной диф­фе­рен­ци­а­ции – один из са­мых глав­ных и дол­го­вре­мен­ных ре­зуль­та­тов осу­ществ­ляе­мой в Рос­сии мо­де­ли рыноч­ных пре­об­ра­зо­ва­ний.

Сра­зу же по­сле вве­де­ния в 1992 г. сво­бод­ных цен, ли­бер­а­ли­за­ции тор­го­вли и рын­ка тру­да, зна­чи­тель­но­го со­кра­ще­ния бю­джет­ных рас­хо­дов на со­ци­аль­ные нуж­ды про­изо­шло мас­со­вое пе­ре­ме­ще­ние на­се­ле­ния из сред­них и да­же вы­со­ко­до­ход­ных сло­ев в груп­пы с низ­ки­ми до­хо­да­ми.

В 2003 г. по срав­не­нию с 1990 г. до­ля 20%-ной груп­пы с наи­выс­ши­ми до­хо­да­ми в со­во­куп­ных де­неж­ных до­хо­дах на­се­ле­ния по­вы­си­лась с 33 до 46%, а до­ля сред­не­го сло­я (т.е. тре­тьей и чет­вер­той 20%-ных до­ход­ных груп­п) умень­ши­лась с 43 до 38%. Умень­ши­лась до­ля и двух са­мых низ­ко­до­ход­ных груп­п – пер­вой 20%-ной груп­пы с 10 до 6% и вто­рой – 15 до 10%⁶.

Со­кра­ще­ние сред­не­ду­ше­вых де­неж­ных до­ходов со­про­во­ж­да­лось в ре­зуль­та­те при­ня­той мо­де­ли при­ва­ти­за­ции ростом кон­цен­тра­ции до­ходов у очень уз­ко­го сло­я на­се­ле­ния. Ве­ли­чи­на ко­эф­фи­ци­ен­та Джи­ни со­ста­ви­ла в 2004 г. 0,406. Среди пе­ре­ход­ных э­ко­но­мик это один из наи­бо­лее вы­со­ких по­ка­за­те­лей. В 2004 г. на до­лю 10% наи­бо­лее обес­пе­чен­но­го на­се­ле­ния при­хо­ди­лось поч­ти 30% об­ще­го объ­е­ма де­неж­ных до­ходов, а на до­лю 10% наи­ме­нее обес­пе­чен­ных жи­те­лей – все­го 2%.

Ха­рак­те­ри­зу­ю­щий сте­пень со­ци­аль­но­го рас­слое­ния ко­эф­фи­ци­ент фон­дов (опре­де­ля­ет­ся как со­от­но­ше­ние ме­жду сред­ни­ми уро­в­ня­ми де­неж­ных до­ходов 10% на­се­ле­ния с са­мы­ми вы­со­ки­ми до­хо­да­ми и 10% на­се­ле­ния с са­мы­ми низ­ки­ми до­хо­да­ми) уве­ли­чи­лся с 8 раз в 1992 г. до 14,8 раз в 2004 г.⁷ Име­ют­ся и дру­гие оцен­ки ве­ли­чи­ны ко­эф­фи­ци­ен­та фон­дов, от­лич­ные от офи­ци­аль­ных дан­ных, пуб­ли­куе­мых Гос­ком­ста­том РФ: от 25–30 раз в сред­нем по стра­не до 50 раз по Мос­кве. В де­ся­ти­лет­ний пе­ри­од рыноч­ных пре­об­ра­зо­ва­ний в Рос­сии сло­жи­лись пять до­ход­ных груп­п на­се­ле­

ния с раз­ны­ми мо­де­ля­ми по­треб­и­тель­ско­го и со­ци­аль­но­го по­ве­де­ния: верх­няя груп­па – это бо­га­тые и очень бо­га­тые (5% на­се­ле­ния). За­тем и­дут вы­со­ко­обес­пе­чен­ные – 15% на­се­ле­ния. Бе­дные и мар­ги­на­ли­зи­ро­ван­ные сло­и со­ста­вля­ют 40%, над ни­ми по уро­в­ню до­ходов рас­по­ла­га­ют­ся 15% на­се­ле­ния, ко­то­рых в Рос­сии при­ня­то счи­тать ма­ло­обес­пе­чен­ны­ми (их до­хо­ды в рам­ках двух про­жи­точ­ных ми­ни­му­мов). И, на­ко­нец, ме­жду бе­дными и бо­га­ты­ми рас­по­ла­га­ет­ся рос­сий­ский сред­ний сло­й (25% на­се­ле­ния), он очень раз­но­об­ра­зен по уро­в­ню до­ходов – от 100 долл. до 1 тыс. долл. в ме­сяц⁸.

Аб­со­лют­ный уро­вень до­ходов по­дав­ляю­щей ча­сти на­се­ле­ния край­не низ­ок. По дан­ным за 2004 г., при­мер­но у одной пя­той на­се­ле­ния он ниже про­жи­точ­но­го ми­ни­му­ма, ко­то­рый в III квар­та­ле со­ста­вил все­го 35% от сред­не­ме­сяч­ной за­ра­бот­ной пла­ты по стра­не за тот же пе­ри­од⁹. Око­ло 20% бо­га­то­го и так на­зы­вае­мо­го обес­пе­чен­но­го на­се­ле­ния де­мон­стри­ру­ют в це­лом бе­дному об­щес­тву об­ра­зцы пре­сти­ж­но­го по­треб­ле­ния. Сред­ние по­ка­за­те­ли для Рос­сии – все­ма аб­стракт­ная вещь. У лю­дей, не­зна­ко­мых с рос­сий­ски­ми ре­а­ли­я­ми, воз­ни­ка­ет за­ко­но­мер­ный во­прос, по­че­му в ус­ло­виях э­ко­но­ми­че­ско­го спа­да и та­кой бе­д­но­сти на­се­ле­ния, на­при­мер, стро­ят­ся ши­кар­ные особ­ня­ки и по­купа­ют­ся до­ро­гие ав­то­мо­би­ли? По­то­му, что 5% на­се­ле­ния стра­ны со­сре­до­то­чи­ли в сво­их ру­ках про­из­вод­ствен­ные мо­щ­но­сти, сы­рье­вые ре­сур­сы и вы­со­кую до­лю те­ку­щих до­ходов, они рас­по­ла­га­ют та­же тре­мя чет­вер­тя­ми де­неж­ных сбе­ре­же­ний, ко­то­рые на­хо­дятся в том чис­ле и за ру­бе­жом. В аб­со­лют­ном вы­ра­же­нии по евро­пей­ским стан­дар­там 5% на­се­ле­ния Рос­сии – это не­ма­лая ве­ли­чи­на: 7 млн че­ло­век, или при­мер­но 2 млн се­мей.

Диф­фе­рен­ци­а­ция до­ходов ос­та­ль­ной ма­ссы на­се­ле­ния опре­де­ля­ет­ся в ос­нов­ном диф­фе­рен­ци­а­цией по за­ра­бот­ной пла­те, по­сколь­ку свы­ше 90% за­ня­тых – на­ем­ные ра­бот­ни­ки. По­ка­за­те­ли диф­фе­рен­ци­а­ции по на­чис­лен­ной за­ра­бот­ной пла­те го­раз­до вы­ше, чем в це­лом по до­хо­дам. В 2003 г. ко­эф­фи­ци­ент Джи­ни по за­ра­бот­ной пла­те со­ста­вил 0,483, а ко­эф­фи­ци­ент фон­дов – 30 раз. В том же го­ду 53% фон­да оп­ла­ты тру­да при­хо­ди­лось на до­лю 20% ра­бот­ни­ков с наи­бо­лее вы­со­кой за­ра­бот­ной пла­той, а ос­та­ль­ные 80% по­лу­чи­ли 47% это­го фон­да¹⁰. За­ра­бот­ная пла­та ос­нов­ной ма­ссы ра­бот­ни­ков ос­та­ет­ся край­не низ­кой. В ап­ре­ле 2004 г. за­ра­бот­ная пла­та у каж­до­го тре­ть­е­го ра­бот­ни­ка в 2 ра­за с ли­ш­ним бы­ла мень­ше, чем сред­няя по стра­не¹¹.

Опре­делен­ный вклад в уг­луб­ле­ние диф­фе­рен­ци­а­ции за­ра­бот­ной пла­ты вно­сит раз­ви­тие не­го­су­дар­ствен­ных форм соб­ствен­но­сти. До­ля ра­бот­ни­ков с бо­лее вы­со­кой за­ра­бот­ной пла­той вы­ше на част­ных пред­при­яти­ях и в ор­га­ни­за­ци­ях, осо­бен­но с ино­стран­

ной собственностью. Например, в 2003 г. заработную плату свыше 5 тыс. руб., получали 25% работников государственных и муниципальных предприятий и организаций и 39,6% – негосударственных¹².

Но главная причина дифференциации заработной платы – появление в экономике процветающих экспортных анклавов (топливно-энергетический комплекс, металлургия) и организаций по обслуживанию финансовых потоков. В самые последние годы «точки роста» появились и в других отраслях реального сектора экономики. Очевидно, что внутриотраслевая дифференциация оплаты труда будет углубляться в зависимости от эффективности той или иной хозяйственной единицы. Мировая практика выработала предельно-критические значения показателей доходной дифференциации. По этим критериям, если соотношение доходов 10% самых богатых превышает доходы 10% самых бедных более чем в 10 раз, происходит антагонизация социальной структуры, противопоставление людей по имущественному и социальному положению, усиление социальной напряженности в обществе.

Разумеется, названные тенденции развивались и в странах ЦВЕ, однако масштабы доходного и имущественного расслоения общества не имели столь явного и резкого характера.

В условиях углубляющейся дифференциации, особенно наглядной в постсоциалистических странах, стала проблема бедности. Конечно, бедность – не сугубо пореформенное явление. Однако в прошлом эта проблема просто не существовала в таких масштабах. Не было бездомности как социального явления. Бесплатное образование, профессиональная подготовка и здравоохранение были доступны практически всем, гарантировалось (хотя и скромное) обеспечение в старости. Существование малообеспеченности и низкого жизненного уровня не вело к появлению слоев, полностью потерявших связь с обществом и не способных вновь включиться в производственный процесс и общественную жизнь. Сегодня такая угроза для определенных категорий населения реально существует.

Масштабы бедности в странах ЦВЕ трудно оценить из-за различных подходов к критериям ее оценки в каждой из рассматриваемых стран. Если использовать в качестве черты (границы) бедности применяемой для сравнений в международной практике критерий 4 долл. в день, или 120 долл. в месяц, по мировым ценам¹³ и скорректировать данный показатель в соответствии с паритетом покупательной способности валют для каждой страны, то к концу 90-х годов доля населения с доходами ниже данной черты бедности (по данным бюджетов домашних хозяйств) увеличилась в Болгарии с 2% в 1989 г. до 15%; в Польше – с 6% в

1987–1988 г. до 20%; в Венгрии – с 1 в 1989 г. до 15,4%; в Румынии – с 6% в 1989 г. до 45%. В Словении и Чехии в 1987–1988 г. не было населения с доходами ниже этого уровня, в конце 90-х годов его доля не превышала 1%¹⁴.

Ранее в странах ЦВЕ широко использовался в качестве черты бедности – как некоего «желаемого» минимума – так называемый социальный минимум (величина, сопоставимая с рассчитываемым в бывшем СССР «минимальным потребительским бюджетом»), который публиковался и использовался для определения численности бедных, хотя ни в одной из стран не ставилась задача обеспечить всему населению его реальную величину. По оценке Б. Милановича, величина (по паритету покупательной способности) такого минимума варьировала по странам в пределах от 170 до 300 долл.¹⁵

Национальные критерии бедности в большинстве стран в середине 90-х годов были снижены¹⁶. Сегодня в Болгарии черту бедности определяет так называемый минимальный потребительский доход, который примерно вдвое ниже прежнего прожиточного минимума, в Польше и Венгрии – величина минимальной пенсии. В Чехии и Словакии чертой бедности служит прожиточный минимум. Он гарантируется государством, т.е. государство обеспечивает выплату социального пособия, дополняющего доход до величины прожиточного минимума. Поэтому в этих государствах показатели бедности наименее значительны, хотя Словакия в последние годы демонстрировала быстрый рост бедности. В остальных странах минимальный доход не гарантируется и используется как расчетная величина.

В новом столетии показатели бедности стали более дифференцированными по странам. В одних странах произошли позитивные сдвиги в уровне жизни населения и бедность сокращалась, в других – жизненный уровень продолжал снижаться и уровень бедности повысился.

Так, в Румынии снижение реальных доходов в начале 2000-х годов привело к тому, что к традиционно неблагополучным категориям населения (пенсионеры, безработные) добавилась большая часть наемных работников. По некоторым оценкам, более половины населения имеют доходы ниже прожиточного минимума; для подавляющей его части получаемых доходов хватает только на питание, оплату коммунальных услуг и жилья¹⁷.

В Болгарии, по данным опросов общественного мнения в начале 2000-х годов, 63,9% семей лишь сводят концы с концами, 18,9% – имеют долги и только 7,2% семей имеют накопления¹⁸.

В Польше в 2002 г. численность населения, принадлежащего к так называемой зоне крайней бедности (по польским критери-

ям, это 330 злотых или 80 долл. в месяц на одного человека) несколько возросла. По расчетам польских экспертов, к категории населения, имеющего доходы ниже минимума выживания, в 2002 г. относилось 9,5% (в 1997 г. 5,7% населения страны). Доля населения, имеющего доходы на уровне прожиточного минимума (в Польше прожиточный минимум позволяет обеспечивать потребности не только в продовольствии и жилье, но и удовлетворение базовых культурных и прочих запросов семьи), в последние годы составляет около 50%¹⁹.

По имеющимся оценкам, расширение бедности в последние годы было приостановлено в Чешской Республике и Словении, темпы роста численности бедного населения замедлились в Венгрии и Польше. В других странах бедность продолжает расширяться. В ее основе рост длительной безработицы, приближение потребительских цен на товары и услуги к мировым стандартам при значительно более низкой цене рабочей силы (причем этот разрыв растет), растущее неравенство в доходах и богатстве, снижение реальной стоимости большинства социальных трансфертов, ослабление перераспределительных возможностей государства.

Таким образом, бедность как социальная проблема не снята с повестки дня. Она во всех странах особенно характерна для сельских районов, а также тех населенных пунктов, где основная часть населения была трудоустроена на единственном крупном предприятии, которое перестало функционировать.

В России проблема бедности стоит более остро и имеет более глубокие корни. В бывшем СССР официальное признание бедности произошло в 70-е годы, когда впервые были введены пособия на детей в малообеспеченных семьях. Но и раньше малообеспеченность признавалась и учитывалась при периодических повышениях минимальных размеров заработной платы и пенсий, установлении тех или иных социальных льгот и выплат населению. В советские времена к бедным относился довольно узкий круг населения – 2,3 млн человек, или 1,6% населения в 1990 г.²⁰ Люди попадали в эту категорию в основном по демографическим показателям: возрасту, здоровью, утрате кормильца, повышенной иждивенческой нагрузке на работающего. Что касается социальных оснований, то здесь определенную роль играла низкая квалификация, хотя она не всегда сопровождалась низкими доходами. Некоторое значение имели территориальные различия в уровне жизни из-за неравенства в экономическом развитии регионов, а также между городом и селом. Масштабы бедности в сельской местности в 2 раза превышали городские. В целом социально-экономические факторы бедности в тех весьма выровненных ус-

ловиях явно уступали семейно-демографическим. Лица в трудоспособном возрасте составляли лишь около 30% всех бедных²¹.

Принципиально иная ситуация сложилась сейчас. Бедность стала массовой – в 2001 г. почти 40 млн человек, или 27,3% населения, по официальной оценке Госкомстата РФ, и почти 45% населения, по оценкам экспертов, проживали за чертой бедности. Такова, по сути, социальная цена, которую заплатило население за сложившийся тип экономических реформ. И эта цена крайне высока: если падение производства в 90-е годы составило в среднем 2 раза, реальных доходов более 1/3, то абсолютный показатель бедности вырос почти в 20 раз. Именно малообеспеченные слои оказались в наиболее неблагоприятном положении. Если средний рост потребительских цен в 90-е годы Госкомстат РФ определяет в 16 тыс. раз, то цены на хлеб и молоко только за 1993–2000 гг. увеличились в 40–49 тыс. раз, тогда как пенсия выросла всего в 7 тыс. раз, а минимальная заработная плата в 2 тыс. раз²².

Ситуация несколько изменилась к концу 2003 г.: численность населения с доходами ниже прожиточного минимума, по официальной статистике, снизилась до 29,8 млн человек, что составило 20,6% от общей численности граждан страны²³. Однако фактическая их абсолютная и относительная численность по-прежнему существенно превышает официальные данные. Это связано как с крайне низким наполнением товарами и услугами прожиточного минимума, так и низкими доходами населения, несмотря на их реальное увеличение.

Кто же относится к бедным в России?

Границей бедности в стране является величина устанавливаемого правительством прожиточного минимума. Она равна стоимости продуктов питания, обеспечивающих минимально необходимое количество калорий, а также самых необходимых промышленных товаров и очень низкого потребления услуг. В 2004 г. прожиточный минимум равнялся 2112 руб. (примерно 72 долл. по нынешнему обменному курсу).

Среди бедных россиян дети в возрасте до 15 лет составляют 25,5%; молодежь от 16 до 30 лет – 21,2%; трудоспособные мужчины и женщины от 31 до 54–59 лет – 40,2% и лица пенсионного возраста – 13,4%. Как видно, большинство бедных в России – это семьи с детьми трудоспособных и, как правило, работающих людей. Что касается пенсионеров, то их влияние на бедность в официальных данных занижено. Для них взят самый жесткий порог бедности (на 30% ниже среднего по стране), недоучтены особенности потребностей старых людей, прежде всего повышенная доля расходов на лекарства и обслуживание. Сегодня среди пенсионеров

больше, чем где-либо распространены самые ужасные формы бедности, связанные с одиночеством, недееспособностью, потребностью в постороннем уходе и пр. По данным за 2001 г., средняя пенсия в стране составляла лишь 90% величины прожиточного минимума пенсионеров, увеличившись до 99% в 2003 г.

Бедность неоднородна. Есть ее наиболее тяжелые состояния, когда речь идет о прямом недоедании. Из 40 млн бедных в 2001 г. 8 млн находились в крайней степени нищеты.

В современной России проблема бедности из сельской стала в большей степени городской. В конце 2001 г. более 60% бедных жили в городах, особенно в монопромышленных, оказавшихся в крайне бедственном состоянии в результате закрытия градообразующих предприятий.

По сравнению с другими странами бедность в России имеет свои особенности. Характерной чертой переходного периода стало обеднение работающего населения. Интенсивность и масштабы этого явления оказались такими, что образовалась целая армия так называемых «новых бедных», оплата труда которых недостаточна, чтобы обеспечить себя и хотя бы одного ребенка. Несмотря на разнообразие и противоречивость факторов, формирующих «новую бедность», можно выделить три их группы. Во-первых, успешность адаптации работников к меняющимся правилам экономической деятельности обусловлена личностными особенностями и индивидуальным рыночным потенциалом квалификации каждого человека. Во-вторых, она напрямую связана с трансформационными возможностями предприятий и регионов, в рамках которых люди живут и трудятся. В благополучных с точки зрения адаптации к рыночной экономике регионах «новые бедные» составляют 30–35% населения с доходами ниже прожиточного минимума, в кризисных регионах – 50–55%. И, наконец, главным фактором, формирующим бедность, является крайне низкий уровень оплаты труда в ряде отраслей экономики и социальной сферы. «Новые бедные» в некоторой степени амортизируют падение реального потребления посредством увеличения занятости в личном подсобном хозяйстве (в стране имеется 40 млн земельных участков, многие из которых были получены и обустроены в течение последних лет)²⁴, распространения натуральной оплаты труда, нелегальной деятельности и сокрытия получаемых денежных доходов. Однако такие механизмы адаптации носят временный характер и не могут расцениваться как позитивный результат реформ.

Остроту проблемы бедности до последнего времени заметно снижали имеющиеся у населения, хотя и скромные, имущественные накопления, главными из которых были квартиры, получен-

ные от государства бесплатно или купленные при помощи фактически беспроцентного долгосрочного государственного кредита. Кроме того, до недавнего времени сохранялись бесплатные образование и здравоохранение, дотация к ценам на лекарства для определенных категорий населения. Сегодня роль многих этих амортизаторов бедности заметно слабеет. Растущие цены на жилищно-коммунальные услуги и качественные лекарства все более становятся несовместимыми с размерами доходов бедного населения. В кризисных районах серьезной проблемой стала невозможность отопить жилье в зимний период и получить бесплатно минимально необходимую медицинскую помощь. Получение качественного образования и медицинского обслуживания также связано со значительными расходами. Все это позволяет говорить о том, что тенденция снижения уровня и качества жизни бедных слоев может усилиться.

Негативное воздействие обнищания населения на социальное здоровье общества накапливалось в течение всего переходного периода, сейчас ситуация близка к критической точке. Главный показатель этого – увеличение проявлений экстремизма и стихийных протестных выступлений населения. С точки зрения перспектив развития страны особенно опасна высокая доля среди бедного населения детей и молодежи (около 48%). Несмотря на официально равный доступ для всего населения к бесплатным образовательным услугам, происходит сегрегация образования по качественным признакам. Катастрофически снижается уровень основного образования из-за низкой заработной платы преподавательского состава (средняя заработная плата учителей не превышает величину прожиточного минимума) и плохого материально-технического оснащения многих учебных заведений. По условиям жизненного старта дети из бедных слоев оказываются в значительно худшем положении по сравнению с остальными.

Задача широкомасштабной борьбы с бедностью была поставлена в России лишь в 2004 г. Для решения проблемы необходима общегосударственная долгосрочная программа, однако ее пока у правительства нет.

Одним из результатов снижения жизненного уровня в рассматриваемом регионе стало распространение в обществе фактов социального отчуждения. Даже в странах-лидерах реформ, осуществляющих успешное экономическое развитие, некоторые слои населения оказались отрезанными от экономических возможностей в силу индивидуальных или групповых характеристик, таких как, например, возраст, уровень образования, пол, количество иждивенцев в семье, принадлежность к этническому меньшинству или географическое местоположение. На фоне экономическо-

го роста и повышения уровня доходов части населения проблемы социальной интеграции общества приобретают все большую актуальность. По существу, речь идет о справедливом распределении позитивных результатов экономического роста и рыночных преобразований в целом.

По многим показателям в худшем положении оказались женщины. В сводном докладе о гуманитарном развитии ООН (ПРООН) за 1999 г., подводящем итоги десятилетия рыночных реформ, ухудшение положения женщин рассматривалось как одно из главных негативных последствий рыночных преобразований, один из показателей их социальной цены. «Один из самых больших шагов назад в переходный период, – говорится в докладе, – значительное усиление гендерного неравенства в политической, экономической и социальной сферах. Парадоксально, но возникновение более демократического общества привело не к росту участия женщин, а к их вытеснению из экономической и общественной жизни»²⁵.

Хотя в странах ЦВЕ уровни безработицы не показывают сильного системного смещения в сторону женщин, многие специальные исследования демонстрируют распространенную дискриминацию женщин на основании возраста, внешнего вида, наличия детей, а также увеличение случаев сексуальных домогательств на рабочем месте. Многие женщины перешли на более рискованную и хуже оплачиваемую работу в неофициальном секторе. Другие ушли с рынка труда из-за закрытия субсидируемых детских учреждений, а плата за посещение новых для них слишком высока. Женщины, неспособные более пополнять семейный бюджет, теряют авторитет в семье, подрывается их статус, особенно по мере того, как сокращение рабочих мест подталкивает их к досоциалистической установке подчинения. Кроме того, рост числа разводов и случаев ухода из семьи приводит к тому, что все бремя ответственности за семью ложится на женщин. Представленные в табл. 4 данные о числе разводов показывают их рост во всех странах региона. На данный показатель большое воздействие оказывают национально-исторические особенности той или иной страны (например, в Польше – влияние католической церкви, в Болгарии и Румынии – аграрные семейные традиции). Наиболее высокий уровень разводов демонстрируют наиболее динамичные государства, что позволяет говорить о негативном влиянии на институт семьи масштабных и быстрых экономических преобразований. По всему рассматриваемому региону жертвой непропорционально высоких тяжелых последствий, связанных с распространением бедности, крахом системы социальных услуг и сокращением возможностей, стали дети и молодежь; все это ставит под

Таблица 4. Некоторые показатели социального отчуждения*

Страна	Общий коэффициент разводов (число разводов на 100 браков)		Число детей в домах ребенка (на 100 тыс. детей в возрасте 0–3 лет)		Общий коэффициент зарегистрированных правонарушений (на 100 тыс. населения)	
	1989 г.	2002 г.	1989 г.	2002 г.	1989 г.	2002 г.
Болгария	20,0	34,9	895	1177	672	1877
Венгрия	37,3	55,4	484	295	2150	4142
Польша	18,5	23,7	184	196 (1993 г.)	1442	3654
Россия	42,1	83,7	207	375	1099	1760
Румыния	20,2	24,6	611 (1990 г.)	951 (1993 г.)	208	1434
Словакия	22,7	43,7	195	280 (1996 г.)	879	1996
Словения	22,1	34,8	41	24,2 (1995 г.)	2002	3865
Чехия	38,6	59,1	537	451	1166	3649

* Женщины в процессе перехода. Проект Мони. Отчет о региональном мониторинге. ЮНИСЕФ. 1999. № 6. С. 145, 152–153; UNICEF. Innocenti Social Monitor 2004. The MONEE Project CEE/CIS/ Baltic States. P. 77, 87, 89.

угрозу их успешную интеграцию в общество. Как видно из таблицы, численность детей, помещаемых в дома ребенка, прямо коррелирует с экономической ситуацией в стране (она наиболее высока в Болгарии и Румынии).

Несмотря на то что для образованной и предприимчивой молодежи во многих крупных городах открылось больше возможностей, в странах и регионах, где темпы экономического роста были низкими, реакцией молодежи на насилие, отсутствие внимания и сужение возможностей стали рост потребления наркотиков и алкоголя, случаев беременности несовершеннолетних и самоубийств, особенно среди юношей. Так, коэффициент смертности мальчиков в возрасте 5–19 лет в результате самоубийств (на 100 тыс. человек раннего возраста) вырос за 1989–1997 гг. в Чешской Республике с 3,6 до 5,8; в Польше – с 3,7 до 6,1 (1996 г.); в Словении – с 4,5 до 7,9. Заметно ниже рост этого коэффициента был в Болгарии – с 5,4 до 6,0 и Румынии – с 2,6 до 3,3. Снижение значения данного показателя произошло лишь в Венгрии – с 6,4 до 4,5. Доля преступлений, совершаемых несовершеннолетними, выросла, увеличилась доля преступлений с применением насилия, а средний возраст правонарушителей стал ниже.

Несмотря на национальные и региональные различия, ухудшилось качество жизни пожилых людей, особенно это касается

самых старших возрастных групп или тех, кто не получает поддержки семьи. По имеющимся оценкам, размер пенсии в целом очень низок. Он обеспечивает, как правило, доход пенсионеров на уровне черты бедности (за исключением Польши, Словении и в меньшей степени Венгрии). Поскольку индексация пенсий была преимущественно прогрессивной, т.е. чем ниже пенсия, тем в большей степени она увеличивалась, дифференциация пенсий невелика, и большинство пенсионеров почти во всех странах (кроме Польши и Словении) получают только минимальную пенсию. Обнищавшие пожилые люди резко сокращают потребление коммунальных услуг, пищи и медицинских услуг, некоторые пенсионеры живут в постоянной социальной изоляции.

Учитывая распространенную безработицу, резко сузились возможности нахождения новой работы для инвалидов. Хотя во многих странах права инвалидов гарантированы конституцией, реализуются они лишь в отдельных государствах.

В странах ЦВЕ последствия рыночных преобразований оказались особенно негативными для цыган, которые составляют в регионе наиболее многочисленное меньшинство. Причиной их растущего социального отторжения является маргинальное социально-экономическое положение: в ходе сокращений на предприятиях цыган увольняли первыми и, учитывая отсутствие навыков и дискриминацию, они, скорее всего, оставались безработными. Приватизация земли в ходе реституции привела к тому, что часть цыган, прежде работавших в коллективных хозяйствах, потеряли к ней доступ. Многие цыгане живут на окраине поселков или городов, практически не имея доступа к коммунальным услугам.

Во всем регионе наблюдается рост уличной и организованной преступности. Общий коэффициент зарегистрированных правонарушений (на 100 тыс. населения) вырос в 2002 г. по сравнению с 1989 г. в Болгарии в 2,8 раза, в Венгрии и Словении – в 2 раза, в Польше – в 2,5 раза, в Румынии – почти в 7 раз, в Словакии – в 2,3 раза и в Чехии – в 3,1 раза (см. табл. 4).

Еще одной проблемой стала для всех стран ЦВЕ ликвидация так называемых моноиндустриальных городов и ухудшение качества сельской как социальной, так и производственной инфраструктуры. Закрытие градообразующих предприятий или сокращение работников на них привело к значительной безработице и появлению очагов уязвимости. А часть сельского населения ряда стран имеет ограниченный доступ к социальным услугам необходимого качества, к средствам транспорта и связи.

В основе социального отчуждения лежат не только экономические факторы, но и слом старых механизмов социальной интеграции, отставание с созданием новых, возникающих вместе с

развитием гражданского общества. Мировой опыт свидетельствует, что проблемы социальной интеграции не снимаются автоматически даже с переходом к устойчивому развитию, для их решения необходимы специальные программы и институты.

В большинстве стран ЦВЕ уже на начальных этапах рыночных преобразований возникли многочисленные программы и организации гражданского общества, которые стали частичной альтернативой разрушающимся государственным институтам. Во многих странах люди все активнее участвуют в деятельности неправительственных организаций, хотя и этот сектор испытывает трудности. Многие неправительственные организации не располагают необходимыми средствами, сосредоточены в городах, недостаточно «институционализированы» и слабо подотчетны своим членам и донорам. В большинстве стран режимы налогообложения не способствуют местной благотворительности. Важным фактором социальной интеграции может стать развитие местного самоуправления. Серьезные шаги в этом направлении предприняты и предпринимаются практически во всех странах региона.

2. Проблемы рынка труда – один из главных социальных вызовов процессов рыночной трансформации

Одним из наиболее острых социально-экономических последствий рыночных преобразований в странах Центральной и Юго-Восточной Европы и в России стал рост безработицы. При этом острота этой проблемы по мере ускорения экономического роста не снижается.

Известно, что воздействие экономического роста на благосостояние населения происходит по двум направлениям: через создание новых рабочих мест и повышение степени занятости и доходов населения на этой основе, а также через увеличение расходов на социальные цели. За годы преобразований занятость снизилась во всех странах рассматриваемого региона (табл. 5). Если в 1989 г. она была в среднем на уровне 75–85% населения в трудоспособном возрасте, что позволяло говорить о полной занятости, то в 2002 г. лишь в трех странах (Словении, Чехии и России) превысила 70%.

Безработица значительно выросла уже в самые первые годы рыночных преобразований (табл. 6).

Наиболее высокий уровень безработицы в первые годы реформ наблюдался в 1993 г.: от 16% экономически активного населения в Болгарии и 15% в Польше, 14% в Словении до 12% в

Таблица 5. Уровень занятости населения (в % к численности населения в возрасте 15–59 лет)

Страна	1989 г.	2002 г.
Болгария	81,5	60,6
Венгрия	83,0	60,8
Польша	74,7	57,5
Румыния	77,4	61,3
Словакия	79,6	56,5
Словения	74,5	71,2
Чехия	86,9	71,3
Россия	83,6	71,0

* UNICEF. Innocenti Social Monitor 2004. The MONEE Project CEE/CIS/ Baltic States. P. 107.

Венгрии и Словакии и 10% в Румынии. Исключением была Чехия, где уровень безработицы в 1993 г. не превысил 3%. По мере возобновления экономического роста безработица стала сокращаться, на рубеже столетий, начиная с 2001 г. углубление структурных преобразований дало новый импульс росту безработицы. В 2002 г. уровень безработицы в Болгарии, Польше, Словакии и Чехии был выше, чем в 1993 г.

Чешский феномен относительно низкого по сравнению с другими странами уровня безработицы на протяжении почти всего пореформенного периода требует пояснений. Он был обусловлен совпадением действия различных факторов.

Прежде всего – это относительно медленная реструктуризация крупных государственных предприятий. С самого начала экономических реформ темпы сокращения занятости в Чехии значительно отставали от темпов падения ВВП. Если в 1990–1997 гг. соотношение темпов падения производства и занятости составило в Польше 5,7 раз, в Венгрии – 1,3, в Словакии – 0,9, то в Чехии – только 0,35. После кризиса 1997 г. темпы реструктуризации ускорились, и вслед за этим стала расти безработица.

Таблица 6. Среднегодовой уровень безработицы (в % к экономически активному населению; исчислен по методологии МОТ)*

Страна	1989 г.	1993 г.	1998 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Болгария	...	15,8	12,2	18,1	17,5	17,7	14,5
Венгрия	0,4	12,1	9,1	8,7	8,0	...	5,9
Польша	3,4 (1990 г.)	14,9	10,0	14,0	16,2	17,8	20,0
Румыния	3,0 (1991 г.)	10,4	10,4	10,5	8,8	8,1	8,0
Словакия	0,6 (1990 г.)	12,7	13,7	18,2	18,2	17,8	18,0
Словения	2,9	14,4	14,5	12,2	11,6	11,6	6,7
Чехия	0,31 (1990 г.)	3,0	6,0	9,0	8,5	9,2	8,1

* UNICEF. Innocenti Social Monitor 2004. The MONEE Project CEE/CIS/ Baltic States. P. 107. Данные за 2003 г. см.: Россия и Центрально-Восточная Европа: трансформации на рубеже веков. М.: ИМЭПИ РАН, 2004. С. 80.

Другим фактором было сокращение предложения рабочей силы. В 1989–1992 гг. сокращение занятости в 2 раза превысило рост безработицы. Часть работников поглотила неформальная экономика (по оценкам, только за 1991–1992 гг. занятость в неформальном секторе выросла в 2 раза). Из рабочей силы были в административном порядке «вытеснены» пенсионеры (примерно половина покинувших рынок труда были лицами пенсионного возраста). Специально, чтобы обеспечить работой молодежь, правительство удвоило налогообложение фонда заработной платы работающих пенсионеров (и хотя суд в 1992 г. отменил эту меру, произошло реструктурирование возрастного состава работающих). Сокращением занятости было обусловлено и увеличение численности работающих в сопредельных государствах – Австрии и Германии.

И, наконец, еще одной причиной низкого уровня безработицы в Чехии стала активная политика занятости, которая проводилась с самого начала преобразований. Она включала стимулирование мелкого предпринимательства, создание так называемых «социальных рабочих мест», общественные работы, гранты и субсидии окончившим учебные заведения для организации собственного бизнеса, переподготовку безработных, субсидии по заработной плате для предпринимателей, нанимающих безработных. По оценкам, без программ активной политики занятости уровень безработицы был бы, по меньшей мере, на 1,5–2,0 пункта выше. После сокращения масштабов активной политики занятости к середине 90-х годов безработица стала расти.

К середине первого десятилетия текущего столетия безработица в странах ЦВЕ стабилизировалась на относительно высоком уровне. При этом достаточно велик в большинстве стран потенциал безработицы. Например, в Болгарии, по оценке К. Петкова, лидера Объединенного блока труда, реально в стране свыше 25% экономически активного населения – фактически безработные. В Польше в сельском хозяйстве насчитывается 1,3 млн «лишних людей». Изменение существующей структуры и приближение к западным нормам величины хозяйств могут привести к высвобождению из сельского хозяйства страны еще 1,4 млн человек.

Безработица становится более устойчивой. В ней сформировался значительный сегмент длительной безработицы. В настоящее время около 2/3 безработных в Болгарии и более 50% в Румынии не имеют работу более одного года, в Венгрии – 48%, в Польше – 40, в Чехии – 38,7%. Усилилась тенденция к сегментации рынка труда: структурные преобразования резко снижают рыночную стоимость рабочей силы социальных групп с низкой ква-

лификацией, в худшем положении оказываются женщины и молодежь с неадекватным рыночным требованиям образованием.

Происходит углубление региональной диверсификации рынков труда, региональные различия в уровне безработицы достигают 4–5 и более раз. Например, в 2002–2003 гг. в Польше по отдельным регионам страны уровень безработицы был очень дифференцированным – от примерно 3% в Варшавском воеводстве до $\frac{1}{3}$ экономически активного населения в северо-восточных регионах страны. В меньшей мере от нее страдают районы крупных городских агломераций²⁶.

В Чехии при уровне безработицы в целом по стране в начале 2003 г., равном 10%, он был выше 12% в 18 чешских регионах: в Мосте – 21%, Карвине – 19,2, Теплице – 17,4, Хомутове – 17,1, Острове – 16,8%²⁷.

С самого начала преобразований факторами сдерживания безработицы стали: развитие мелкого и среднего предпринимательства и отсрочка массовых банкротств крупных предприятий государственного сектора.

Естественно, что развитие мелкого предпринимательства имело свою специфику в каждой из стран региона. Так, в Польше и Венгрии мелкое предпринимательство и так называемая «вторичная занятость» связаны с давними традициями. В начале 90-х годов в этих странах 50–70% населения имели доходы от мелкого бизнеса, часто неформального. В Болгарии и Румынии существенную стабилизирующую роль играло мелкое подсобное сельское хозяйство. На конец 1993 г. в несельскохозяйственном секторе Чехии было зарегистрировано около 1,1 млн мелких средних предприятий, на которых работало 10,6% занятого населения (включая индивидуальную трудовую деятельность), в Венгрии соответствующий показатель был равен 12,1%, в Словакии – 5,4, в Польше – 23,7% (включая небольшие фирмы).

Интересен опыт развития мелкого предпринимательства в Чешской Республике. Здесь вся система мелкого бизнеса была создана в относительно короткие сроки при сильной государственной поддержке (государство определяло «правила игры», направления и приоритеты развития мелкого бизнеса, оказывало материальную поддержку в виде кредитов и льготного налогообложения). Особенность Чехии – разработка правительственных программ поддержки мелкого и среднего предпринимательства. Всего на его поддержку расходовалось в разные годы от 1,6 до 1,8% ВВП страны.

С целью недопущения расширения масштабов безработицы правительства ряда стран относительно медленно двигались по пути приватизации и реструктуризации крупных государственных

предприятий. Так, принятие законодательства о банкротстве в Чехии трижды откладывалось. Когда оно, наконец, было принято, его практическая реализация была вновь отложена.

Сегодня во всех странах ЦВЕ на первый план среди приоритетов социально-экономической политики выдвигается политика занятости, регулирование процессов становления и развития рынков труда. Одновременно произошло и изменение подходов в самой политике занятости.

На начальных этапах преобразований регулировалось в основном предложение труда (ранний выход на пенсию, принудительные оплачиваемые и неоплачиваемые отпуска, сравнительно щедрое материальное обеспечение безработных и т.д.). Все эти программы и меры временно ослабили воздействие предложения труда и предотвратили серьезные социальные конфликты на почве высокой безработицы. Скрытое субсидирование, списание задолженности государственных предприятий и другие явные и неявные меры сократили также предложение труда путем задержки «неэффективной занятости» на предприятиях.

В настоящее время акцент сделан на стимулировании спроса на труд через инвестиционные проекты, развитие мелкого и среднего бизнеса, ускорение приватизации. Большое внимание уделяется разработке и осуществлению национальных программ занятости.

Например, в Болгарии разработана национальная программа «От социальной помощи к обеспечению занятости». По этой программе намечено предоставить работу 120 тыс. человек, не имеющих ее длительное время. В округах с относительно высоким уровнем безработицы новые предприятия, предоставляющие работу преимущественно местным жителям, будут освобождены от уплаты налога на прибыль²⁸.

Как известно, основные параметры рынка труда определяются спросом и предложением рабочей силы. Определяющими факторами спроса на труд являются инвестиции, цены на основной капитал, производительность труда. Таким образом, политика регулирования спроса на труд связана с политикой государства в сфере производства, цен, налогообложения, управления государственными предприятиями и темпами приватизации. Эти меры или направления политики могут по-разному влиять на создание рабочих мест и стимулировать спрос на труд.

Что касается предложения труда, то здесь аспекты макроэкономического воздействия связаны с регулированием заработной платы, наличием альтернативных источников доходов, которые стимулируют или дестимулируют предложение труда, социальной политикой и политикой в сфере образования, внут-

ренной и внешней миграцией. В зависимости от того, как формируется рынок труда, различные факторы воздействуют на спрос и предложение рабочей силы по-разному. Поэтому политика занятости имеет ограниченное влияние на основные характеристики рынка труда. В частности, такое явление, как массовая безработица, может быть ликвидировано лишь на основе устойчивого экономического роста, базирующегося на инвестициях в физический и технологический капитал, в инфраструктуру и коммуникации, а также в развитие человеческого потенциала. Тем не менее роль политики занятости в формировании рынка труда при правильной постановке ее целей и приоритетов может быть значительной.

В ряде государств ЦВЕ политика занятости находится в настоящее время под значительным влиянием необходимости ее приспособления к требованиям ЕС (требования к новым членам ЕС включают более 50 рекомендаций, которые должны быть внесены в трудовое законодательство).

Вопреки ожиданиям, что рыночные силы будут способствовать более эффективной занятости, безработица оказалась не временным явлением и развивалась стихийно. Рыночные силы столкнулись с ограничениями, некоторые из которых были непредсказуемыми.

Часть ограничений была унаследована от прошлого: чрезмерное предложение рабочей силы, слабое использование человеческих ресурсов, низкая производительность труда, высокая занятость в сельском хозяйстве и промышленном секторе, дефицит личных стимулов и т.п. Другие ограничения были связаны с неадекватной рыночным условиям квалификационной и профессиональной структурой рабочей силы, низкой компетентностью менеджмента. Слабое развитие правовой базы также не способствовало как защите прав собственности, так и эффективному регулированию рыночных процессов. И, наконец, третья группа ограничений обусловлена падением производства и финансовыми кризисами. По мнению ряда исследователей, эти ограничения были главным фактором, обусловившим основные черты рынка труда и рост безработицы в странах региона.

Проблему безработицы в странах рассматриваемого региона нельзя решить в короткие сроки. Можно полностью согласиться с мнением российского экономиста С. Глинкиной, что «существенного снижения безработицы в большинстве стран в обозримой перспективе не предвидится, поскольку темпы роста производства остаются невысокими, а структурные реформы продолжают высвобождать избыточную рабочую силу, все еще сохраняющуюся на предприятиях с государственным участием в капита-

ле. Кроме того, в странах с большой долей сельскохозяйственного населения (Румыния, Болгария, Польша) далеко не исчерпан традиционный источник роста числа безработных – миграция населения из села в город»²⁹.

Проблема безработицы в России имеет свои особенности. Уже в 1992 г. уровень безработицы, исчисленный по методологии Международной Организации Труда (МОТ), составил 4,8% экономически активного населения. Далее он постепенно повышался, достигнув в начале 1999 г. своего пика – 15,2% экономически активного населения. Экономический рост в последующие годы привел к снижению уровня безработицы – до 9,8% в 2000 г., 8,9% в 2001 г. и 8,2% в начале 2003 г.³⁰

Официальная статистика в России оперирует также показателем зарегистрированной безработицы, т.е. численности безработных, состоящих на учете в службах занятости и получающих, как правило, пособие по безработице. Их доля в экономически активном населении невелика – 3,5%, и она существенно не менялась на протяжении последних лет. Низкий уровень пособий по безработице, наряду с задержками в их выплате значительно снижает заинтересованность безработных в официальной регистрации. Среди клиентов служб занятости наибольшую долю составляют социально уязвимые категории граждан (например, на долю женщин приходится 70% зарегистрированных безработных), тогда как более активные ищут работу самостоятельно.

Мировая практика выработала целый арсенал средств адаптации к шокам, с которыми приходится сталкиваться рынку труда в ходе преобразований. Их можно разделить на две группы: снижение уровня оплаты труда и сокращение численности занятых или продолжительности рабочего времени.

В России адаптация сферы труда к рыночным изменениям происходила в основном за счет снижения реальной заработной платы при систематических задержках ее выплаты; скрытой оплаты труда; широкого распространения вынужденной неполной занятости (перевода работников на неполное рабочее время и введения принудительных административных отпусков). Политика предприятий до конца 90-х годов была направлена на сдерживание высвобождения работников, сохранение избыточной внутренней занятости. Сохранение избыточной рабочей силы было обусловлено прежде всего высокими издержками избавления от лишних работников, характером ожиданий российского менеджмента (надежды на возобновление роста без серьезной реструктуризации) и сложившимися в прошлом патерналистскими установками. По некоторым расчетам, издержки предприятий, связанные с сокращением определенного числа работников в течение

одного-шести месяцев, в 5–10 раз превышали издержки, связанные с сохранением в течение того же времени эквивалентного числа лишних работников³¹.

Такая политика препятствовала возникновению высокой безработицы, что, несомненно, было фактором социальной стабильности на начальных этапах рыночных реформ, но одновременно замедляло темпы реструктуризации. Результатом стали консервация неэффективной структуры занятости и беспрецедентная недооценка национального труда. Достаточно привести такие данные: производительность труда в России за 1991–2000 гг. снизилась на 17,8%, а реальная заработная плата уменьшилась на 42,9%. В структуре затрат на производство продукции расходы на оплату труда равны 15% (в промышленности 12%), во многих развитых государствах – 50–60%³². Возникновению такой ситуации способствовали социальные условия. Безработица всегда представлялась в России главной социальной опасностью. В результате слабости переговорных позиций, в том числе отсутствия эффективных механизмов защиты своих интересов наемные работники не могли активно противостоять падению реальной заработной платы.

Как и в странах ЦВЕ, в России велики региональные различия в уровне безработицы. Она наиболее высока в окраинных национальных образованиях. Например, в августе 2002 г. – мае 2003 г. при общей безработице в Дальневосточном округе равной 8,6%, не имели работы в Корякском автономном округе 13% экономически активного населения. В Республике Тыва и Бурятия безработица составила 16% при 11% в целом по Сибири. В то же время уровень безработицы в Москве был равен 1,5%, в Санкт-Петербурге 3,8%³³.

В конце 90-х годов в кадровой политике предприятий наметились сдвиги, произошла активизация процессов высвобождения работников. Поэтому, несмотря на снижение уровня безработицы по сравнению с ее максимальным значением после возобновления экономического роста, она в последние годы стабилизировалась на уровне примерно 9% экономически активного населения. Очевидно, что динамика безработицы в ближайшей перспективе будет определяться интенсивностью процесса ликвидации избыточной занятости. Проблема трудоизбыточности определяется сегодня как наиболее критическая в сфере занятости.

Обострению проблем занятости могут способствовать и ожидаемые изменения в структуре населения до 2005–2007 гг. Так, в 1998–2000 гг. численность трудоспособного населения выросла на 1,7 млн человек, а в 2000–2005 гг. она увеличится еще на 2,7 млн³⁴. Такая динамика обусловлена заметным ростом рождае-

мости во второй половине 80-х годов в результате расширения государственной помощи семье и антиалкогольной кампании. Одновременно снизится демографическая нагрузка в связи с сокращением численности населения в возрасте выше (на пенсию выходят немногочисленные поколения военных лет рождения) и ниже (в результате сокращения рождаемости) трудоспособного. Значительное увеличение предложения рабочей силы может привести к обострению ситуации в сфере занятости.

3. Социальная деятельность государства: масштабы, приоритеты и результаты

Экономический рост (и, напротив, падение производства) является главным фактором, определяющим динамику благосостояния. Однако мировой опыт распределения и использования доходов показывает, что рост ВВП, ради которого часто приносятся в жертву жизненный уровень, сам по себе не означает ни увеличения доходов большинства населения, ни уменьшения их дифференциации. Другими словами, экономический рост – ключевое условие роста благосостояния, но он не обеспечивает это автоматически. Объем произведенного богатства и его справедливое распределение – разные вопросы. Успех достигается в странах, где эти два решающих фактора действуют однонаправленно.

То же самое можно сказать и о ситуации, когда происходит падение производства. Его неизбежные негативные социальные последствия могут быть стихийными и нерегулируемыми, смягчены целенаправленной социальной деятельностью государства.

Общая черта экономических реформ в большинстве рассматриваемых стран – более тщательный, чем в России, учет в ходе их реализации социальной составляющей. В некоторых странах, например, в бывшей Чехо-Словакии, с самого начала радикальных преобразований были приняты две равнозначные программы: сценарий экономической реформы и сценарий социальной реформы. Последний содержал детальный перечень мероприятий по созданию институциональных и правовых основ социальной политики, адекватных новым условиям. В большинстве других стран на начальном этапе преобразований социальная политика сводилась к реагированию на сиюминутную ситуацию и представляла собой серию мер пожарного характера в ответ на обострение социальных проблем. Но по мере преодоления кризисного состояния экономики при разработке программ очередных этапов трансформации и в этих странах социальные последствия стали просчитываться заранее, делались попытки своевременного соз-

дания системы социальных амортизаторов, способных смягчить неблагоприятное воздействие реформ на жизненный уровень и обеспечить адаптацию населения к рыночным условиям.

Стабилизирующими моментами на начальных этапах реформ стали мелкое предпринимательство³⁵, отсрочка тех элементов реформ, которые в наибольшей степени затрагивали интересы широких слоев населения (эта политика получила название «селективного градуализма»³⁶) и создание социальной защитной сетки, решающей специфические задачи переходного периода.

Более взвешенным был в странах Центральной и Восточной Европы переход от централизованного к рыночному ценообразованию. «Не только в Венгрии, где процесс освобождения цен растянулся на два предтрансформационных десятилетия, но даже в таких, подвергшихся шоку странах, как Польша, он был значительно более длительным и продуманным, чем в Румынии и Болгарии. Поэтапно была проведена либерализация цен и в бывшей ЧСФР. В ряде случаев предпринимались и меры по восстановлению в той или иной форме контроля над либерализованными ценами»³⁷.

Большинство правительств также относительно медленно продвигались по пути приватизации и реструктуризации крупных государственных предприятий, в том числе и по причине опасения высоких социальных издержек и политического риска быстрого роста безработицы.

В отличие от «селективного градуализма» создание социальной защитной сетки было направлено на то, чтобы смягчить те социальные издержки, которые уже возникли. Во всех странах в начале 90-х годов были приняты социальные законы, определяющие цели, принципы и нормативы предоставления различных видов денежной и натуральной помощи лицам, оказавшимся в сложных условиях, т.е. была создана адекватная условиям переходного периода система социальной помощи. Были образованы социальные службы при местных органах власти для оказания населению поддержки в кризисных ситуациях, облегчения адаптации. Началось привлечение альтернативных бюджетных и внебюджетных источников финансирования социальной помощи (в том числе доходов от приватизации и иностранной помощи по социальным программам) и отработка целого ряда других схем и способов социальной защиты. Основные усилия были сосредоточены на помощи безработным, лицам пожилого возраста и семьям с детьми.

Особенно «щедрой» была система помощи безработным, поскольку столь масштабная безработица, возникшая к тому же практически одновременно, рассматривалась в качестве главного по-

тенциального фактора социальной напряженности. Помощь безработным включала в себя пособия по безработице, сопоставимые по величине, срокам и условиям предоставления уровню развитых западноевропейских государств, и льготные условия раннего выхода на пенсию по старости и получения инвалидности³⁸.

И, наконец, несмотря на стихийные процессы коммерциализации, сохранялись почти без изменений сложившиеся государственные системы пенсионного обеспечения, образования и здравоохранения.

В результате между 1987–1988 гг. и 1993–1994 гг. большинство стран увеличили долю социальных расходов в ВВП на 2–4 процентных пункта. В 1993–1994 гг. Венгрия и Польша, например, тратили на компенсационные социальные программы почти $\frac{1}{5}$ ВВП, что соответствовало уровню стран с более высоким ВВП на душу населения³⁹.

Конечно, все эти меры не могли полностью компенсировать падения реальных доходов и последствия безработицы, к тому же инфляция постоянно снижала реальную стоимость социальных трансфертов. Большинство выплат носили либо всеобщий, либо категориальный характер, т.е. были направлены на все население или на определенные социальные группы (пенсионеры, семьи с детьми и т.д.), а не на бедных внутри этих групп. Отсутствие адресности социальных программ, их направленность на наиболее нуждающиеся слои делало их малоэффективными в сокращении масштабов бедности.

Тем не менее, представляя потенциально важный фактор социальной напряженности, снижение в течение короткого периода уровня доходов населения и высокий уровень безработицы ни в одной из стран Центральной и Восточной Европы не привели на начальных этапах реформ к нарушению социальной стабильности. В целом, несмотря на отдельные забастовки и другие формы общественного протеста, странам, осуществляющим экономические преобразования, благодаря сохранению и даже расширению системы социальной защиты удалось пройти трудный период либерализации и стабилизации без серьезных политических конфликтов. Социальная политика, таким образом, способствовала осуществлению экономических реформ на их первоначальных, наиболее сложных с политической точки зрения этапах. Можно согласиться с выводом немецких ученых О. Шольца (O. Scholz) и Х. Томанна (H. Tomann) о том, что в условиях переходного периода с точки зрения перспектив развития институты социальной политики могут рассматриваться как производительные, обеспечивающие необходимую политическую поддержку экономическим реформам⁴⁰.

Данная особенность социальной политики в условиях переходного периода, считают Шольц и Томанн, ставит под сомнение широко распространенный тезис о том, что справедливость (равенство) *всегда* имеет свою цену с точки зрения эффективности, т.е. представляет вычет из нее⁴¹. Этот вывод и практика стран ЦВЕ противоречат утвердившемуся в России убеждению, что расходы на систему социальной защиты представляют собой одно из основных препятствий на пути экономического роста.

Одним из наиболее значимых с точки зрения экономической эффективности результатов расширения социальных программ на начальных этапах преобразований – их позитивная роль в реструктуризации занятости. Системы материального обеспечения безработных и раннего выхода на пенсию, программы социальной помощи в значительной мере сняли социальную напряженность при высвобождении в течение одного-двух лет больших контингентов «лишних» работников и тем самым создали условия для повышения реальной заработной платы и экономического роста. На начальных этапах преобразований пособия по безработице были достаточно щедрыми. Они покрывали значительную часть прежнего заработка (часто до 75–100%), был установлен длительный период получения пособия (более года), либеральными были и условия его получения.

Реально сложившиеся (и, очевидно, объективно возможные) в ходе рыночных преобразований темпы экономического роста не позволили сохранить сложившуюся в годы социалистического строительства и в основном поддерживаемую на начальных этапах трансформации систему социальной защиты.

Возникший значительный бюджетный дефицит заставил практически все страны региона приступить к реформированию социальной защитной сетки. Эта реформа решала две задачи: преодоление финансовой несостоятельности существующей системы и переориентация ее на социально уязвимые слои населения⁴².

Фактически с середины 90-х годов начался переход от политики, основанной на универсальном подходе к основным социальным выплатам и услугам, к селективной политике, сопровождаемой общим сокращением величины выплат. Это позволяет говорить о демонтаже бывшей всеохватывающей системы социальной защиты. Доступ к социальной защите перестал быть универсальным правом. Тенденция к введению проверки нуждаемости и другим адресным формам трансфертов, сильно поощряемая международными финансовыми организациями, была одним из главных направлений реформы системы социального обеспечения в регионе.

Прежде всего в большинстве стран произошло снижение гарантируемых государством стандартов в сфере социального обес-

печения. Это коснулось не только количества и величины различных пособий, но и официальной границы бедности. Произошел переход от более высоких (социальный и прожиточный минимумы) к более низким (базовый минимальный доход в Болгарии, минимальная пенсия в Венгрии и Польше) условиям предоставления социальных пособий.

В Венгрии, например, концепция минимальных социальных гарантий, получившая воплощение в так называемом «пакете Бокроша», была разработана в конце 1994 г. Ее суть в сокращении числа и снижении уровня социальных выплат (например, отмена универсального пособия на детей, введение частичной платы за обучение в вузах и др.); переходе от субъектного права в оказании социальной помощи к принципу нуждаемости и от нуждаемости социальной группы к нуждаемости индивида; повышении роли местного самоуправления, активизирующего семью и личность, а также партнерства государственных и общественных организаций, т.е. муниципализация социальной политики, ее смещение по иерархии управления вниз – на уровень местных органов власти и местного самоуправления.

Чешские политики отмечали, что в стране на начальном этапе реформ была реализована самая дорогая в финансовом отношении за весь послевоенный период социальная программа. В 1996–1997 гг. в Чехии были приняты социальные законы, которые предусматривали переход к адресной системе предоставления пособий, основанной на принципе нуждаемости, сокращение роли центра и перенесение ответственности на местные органы власти, усиление активности гуманитарных, церковных, гражданских и частных субъектов в предоставлении социальной помощи⁴³.

Особенно значительно была сокращена материальная помощь безработным. Сегодня по уровню пособий по безработице относительно величины ранее получаемого дохода страны Центральной и Восточной Европы, а также Россия близки к государствам с наиболее жесткой рестриктивной политикой в отношении материальной помощи безработным. Величина пособия не превышает 40–60% заработной платы, при этом действуют ограничения его максимальной величины (в Венгрии, например, размер пособия не может превышать величину, равную 1,5 минимальной заработной платы, в Болгарии – минимальную заработную плату плюс 20% разницы между средней и минимальной заработной платой, в Чехии – фиксированная величина). Были ужесточены и условия доступа к пособию по безработице. По длительности выплаты пособий страны ЦВЕ в настоящее время близки к уровню западноевропейских государств (максимальный срок получения пособия от 6 мес. до 1 года), но в них значительно выше доля дли-

тельной безработицы и ниже доля безработных, получающих пособия. В Польше, Болгарии и Венгрии до $\frac{2}{3}$ безработных не получают пособия, в Румынии – около половины. В результате безработные заплатили наиболее высокую цену за финансовую стабилизацию второй половины 90-х годов.

После временного ослабления мер по регулированию доходов населения на рубеже истекшего и текущего столетий и повышения реальных доходов населения на базе экономического роста (особенно успешным был 2000 г.) рестриктивная политика в отношении доходов населения была продолжена в большинстве стран. В начале нового столетия мировая экономическая конъюнктура ухудшилась, что непосредственно сказалось на экспортно-ориентированных экономиках восточноевропейских государств. Вместе с тем ряд стран вынужден был принять ряд мер по усилению системы социальной защиты.

Например, в Чехии в 2002 г. министерство финансов предложило самый радикальный за всю историю страны проект бюджетной реформы. Среди прочих мер:

повышение заработной платы в бюджетной сфере только при одновременном ежегодном сокращении численности занятых на 2%;

увязка индексации пенсий с инфляцией без прямой привязки размеров индексации к росту средней заработной платы, последний должен учитываться лишь частично;

отказ от автоматического повышения социальных пособий в зависимости от динамики прожиточного минимума, увязка социального пособия с конкретным финансовым положением гражданина по месту его жительства⁴⁴.

Одновременно в Чехии принят комплекс мер, направленных на стимулирование рождаемости. Произошел возврат к универсальным принципам предоставления детских пособий, т.е. они стали выплачиваться независимо от доходов семьи, что упрощает администрирование и снижает социальные риски для семей со средними доходами.

С 15 апреля 2002 г. в Чехии вступило в силу постановление правительства о предоставлении льготных жилищных кредитов для молодых семей в возрасте до 30 лет в размере 200 тыс. крон из расчета 3% годовых (что более чем в 2 раза ниже рыночной ставки) на 10 лет на приобретение жилья стандартных размеров и качества. Условия погашения кредита весьма выгодные: месячные выплаты составляют примерно 2% средних доходов⁴⁵.

Цикличность социальной политики государства в зависимости от экономического роста и макроэкономической сбалансированности, а также общественной реакции особенно четко прослеживается на примере Венгрии. В 1995–1996 гг. с целью достиже-

ния сбалансированности были предприняты серьезные рестриктивные меры. Жестко ограничивался рост заработной платы, замораживались оклады в государственном секторе, была введена обязательная плата за обучение в вузах, помощь при рождении и воспитании ребенка предоставлялась лишь действительно нуждающимся. О масштабах рестриктивных социальных мер свидетельствует тот факт, что в 1995–1996 гг. реальная заработная плата сократилась на 17%, пенсии на 19%⁴⁶.

В 2001 г. в преддверии парламентских выборов и в 2002 г., когда пришедшее к власти новое правительство выполняло свои обещания, произошло беспрецедентное для региона повышение доходов населения. За 2001–2002 гг. минимальная заработная плата в Венгрии выросла почти в 2 раза. После победы на парламентских выборах социалистов и «свободных демократов» в 2002 г. произошло повышение номинальной заработной платы государственных служащих на 50%, реальных заработков в бизнес секторе примерно на 10% и различных выплат домашним хозяйствам на 13% (в реальном выражении). В результате рост потребления домашних хозяйств в 2002 г. в 2,5 раза опередил рост ВВП⁴⁷. По другим оценкам, прирост реальных доходов в 2002 г., равный 13,6%, превысил прирост ВВП в 4 раза⁴⁸.

Рост реальных доходов не был подкреплён экономическими результатами и стал одним из важных факторов нарушения макроэкономической сбалансированности. В результате уже в 2003 г. наметился поворот к ограничению роста доходов и социальных выплат. В частности, увеличение заработной платы бюджетников привязывается к динамике ВВП; намеченное повышение на 10% не облагаемой подоходным налогом минимальной платы снято с повестки дня; хотя увеличивают границы совокупного годового дохода, определяющие различные ставки подоходного налога, но понижение этих ставок было отложено⁴⁹.

После 2000 г. рестриктивная политика в отношении доходов населения проводится и в Польше. По закону о бюджете на 2002 г. рост доходов не должен превышать 0,7%, одновременно было предусмотрено резкое ограничение социальных расходов населения.

4. Системные социальные реформы: начало пути и первые уроки

Во второй половине 90-х годов страны региона приступили к разработке программ и первым практическим шагам в реформировании таких крупных социальных систем как образование, здравоохранение и пенсионное обеспечение.

Встает прежде всего вопрос о необходимости реформирования сложившихся и действующих социальных систем. Факторы, определяющие эту необходимость, можно объединить в три группы. Социальные реформы стоят сегодня в повестке дня во всем мире – не только в переходных экономиках, но и в развитых и развивающихся государствах. Одна из причин их актуальности – процессы глобализации, которые требуют повышения эффективности и конкурентоспособности национальных экономик, в том числе и за счет снижения цены рабочей силы и изменений на рынке труда. Другая причина обусловлена современными демографическими процессами – увеличением продолжительности жизни, снижением фертильности, новыми явлениями в институте семьи (например, ростом числа неполных семей), которые значительно увеличили нагрузку на социальную сферу и обусловили быстрый рост государственных расходов. Одновременно происходящие изменения в занятости населения (рост неполной и неформальной занятости, безработицы и других форм незанятости и пр.) сокращают возможности аккумуляции необходимых средств. И, наконец, социальные реформы в мире актуализируют развитие тенденций, ослабляющих солидарность в обществе и усиливающих индивидуализм. Повышение уровня доходов и углубление имущественного расслоения неизбежно ведут к тому, что высокодоходные слои требуют более индивидуализированных социальных услуг, большей свободы выбора и готовы платить за это соответствующую цену⁵⁰. Названные процессы присущи и странам с переходными экономиками, принимая в последних иногда даже более острые формы.

Вторая группа факторов обусловлена стоящей перед переходными экономиками объективной необходимостью коррекции существующих социальных систем с целью приспособления их к рыночным отношениям.

Сложившиеся в годы командно-административной экономики социальные системы трудно оценить однозначно. Они были универсальными, всеобъемлющими, основанными на принципах солидарности⁵¹, и обеспечивали населению относительно высокую для данного уровня экономического развития степень социальной безопасности. Гарантировалась полная занятость в течение всей жизни, денежные доходы были, хотя и низкими, но стабильными. Многие основные потребительские товары и услуги дотировались. В прошлом не было бездомности как социального явления. Бесплатное образование, профессиональная подготовка и здравоохранение были доступны практически всем, гарантировалось (хотя и скромное) обеспечение в старости. Существование малообеспеченности и низкого жизненного уровня не вело к появле-

нию слоев, полностью теряющих связь с обществом и неспособных вновь включиться в производственный процесс и общественную жизнь. Сегодня такая угроза реально существует.

В то же время сложившиеся к началу трансформаций формы удовлетворения социальных потребностей не сочетались с экономической свободой человека, были чрезмерно централизованными и непрозрачными. Относительно высокий уровень социальной безопасности населения основывался на крайне высокой степени централизованного перераспределения доходов, значительная часть совокупного дохода концентрировалась в так называемых общественных фондах потребления и распределялась на социальные цели в соответствии с государственными приоритетами. Заработная плата оставалась низкой, что было одним из важных факторов разрушения трудовых и инновационных мотиваций и неспособности системы к динамичным технологическим изменениям. Социальные системы изначально нуждались в коррекции в сторону их большей гибкости, демократизации, обеспечения большей прозрачности, повышения индивидуальной ответственности и свободы выбора.

Но главным стимулом реформ сложившихся систем социальных гарантий является, на наш взгляд, необходимость реструктуризации стоимости рабочей силы. На сегодняшнем уровне экономического развития рассматриваемые страны (даже наиболее развитые) объективно не могут обеспечить одновременно рост заработной платы и сохранение столь высокой для данного экономического уровня социальной составляющей цены труда. Поэтому повсеместно происходит поэтапное повышение доли взносов работников в социальных отчислениях от фонда заработной платы, ужесточение условий получения пособий по болезни и т.д.

И, наконец, третья группа факторов определяется необходимостью поисков адекватных новым условиям путей решения социальных проблем, порожденных самой трансформацией (они были названы выше).

До сегодняшнего дня наиболее «продвинутой» остается пенсионная реформа как в плане ее концептуального обоснования, так и практического осуществления. Поэтому рассмотрим на ее примере особенности страновых подходов к реформе, проблемы, встающие перед реформаторами, и уроки первых шагов.

Общее основное направление преобразований в пенсионной сфере – внесение изменений в сложившуюся распределительную (солидарную) схему и одномоментное или поэтапное введение элементов накопительной системы.

Как известно, комбинация распределительной и накопительной пенсионных схем была предложена Всемирным банком

(1994 г.) на основе анализа пенсионных систем мира⁵². Эта комбинация достигается многоуровневой системой, которая включает следующие элементы:

1) первый уровень – обязательная распределительная государственная пенсионная система, призванная обеспечить определенный доход для всех пенсионеров по старости;

2) второй уровень – обязательная накопительная и управляемая частным образом пенсионная система, основанная на персональных текущих счетах (латиноамериканский подход) или профессиональных планах (подход, принятый в странах ОЭСР);

3) третий уровень – добровольная система (также накопительная и частным образом управляемая с сильным государственным регулированием) для обеспечения дополнительных сбережений.

Переход к этой схеме (с определенными модификациями в каждой из стран) осуществляют Венгрия, Польша, Болгария и Румыния, ставится задача перехода к ней в Словении и Хорватии.

Большинство постсоциалистических стран начали реформы с модернизации действующей распределительной системы, что включало повышение возраста выхода на пенсию, сокращение или отмену льготных пенсий, увеличение трудового и введение страхового стажа, необходимых для получения пенсий, и другие меры. При этом предполагается заметное сокращение пенсионных выплат в рамках распределительной системы (через повышение пенсионного возраста, перехода на индексацию в зависимости от темпов инфляции, а не роста заработной платы и ужесточение критериев для получения права на пенсию) параллельно с изменениями механизма финансирования. В этом плане наиболее радикальной была перестройка распределительной схемы в Польше.

Общая черта пенсионных реформ – их постепенность и учет национальной специфики. Поэтому отдельные элементы реформ, их глубина и темпы преобразований имеют в каждой стране свои особенности.

Свои особенности в каждой стране имеет и подход к источникам финансирования самого перехода. Например, в Польше в первые годы реформ предполагается использовать на эти цели доходы от приватизации, а также превышение поступлений в первый уровень системы над выплатами из нее при условии рационализации государственной пенсионной схемы, а в Венгрии на начальных этапах перехода – наращивание государственного долга.

Разработка концепций реформ и их обсуждение происходят в условиях острой политической борьбы, часто планы разработчиков претерпевают существенные изменения. Так, в Венгрии первоначальные предложения предполагали довольно ограниченные

гарантии со стороны государства в рамках второго – накопительного – уровня. Однако в результате дебатов система государственных гарантий была расширена. В Польше свои проекты реформ представили министерство труда и социальной политики, министерство финансов, которое подготовило проект пенсионной реформы как часть концепции «Стратегия для Польши»; независимый профсоюз «Солидарность», а также Институт труда и социальных вопросов.

Общим для большинства стран моментом является широкое участие общественности в обсуждении реформ и активная пропагандистская кампания по разъяснению ее целей и результатов. Так, в Польше перед подготовкой окончательного варианта проекта реформы в апреле 1997 г. был проведен широкий опрос общественного мнения. В Венгрии с самого начала существовал консенсус по таким важнейшим моментам, как необходимость повышения пенсионного возраста, ужесточение критериев получения пособий, в особенности, по инвалидности, и снижение уровня взносов. Однако по остальным вопросам согласия было мало.

Наиболее дискуссионным в Венгрии был вопрос о том, должна ли пенсионная реформа быть направленной на улучшение распределительной системы в сочетании с налоговыми стимулами добровольного накопительного уровня или необходимо сделать попытку введения обязательной накопительной системы. Согласие формировалось в ходе длительных дискуссий и встреч с профсоюзами, представителями предпринимателей, пенсионерами, студентами и другими более мелкими группами (например, представителями многодетных семей). Эти дискуссии, – как считают, например, Р. Паласиос и Р. Роча, углубили осознание общественностью пенсионных проблем и перспектив системной реформы. Специальное обследование в мае 1997 г. показало, что 80% опрошенных были осведомлены о реформе и что доля ее одобрявших выросла с 38% в 1996 г. до 53%⁵³. В результате дискуссий первоначальный проект правительства был изменен в сторону меньшей радикальности. Одновременно в стране была запущена интенсивная информационная и пропагандистская кампания.

Во всех странах отмечается недостаточная разработанность многих аспектов пенсионных реформ. Это касается прежде всего функционирования частных пенсионных фондов в условиях неразвитости рынков капиталов, отсутствия действенных инструментов регулирования их деятельности и контроля за ней со стороны государства и общества.

Во второй половине 90-х годов во всех странах были предприняты серьезные усилия по реформированию систем здравоохранения, переводу их на страховые основы, хотя ряд стран деклари-

ровал эти реформы еще в самом начале рыночных преобразований (Венгрия – в 1991 г., Чехия – в 1992 г., Словакия – в 1993 г.).

Главным направлением реформ стало изменение роли государства в финансировании медицинских услуг. Другими направлениями реформ были централизация финансово-административных функций, демонополизация системы и широкомасштабная приватизация муниципальных учреждений, организация системы обязательного медицинского страхования по месту работы.

Реформы в этой сфере сталкиваются с наибольшими трудностями, так как в период развития рассматриваемых стран по социалистическому пути медицинская помощь оказывалась всем гражданам бесплатно, и все расходы на нее финансировались из государственного бюджета.

Наиболее успешным по сравнению с другими странами оказался опыт реформирования системы здравоохранения в Чехии⁵⁴. Реформа здравоохранения в стране началась в 1990 г. Основными ее моментами были: отказ от государственной монополии в медицинском обслуживании, сопровождаемый широкой приватизацией учреждений здравоохранения; свободный выбор врача и медицинского учреждения; расширение круга источников финансирования медицинских услуг; введение обязательного медицинского страхования и создание конкурентного, но регулируемого сектора страхования; определение пакета «стандартных» услуг, которые должны быть в наличии для всех (этот пакет охватывает 94–95% имеющихся услуг, исключая лишь косметические услуги).

Ныне действующая система медицинских услуг финансируется государством, работодателем и индивидуальными страхователями. Она основана на принципах солидарности – взносы являются обязательными, различаются в зависимости от дохода и независимы от состояния здоровья. Государство платит за тех, кто сам не в состоянии оплачивать медицинскую помощь (сегодня – это половина населения страны, пенсионеры и дети составляли 5,8 млн из 10,5 млн общей численности населения страны на середину 90-х годов). По оценкам, эти категории населения «потребляют» $\frac{3}{4}$ общего бюджета здравоохранения.

Реформа привела к росту расходов на здравоохранение. Причины заключаются, помимо улучшения обслуживания пациентов и повышения уровня услуг, в росте цен на лекарства и некоторые проблемы самой системы. В 1996 г. в систему медицинского страхования были внесены серьезные улучшения.

Сходные направления реформ системы медицинского обеспечения начали внедряться в Польше в 1999 г., а еще ранее – в Словении и Словакии.

Какие выводы могут быть сделаны из анализа концептуальных подходов и первых практических шагов стран с переходной экономикой в области реформирования крупных социальных систем?

1. Переход к структурным реформам в социальной сфере ставит более сложные социальные и политические проблемы, чем меры по предотвращению или смягчению негативных социальных последствий начальных этапов рыночных преобразований. Начало реформирования крупных социальных систем означает переход к глубоким структурным изменениям, перестройке социальной защиты, образования, здравоохранения и других компонентов социальной сферы таким образом, чтобы они были адекватными и устойчивыми в условиях рыночной экономики. Эти изменения имеют долгосрочный характер. Другими словами, если социальная политика на начальных этапах преобразований представляла собой попытку сохранения дореформенной системы социальных трансфертов в условиях экономического спада и инфляции и сохранение сложившейся системы социальных гарантий, то социальные реформы формируют облик и качество будущего социального устройства, основные параметры нового социального контракта между государством и обществом, включая границы интервенционистской, перераспределительной деятельности государства.

2. Социальные реформы, как и все институциональные преобразования, затрагивают интересы многих слоев населения. В то время как многие социальные издержки либерализации и стабилизации были временными и распределялись на большинство населения, институциональные реформы обычно несут постоянные (не временные) потери для отдельных групп населения, вызывая тем самым серьезное сопротивление. Политика реформ социальных институтов, представляющих социальные услуги, требует поэтому большой воли к их реализации. Это одна из причин, почему социальные реформы неоднократно откладывались даже в наиболее «продвинутых» в рыночных преобразованиях Польши и Чехии. И в странах ОЭСР социальные реформы идут крайне медленно, так как затрагивают сложившиеся интересы.

Сложность социальных реформ заключается и в том, что в постсоциалистических странах они проводятся в условиях сложившейся системы социальных гарантий, которые рассматриваются как естественное и неотъемлемое право. Кроме того, по-прежнему большие надежды возлагаются населением на социальную деятельность государства. Например, в Польше, по данным одного из общих социологических обследований, подавляющее большинство (90%) граждан считает, что правительство должно

предоставить работу каждому, кто ее хочет, и гарантировать основную доход (86%)⁵⁵.

3. Структурные реформы в социальной сфере сложны в организационном отношении, их осуществление требует длительного времени, и они могут дать положительный эффект лишь через определенное время. Поэтому существует много возможностей для торможения и изменения вектора реформ.

4. Социальные реформы весьма дороги в краткосрочном плане. Хотя в перспективе они должны принести значительные сбережения и повысить конкурентоспособность экономики, их ближайшим результатом может быть дефицит государственного бюджета (один из ярких примеров – «взрывной» рост расходов на здравоохранение в Чехии после перехода к страховой медицине или масштабы предполагаемых расходов на проведение пенсионных реформ).

5. Экономическая и социальная цена плохо подготовленных и торопливых реформ слишком высока. Они могут, например, усилить расслоение общества. Текущие тенденции не показывают позитивного влияния социальных реформ на сглаживание дифференциации. Не исключена также возможность возникновения в странах с переходными экономиками в результате социальных преобразований двухуровневых систем образования и здравоохранения (для богатых и бедных). Такая тенденция сегодня существует.

6. Другой недостаток избранных методов проведения социальных реформ – одностороннее подчинение социальных целей логике рынка. Стремление сократить государственные расходы становится в большинстве случаев решающим импульсом и главной целью реформ без учета возможностей населения самостоятельно обеспечить удовлетворение социально значимых потребностей при сложившемся уровне доходов населения, степени развитости социальных институтов, особенно на местном уровне, и способности частного сектора заменить государство в социальной сфере. В результате социальные реформы могут вступить в противоречие с общим направлением современного развития, в центре которого повышение качества человеческого потенциала.

Хотя в странах с переходными экономиками системные социальные реформы только запущены и о каких-либо конкретных результатах говорить еще рано, ряд экспертов делает вывод, что для успеха реформ важное значение имеют:

а) качество постановки и уровень понимания стоящих задач, методы их решения, политическая воля проводников реформ. В концепциях реформ необходимо обеспечить балансирование между тем, что диктует экономическая логика и требуют соци-

альные ожидания общества. Поскольку социальные реформы имеют долговременный характер, они должны содержать ответы на глобальные вызовы нового этапа общественного развития;

б) участие общества в обсуждении реформ, их направленности и приоритетов, способов проведения. Диалог власти и общества особенно важен для переходных экономик, где общественное беспокойство о социальной цене реформ велико, а понимание рыночных процессов и потенциальных выгод от реформ социального сектора очень низкое;

в) простота, прозрачность, эффективность и справедливость возникающих в результате реформ социальных систем, единый подход ко всем их составляющим. Большое значение имеет и кадровое обеспечение социальных преобразований, их не может проводить недооплачиваемый персонал с низкой квалификацией и недостаточными мотивациями;

г) включение в механизмы реформ их мониторинга и оценки эффективности на каждом этапе реализации программы преобразований⁵⁶.

7. Социальные реформы в большинстве стран с переходной экономикой, особенно в странах ЦВЕ, наиболее успешных в рыночных преобразованиях, направлены, как правило, не на моментный слом существующих систем, а на их постепенное, поэтапное преобразование, создание переходных моделей. Контур этих реформ диктуются потребностями приспособления социальных систем к стандартам ЕС. Очевидно, что в дальнейшем социальные реформы в странах ЦВЕ будут осуществляться по параметрам социального реформирования в западноевропейских странах – по тем же направлениям и теми же темпами.

5. Последствия вступления в ЕС

Дальнейшее социальное развитие государств Центральной и Восточной Европы в решающей степени будет определяться их принадлежностью к Европейскому Сообществу. Вхождение в единую Европу несомненно облегчит и ускорит решение основных социальных проблем в этих странах, но одновременно поставит их перед традиционными европейскими проблемами и новыми социальными вызовами.

Присоединение к ЕС означает для стран ЦВЕ приобщение на практике к европейским демократическим и социальным ценностям, к тому, что Хавьер Солана назвал «европейской силой притягательности, стабилизации и преобразования»⁵⁷. Уже во второй половине 90-х годов, поставив цель вступления в ЕС, страны

региона достигли больших успехов в приведении своего национального хозяйственного и социального законодательства в соответствие с европейскими нормами. В социальном плане, как пишет чешский экономист Р. Винтрова, это «означает для всех работников более равноправное положение в отношении работодателей, для всех потребителей – более равноправное положение в отношении производителей и продавцов, для всех граждан – более жесткую защиту от загрязнения окружающей среды и гарантию минимальных стандартов в социальной сфере и в трудовых правоотношениях»⁵⁸. Включение в национальное законодательство некоторых важных актов и нормативов ЕС ускорило процесс рыночных преобразований, что можно рассматривать в качестве одного из главных непосредственных результатов присоединения.

Следует при этом, однако, учитывать два обстоятельства. Первое – до последнего времени социальная сфера в странах ЦВЕ остается наименее реформированной областью жизнедеятельности, страновые различия в степени ее адаптации к рыночным условиям и векторе преобразований усилились: от либеральных реформ в целом или в отдельных подсистемах социальной сферы до сохранения в той или иной степени сложившейся при социализме системы социальных гарантий и ее постепенных, не всегда последовательных преобразований. По заключению Европейской комиссии, социальные реформы практически во всех странах рассматриваемого региона находятся в начальной стадии. Следовательно, этот процесс еще предстоит, а он всегда болезнен, даже при самом взвешенном и материально обеспеченном подходе, поскольку означает перераспределение финансовых потоков среди слоев населения (переход к адресным формам социальной поддержки), повышение степени личной ответственности в удовлетворении потребностей в образовательных, медицинских и жилищно-коммунальных услугах, отказ от некоторых видов социальных гарантий, ставших для населения привычными.

Второе – в последние годы европейская социальная идея подвергается массивным нападкам как в теории, так и на практике. Референдумы по проекту Европейской Конституции во Франции и Нидерландах (май–июнь 2005 г.) продемонстрировали открытый конфликт (его признаки появились еще лет 6–7 назад) между двумя подходами к решению проблем единой Европы. Это был протест большинства населения против ультралиберальной модели европейской интеграции, заложенной в основу Конституции. Голосование выявило «раскол между бюрократическо-финансовой, своеобразной олигархической Европой и социальной Европой» большинства населения⁵⁹. Показательно, что Франция

в ходе референдума резко разделилась по слоям населения в отношении к Конституции: 66% голосовавших, зарабатывающих менее 1000 евро в месяц (1250 долл.) голосовали «против», 74%, имеющих доход более 4500 евро в месяц, – «за»⁶⁰. Сохранение европейских социальных завоеваний будет нелегким процессом в современном глобализирующемся мире.

В ближайшей перспективе присоединение к ЕС может усилить социальную напряженность в государствах ЦВЕ. «Сегодня существует вера в то, что со вступлением в ЕС все внутренние проблемы будут решены, масштабы бедности сократятся, преступность и безработица снизятся, индивидуальные доходы возрастут до европейского уровня, дороги улучшатся и т.д. Эти иллюзии лежали в основе поддержки вступления в ЕС, но они могут смениться разочарованием и фрустрацией»⁶¹. Следует добавить, что, по данным социологических опросов, потенциал социального недовольства в рассматриваемых странах и так достаточно высок, надежды на вступление в ЕС поддерживали чувство социальной удовлетворенности на протяжении ряда последних лет.

Непосредственные негативные последствия вступления в ЕС могут быть связаны с необходимостью реструктуризации сельского хозяйства, усилением конкуренции и закрытием неэффективных предприятий, значительно более быстрым выравниванием цен на товары массового потребления и услуги по сравнению с номинальной заработной платой.

Все более очевидно и то, что новые члены ЕС не могут рассчитывать на прежние масштабы поддержки в рамках Союза. По данным И.Д. Иванова, «даже в состоятельном «ЕС-15» региональная политика развития позволяла сокращать отставание наиболее бедных стран от среднего уровня душевого ВВП Евросоюза максимум на 2 процентных пункта в год, но теперь претендентов на эти средства будет втрое больше, причем «новые европейцы» вчетверо беднее»⁶². Помимо ограничений, связанных с перемещением трудовых ресурсов, странам ЦВЕ отказано в получении широкомасштабных субсидий в виде так называемых структурных фондов, которые получали в свое время Испания и Португалия. Для выравнивания уровней экономического развития и условий жизни со средними показателями по ЕС странам ЦВЕ потребуется не одно десятилетие.

Несмотря на сложность и длительность процесса повышения уровня и качества жизни населения стран ЦВЕ в рамках ЕС, присоединение к Союзу обеспечило им условия для разработки и реализации в будущем социальной политики, ориентированной на общество, учитывающей интересы всех слоев населения. Эти условия связаны прежде всего с европейскими социальными ценно-

стями, европейской социальной моделью. Но главное – вступление в ЕС создает возможности для дальнейшего развития и укрепления гражданского общества. А это означает возможность воздействовать на структуры государственной власти управления через институты общественного мнения, через механизмы демократических выборов, основанных на конкуренции социально-политических концепций и программ.

- 1 Подробнее оценку соотношения уровня благосостояния, достигнутого в 60–80-е годы и экономического потенциала стран ЦВЕ см.: Центрально-Восточная Европа во второй половине XX в. М., 2002. Т. 2. Гл. X.
- 2 Россия и Центрально-Восточная Европа: трансформация на рубеже веков. М., 2004. С. 70.
- 3 Колодко Гж. От шока к терапии: Политическая экономия постсоциалистических преобразований. М., 2000. С. 51.
- 4 Canstat. Statistical bulletin. Budapest. 2003. N 4. P. 30.
- 5 Винтрова Р. Страны Центральной и Восточной Европы на пути в ЕС: проблема адаптации. Адаптация институтов, реальная и номинальная конвергенция // Материалы международной научной конференции «Россия и страны ЦВЕ: вновь открывая рынки друг друга». М.: ИМЭПИ РАН, 2004. С. 63, 67.
- 6 Социально-экономическое положение России. 2004. М., 2004. С. 223.
- 7 Там же.
- 8 Оценка Института социально-экономических проблем народонаселения РАН.
- 9 Социально-экономическое положение России за январь–ноябрь. 2004. М., 2004. С. 219, 227.
- 10 Социальное положение и уровень жизни населения России. 2004. М., 2004. С. 168.
- 11 Труд. 2004, 22 сентября.
- 12 Социальное положение и уровень жизни населения России. 2004. С. 171.
- 13 Это относительно высокая черта бедности, она в 4 раза превышает показатель, используемый Всемирным банком для характеристики абсолютной нищеты.
- 14 Milanovich B. Income Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy. Washington, D.C., 1998. P. 65, 68–69.
- 15 Milanovich B. Income Inequality... P. 65, 68–69.
- 16 Национальные критерии бедности различаются по странам. Они устанавливаются на основе не только финансовых возможностей государства, а учитывают и стандарты жизни людей, сложившиеся исторически, а также уровень социальной защиты и другие факторы. Исходя из этого сравнение уровня бедности по странам на основе национальных критериев весьма относительно. К тому же систематические данные о масштабах бедности, как правило, не публикуются.
- 17 Страны Центральной и Восточной Европы в 2002 г.: результаты социально-экономического и политического развития. М., 2004. С. 194.
- 18 Там же. С. 82.
- 19 Там же. С. 156.
- 20 Ржаницына Л.С. Бедность в России: пути сокращения. М., 2001. С. 2.
- 21 Там же.
- 22 Там же. С. 3; Социальное развитие и уровень жизни населения России. 2004. С. 174, 234.
- 23 Социальное развитие и уровень жизни населения России. 2004. С. 177.

- 24 Независимая газета. 2000, 10 октября.
- 25 Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS 1999. The Regional Bureau for Europe and the CIS of the UNDP. U.N., N.Y., 1999. P. 66.
- 26 Страны Центральной и Восточной Европы в 2002 г. С. 115.
- 27 Там же. С. 262.
- 28 Там же. С. 83.
- 29 Глинкина С. ЕС – пятое расширение состоялось. Что дальше? // Россия и современный мир. 2004. № 3. С. 17.
- 30 Российский статистический ежегодник. 2004. М., 2004. С. 680.
- 31 Капелюшников Р.И. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М., 2001. С. 111.
- 32 Труд. 2002, 30 мая.
- 33 Обследование населения по проблемам занятости, май 2003. М., 2003. С. 327.
- 34 Проблемы прогнозирования. 2000. № 4.
- 35 Проблемы мелкого предпринимательства в рассматриваемом регионе были рассмотрены в предыдущем разделе главы.
- 36 См. напр.: Transforming Post-Communist Political Economies / Ed. by M. Nelson, Ch. Tilly, L. Walker. National Academy Press, Washington, DC., USA, 1997. P. 249. Далее: Transforming Post-Communist Political Economies.
- 37 Глинкина С. Трансформация экономики: восточноевропейский опыт // Социальные модели в современном мире и путь России. М., 2003. Кн. 1. С. 608–609.
- 38 Подробнее см. Шестакова Е. Развитие системы пособий по безработице: сравнение стран Западной и Восточной Европы // Труд за рубежом. 1998. № 4.
- 39 Transforming Post-Communist Political Economies. P. 249.
- 40 Welfare States in Transition: East and West / Ed. by J. Collier, H. Roggemann, O. Scholz, H. Tomann. Macmillan Press LTD, Great Britain, 1999. P. 96.
- 41 Ibid. P. 93.
- 42 Имеющиеся средства на социальную помощь использовались нерационально. По оценке Всемирного банка, доля самого нижнего дециля (по уровню потребительских расходов) составляла в середине 90-х годов 21% выделяемых на социальную помощь средств в Польше; 27% – в Венгрии, 22% – в Болгарии и лишь 8% – в России (Providing Greater Security. Материалы Всемирного банка, 2000).
- 43 В 1995 г. доля неадресных пособий составляла 76% всех средств, направленных на социальную поддержку, к середине 1996 г. она снизилась до 30% и равнялась 32% в 1998 г. (Czech Republic. Toward EU Accession Main Report. The World Bank, Washington, D.C., 1999. P. 208).
- 44 Страны Центральной и Восточной Европы в 2002 г. С. 256–257.
- 45 Страны Центральной и Восточной Европы в 2001 г.: результаты социально-экономического и политического развития. М., 2002. С. 245.
- 46 Хорн Д. Шипы и розы трансформации // Мир перемен. 2004. № 1. С. 43.
- 47 Макроэкономические показатели стран с переходной экономикой в 2002 г.: сравнительная характеристика. М., 2003. С. 22.
- 48 Страны Центральной и Восточной Европы в 2002 г. С. 113.
- 49 Там же. С. 114.
- 50 На эти группы причин указывают многие исследователи, например, венгерский социолог Ж. Ферге в статье «Вызовы социальной политики и дилеммы в постсоциалистических странах» (см. Transforming Post-Communist Political Economies. P. 300–301) и М. Кастель в масштабном научном исследовании «Информационная эпоха. Экономика, общество, культура». М., 2000.
- 51 В этом плане они соответствовали системам социальной защиты развитых западноевропейских государств. Основанные на аналогичных принципах, социальные системы вводились в 30-е годы в Швеции и США, в послевоенные го-

ды в Англии и Франции, когда ставилась задача государственной защиты широких слоев населения от безработицы и нищеты. Одновременно эти модели с высокой долей перераспределения были необходимым фактором реализации капитала, ибо создавали условия для роста массового потребления и расширения внутреннего рынка.

⁵² *Adverting the Old Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. World Bank Policy Research Report. Washington, DC, 1994.

⁵³ *Palacios R., Rocha R. The Hungarian Pension Reform in Transition // Public Finance Reform during the Transition / Ed. by L. Bokros, I.-I. Dethier. The World Bank, Washington D.C., 1998. P. 193.*

⁵⁴ *OECD Economic Surveys 1995–1996. The Czech Republic. OCED, 1996. P. 91–95.*

⁵⁵ *Transition. 1998. Vol. 5. N 2.*

⁵⁶ *Trasforming Post-Communist Political Economies. P. 262.*

⁵⁷ Независимая газета. 14 марта 2005 г.

⁵⁸ Материалы международной научной конференции «Россия и страны ЦВЕ: вновь открывая рынки друг друга». М. 2004. С. 52.

⁵⁹ *Марков С.* Произошла победа социальной Европы над Европой олигархической // <http://kreml.org/interview/88207374>

⁶⁰ *Wall Street Journal. 31.05 2005.*

⁶¹ Материалы международной научной конференции «Россия и страны ЦВЕ: вновь открывая рынки друг друга». С. 188.

⁶² *Иванов И.Д.* Единый внутренний рынок ЕС: свет, тени, историческая перспектива // *Современная Европа. 2004. № 2. С. 27.*

Глава IX

АГРАРНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И РОССИИ

Рыночная трансформация аграрного сектора в регионе ЦВЕ, как и в России, была начата в 90-е годы, но в отличие от российской практики проведена быстро и радикально. Апробированы различные модели разгосударствления и приватизации земельной собственности, формирования новых типов хозяйств, ассоциаций и кооперативов, адекватных требованиям рынка. Радикальные изменения в аграрной сфере, успехи и просчеты реформирования требуют тщательного анализа, выявления закономерностей, учета эффективности принятых решений.

Отход от былого единообразия в прошлом (исключая Польшу и Югославию и в какой-то мере Венгрию, сумевших в значительной мере сохранить в социалистический период свою самобытность) привел к появлению больших различий структур, типов организации и функционирования агропромышленных комплексов (АПК) в разных странах. Существенно изменилась роль государства в развитии АПК, формы и методы поддержки национального производителя сельскохозяйственной продукции, направления обеспечения продовольственной безопасности стран.

Попытка обобщить изменения в аграрном секторе постсоциалистических стран Европы и России связана с большими трудностями, тем не менее авторы стремились максимально объективно ответить на ряд вопросов, поставленных аграрной реформой¹.

1. Особенности трансформации земельной собственности, форм землепользования

Концепция аграрных преобразований в большинстве стран ЦВЕ априорно исходила из идеи, что эффективными собственниками могут быть только крестьянские (фермерские) хозяйства, наделенные правом свободного владения, распоряжения и использования земли. Известное исключение представляла Польша, где к началу реформ 90-х годов уже преобладали мелкие низкотоварные крестьянские хозяйства и цели реформирования сводились в основном к внедрению рыночных механизмов, модернизации сельхозпроизводства.

За истекшие годы менялись теоретические взгляды и практические подходы к реформированию села, однако общим оставалась ставка на частное землепользование, шел процесс привати-

зации государственных земель, роспуска кооперативных хозяйств («деколлективизация») и создания многомиллионной массы индивидуальных собственников. При этом важно отметить, что процесс индивидуализации собственности почти одновременно начал противостоять процесс формирования различных форм объединения собственников, позволявший крестьянству удержаться на плаву в рыночной стихии.

Тем не менее доминантой процесса аграрных преобразований во всех странах ЦВЕ в 90-е годы стал постоянный рост числа крестьянских хозяйств. Например, в Чехии в 1989 г. насчитывалось 3,2 тыс. единоличных хозяйств, в 1995 г. – 24,1 тыс., в 2000 г. – уже 33 тыс. Доля фермерских хозяйств в обрабатываемых землях поднялась с 0,3% в 1989 г. до 23,5%. Общая численность земельных собственников в конце 90-х годов превысила 2 млн человек.

Реформа радикально изменила структуру земельной собственности в болгарском селе. К 2000 г. более 86% сельхозугодий и 98% обрабатываемых площадей перешли в частное владение, в том числе на долю крестьянских хозяйств приходилось соответственно 54% и 60%, при этом 9 из 10 хозяйств имели наделы до 1 га².

В Румынии к 2000 г. почти 80% всех сельскохозяйственных угодий принадлежало частному сектору. Доминировали индивидуальные крестьянские хозяйства с наделом менее 3 га; на их долю приходилось 9/10 продукции растениеводства и животноводства. Стихийной попыткой более рационального ведения хозяйства стало создание семейных ассоциаций, близких по форме к товариществам по совместной обработке земли, которые не имели юридического лица. На месте части ликвидированных в 1991 г. кооперативов возникли сельхозпредприятия, иногда принимавшие форму акционерных обществ. В 2000 г. в стране насчитывалось свыше 4,2 млн индивидуальных хозяйств с наделом 2,36 га; 3,7 тыс. сельхозпредприятий различного типа (средний надел 427 га) и 6,8 тыс. семейных и межсемейных ассоциаций, средняя площадь угодий которых не превышала 100 га.

В Словении принятая в 1993 г. стратегия развития сельского хозяйства также делала ставку на поддержку частных хозяйств, которым принадлежит почти 90% сельхозугодий. Процесс дробления землепользования был характерен и для этой страны, имеющей высокоразвитое сельское хозяйство. В 2000 г. из примерно 100 тыс. хозяйств почти 2/3 имели менее 5 га, средний надел составлял 3,2 га, в том числе всего 2,5 га обрабатываемых площадей.

В Албании членам бывших сельскохозяйственных кооперативов земля была передана в частную собственность бесплатно, однако ее нельзя продавать, а можно лишь сдавать в аренду. В среднем надел на одну семью, из-за незначительности земли,

пригодной для обработки, не превышает 2 га. После приватизации госхозов в собственности государства оставалось около 12% обрабатываемых земель, которые сдаются в аренду частным лицам для организации крестьянских хозяйств.

Характерно, что наиболее значительные сдвиги в процессе трансформации собственности имели место прежде всего в тех странах, где в социалистический период была самая высокая степень обобществления земли. Поэтому именно в таких странах в аграрном реформировании возобладало стремление к скорейшей передаче земли в частную собственность, ликвидации крупных государственных и кооперативных предприятий, что форсировалось в результате административного нажима.

В то же время в ряде стран ЦВЕ переход к новой системе аграрных отношений не вызвал ожидаемого добровольного массового выхода из производственных кооперативов, повсеместной реорганизации крестьянских хозяйств. Сказалась социально-психологическая неготовность крестьян к изменениям своей судьбы, к принятию на себя риска, связанного с переходом к самостоятельному хозяйствованию, недостаток у них знаний и навыков для этого, а также финансовых и материальных средств. В Чехии, Словакии, Венгрии, например, при реорганизации сельскохозяйственных производственных кооперативов многие из них не распались. В этих странах процесс роспуска кооперативов не форсировался; более того, крестьяне, ставшие собственниками земельных и имущественных паев бывших кооперативов, в качестве защиты от стихии формирующихся рыночных механизмов стали создавать новые формы коллективного труда (товарищества по совместной обработке земли, акционерные хозяйства и др.). Так, в Чехии опережающая динамика роста индивидуальных хозяйств была характерна для начала 90-х годов; после 1995 г. на смену ей пришел процесс создания различных форм обобщественного труда, на которые в 2000 г. приходилось уже 43–44% обрабатываемых площадей.

Своеобразные формы трансформации земельной собственности приобрела в Венгрии. В этой стране основной земельный фонд, как и имущество прежних кооперативов, распределен между их членами в зависимости от стажа работы и трудового вклада. Работники кооперативов, получившие надел и имущественный пай, могли либо выйти из них и хозяйствовать единолично, либо трудиться во вновь создаваемых хозяйственных структурах.

Из венгерских сельскохозяйственных кооперативов вышло немногим более 12% его членов, которые получили в среднем по 5 га земли. Обозначились две основные группы крестьян, покинувших сельхозкооперативы. Первая группа – члены кооперати-

вов, которые выходили из них по несколько семей или даже целыми деревнями. Они, как правило, создавали производственные ассоциации и хозяйственные общества различного типа. Вторая группа – единоличники, решившие хозяйствовать на свой страх и риск, независимо от кооперативов.

Возникли переходные формы от кооперативов к фермерским хозяйствам. Почти 40% из тех, кто организовал собственное хозяйство, сохраняли производственные связи с кооперативами, выступая фактически в качестве их подрядных подразделений.

В процессе реформирования аграрного сектора в странах ЦВЕ изменилось соотношение между государственными и кооперативными предприятиями. Намного сократилась доля госхозов. В определенной мере на это повлияли негативное отношение к огосударствлению аграрной экономики в предшествующий период, сокращение государственных вложений в сельское хозяйство, а также то, что госхозы оказались в большинстве стран предприятиями с относительно низкой экономической эффективностью производства.

В Чехии к началу 1998 г. было приватизировано 9/10 имущества госхозов либо путем прямой продажи активов, либо через акционирование и эмиссию акций на свободный рынок.

В Румынии госсобственность была представлена широким спектром производственных предприятий, сервисными организациями, десятками НИИ и опытных станций. В 1990 г. все субъекты были трансформированы в акционерные общества, 30% акций которых передавалась бесплатно в руки персонала, 70% – в Фонд государственного имущества. Приватизация этой части собственности растянулась на долгие годы из-за сложностей с оценкой угодий, необходимости учета прав бывших владельцев земельных участков, перешедших в собственность госхозов в 1945–1962 гг. К 2000 г. доля государства в общей сельскохозяйственной площади страны сократилась до 7% (1990 г. – более 20%).

Накануне аграрной реформы в Венгрии на долю госхозов приходилось до 15% обрабатываемых площадей; госхозы наряду с крупными кооперативными хозяйствами определяли лицо венгерского сельского хозяйства. В 90-е годы основная масса госхозов была ликвидирована, их рабочие и служащие получили земельные наделы из земель госхозов, исключение составили специализированные госхозы, угодья которых не подлежали разделу. В 2002 г. создан Национальный земельный фонд, в ведение которого перешли все государственные земли (кроме лесных); сохранившиеся государственные хозяйства заключают с фондом договора о долгосрочной аренде земли.

Все госхозы ликвидированы в Албании и Болгарии.

В целом аграрная реформа в постсоциалистических странах Европы повлекла за собой переход от общественных форм земельной собственности, крупных, фондооснащенных предприятий к индивидуальным, в основном низкотоварным крестьянским хозяйствам. В 2000 г. этой категории принадлежало в Албании 100% сельхозугодий, при среднем наделе до 1 га. На индивидуальные хозяйства приходилось до 80% площадей в Польше (средний надел 7,2 га), Румынии (2,4 га), Болгарии (1,7 га), а в Венгрии – около 50% (средний надел 2,8 га).

Подобный процесс имел место и в России. Как отмечает академик РАСХН И.Н. Буздалов, на старте аграрной реформы в России преобладающей оказалась либеральная концепция, предполагавшая бесповоротный демонтаж колхозно-совхозной огосударственной системы, который был проведен шокowymi методами. Была сделана попытка реализации на практике идеи сплошной фермеризации села, формирования индивидуальных частных хозяйств и новых форм кооперации³.

С 1991 г. до 1996 г. число крестьянских (фермерских) хозяйств в стране выросло с 4,4 тыс. до 279,1 тыс. В 2002 г. наблюдалось некоторое уменьшение – до 264 тыс., в последующие годы, включая 2002 г., оно держится примерно на этой цифре. В то же время лишь относительно меньшая часть этих хозяйств, ныне числящихся в качестве фермерских, фактически таковыми и являются, так как немало среди них таких хозяйств, которые вообще не производят товарной продукции или производят ее очень мало. Согласно обследованию, в 2000 г. в России не производили продажу зерна примерно треть фермерских хозяйств, а более половины – скота и птицы. В 2001 г. только 22% крестьянских (фермерских) хозяйств России оказались финансово-благополучными, основная их масса была неплатежеспособна и убыточна.

Большие различия сложились между странами ЦВЕ и Россией относительно механизма наделения землей работников сельскохозяйственных предприятий, некоторых других категорий сельских жителей. Как правило, в регионе ЦВЕ землеотвод осуществлялся по кадастровым документам, а параметры новых делов соответствовали паям, внесенным в кооперативы.

В России земля была поделена между работниками сельского хозяйства, служащими сельскохозяйственных предприятий и сельскими пенсионерами по так называемым «земельным долям» уравнительно и без выделения в натуре. К 2000 г. почти 12 млн граждан стали собственниками земельных долей.

Распределение земельных долей за сельскими жителями было мерой, с одной стороны, социально справедливой, поскольку обеспечивало землей всех проживающих на селе, но с другой –

экономически неэффективной, так как право на землю получили и те, кто не собирался или не мог ее эффективно использовать. Более того, посредством наследования земельная доля могла переходить и реально переходила к тем, кто не проживал на селе. А это уже нарушало тот принцип социальной справедливости, который первоначально был положен в основу земельного реформирования. По нашим расчетам, у тех, кто не является ныне работниками сельскохозяйственных предприятий и не собирается самостоятельно вести хозяйство на земле, сосредоточилось до 43% земельных паев. Впрочем такая ситуация сложилась и с происходящей в странах ЦВЕ реституцией земли, вследствие чего земля частично попадала к тем, кто не предполагает или не может заниматься сельским хозяйством.

Поскольку подавляющему большинству собственников земельных долей земля не была выделена в натуре и в общем земельном массиве невозможно указать принадлежность того или иного участка конкретному собственнику, это создало благоприятную обстановку для злоупотреблений с землей со стороны руководителей сельскохозяйственных предприятий и местной администрации. Некоторые из них, пользуясь неопределенностью с правами на землю (уже не государственная и не принадлежащая данному предприятию, но еще и не вполне собственность определенного лица), распродают, разбазаривают за взятки земельные наделы.

По официальным данным, в 90-е годы в России имело место радикальное изменение структуры собственности сельхозземель. Доля сельхозугодий, принадлежащих государственным и муниципальным унитарным предприятиям, уменьшилась с 58,1% в 1991 г. до 12,1% в 2000 г., а негосударственных коллективных коммерческих предприятий выросла с 40,0% до 71,3%. В собственности граждан оказалось 16,6% сельхозугодий вместо 1,8%⁴. Частная форма собственности (индивидуальные и коллективные типы хозяйств) стала доминировать; в начале 2000 г. в этом секторе концентрировалось более $\frac{4}{5}$ площади сельскохозяйственных земель.

2. Реституция земли, права иностранных собственников

Особый отпечаток на весь процесс разгосударствления и приватизации в сельском хозяйстве европейских постсоциалистических стран наложила практика реституции земли и имущества. Восстановление прав бывших собственников и их наследников на

сельскохозяйственные земли имело место в различных формах в Болгарии, Чехии, Словакии, Румынии, Словении, Восточной Германии. Были приняты аналогичные законодательно-нормативные акты в Польше, однако жесткая позиция крестьянства, воспротивившегося возвращению прежних владельцев, по существу, заставила власть «заморозить» процесс реституции.

Практика восстановления «исторической справедливости» отличалась в разных странах.

Так, в Германии в 1991 г. федеральный конституционный суд принял решение о необратимости земельной реформы, проведенной в восточных землях страны в 1945–1949 гг. В результате значительная часть земли в восточной части ФРГ не была возвращена прежним владельцам, у которых она была в свое время безвозмездно изъята, однако им предусматривалась выплата компенсаций. Таким образом, удалось предотвратить новый существенный передел земли. В то же время земли, которые были экспропрированы после 1949 г., подлежали возвращению прежним владельцам. Заявления бывших собственников или их наследников о возвращении земельных участков, о выплате компенсаций принимались до конца 1992 г. Всего было зарегистрировано около 140 тыс. заявок. Предполагалось, что из этих заявок может быть удовлетворено, путем возвращения земельных участков их бывшим собственникам, значительно менее половины. Части бывших собственников должны были выплатить компенсации. Вопросы возврата земли оказались трудно решаемыми. На землях, которые когда-то принадлежали бывшим собственникам, было возведено в Восточной Германии более 200 тыс. жилых домов и около 70 тыс. построек сельскохозяйственных производственных кооперативов. Нынешняя правовая нестабильность, претензии бывших собственников в известной мере тормозят вложения в землю.

В Венгрии также был выбран щадящий вариант реституции – компенсационный, позволивший избежать дробления земельных площадей и имущества сельхозкооперативов. Вместо прямого возврата наделов и материальных активов бывшим владельцам были выданы компенсационные бонусы, дающие право на приобретение надела в указанном месте. Этим правом воспользовались 800 тыс. человек, получивших 2,7 млн га, что составляло почти $\frac{1}{3}$ сельхозугодий страны.

Большие масштабы приобрела реституция в Чехии; право на возврат собственности получили не только лица, потерявшие землю в народно-демократический период после 1948 г., но и в ходе аграрной реформы накануне Второй мировой войны. Возможностью восстановления имущественных прав воспользовались 215 тыс. человек, получивших в собственность 1,3 млн га.

Сложно проходил процесс реституции в Болгарии, где на возврат собственности претендовали почти 2,5 млн человек. Ограниченность земельных ресурсов вынудила правительство перейти от прямого возврата наделов на первом этапе реформы к использованию механизма компенсационных бонов, позволявших приобретать участки у Государственного земельного фонда.

В Румынии право на реституцию получили почти 6 млн человек, среди них члены ликвидированных сельхозкооперативов и их наследники, сельские специалисты.

Реституция привела к усилению чересполосицы, изъятию земель под межи, внутрихозяйственные дороги, так как новые собственники стремились получить участки на прежнем месте. Кроме того, значительное число лиц, имевших право на наделы, уже утратили связь с сельским хозяйством, проживали в городах; многие из них перешагнули пенсионный возраст. Доля таких категорий в Румынии составляла $\frac{1}{3}$, в Болгарии – $\frac{4}{5}$ от числа новых владельцев.

В связи с рассмотрением проблемы реституции земли представляет интерес решение вопроса о возвращении религиозным организациям некогда принадлежащих им земель. В большинстве стран Центральной и Восточной Европы в посткоммунистический период осуществляли полный или частичный возврат церковным организациям сельскохозяйственных земель и лесов, экспроприированных в годы коммунистического правления. В частности, на это пошла Румыния по настоянию Совета Европы, выставившего это требование в качестве одного из условий вступления страны в ЕС. Закон этой страны, принятый в 2000 г., разрешил возвращать церковным организациям от 10 до 100 га сельхозугодий и до 30 га лесов.

В Сербии одним из первых требований парламента к правительству в посткоммунистический период было возвращение Сербской православной церкви земли и лесных угодий, в свое время изъятых у нее.

В Чехии в закон о реституции, принятый в 1991 г., земля, принадлежавшая некогда церковным организациям, не вошла. Однако позднее, в 1994 г., было принято постановление парламента о возврате конфискованного имущества церкви и религиозными организациями, которые получили 150 тыс. га земли и около 500 зданий.

Возвращены земли церковным организациям в Восточных землях Германии, правда, не в том объеме, который был у них до установления коммунистического режима.

В земельном законодательстве России реституция не предусмотрена. В Законе о земельной реформе 1990 г. говорилось, что «возврат земельных участков бывшим собственникам и их наследникам не допускается; они могут получить земельные участки в соб-

ственности на общих основаниях». Этот постулат закреплен и в Земельном кодексе Российской Федерации, принятом в октябре 2001 г., фактически запрещающим возврат, возмещение или компенсацию стоимости земельных участков бывшим их владельцам (или наследникам), которые были национализированы до 1 января 1991 г. Дискуссионным остается вопрос о реституции земельной собственности церковным организациям. Выдвигаются, в частности, предложения о частичном возврате земель при передаче церкви от государства бывших монастырских зданий и других культовых сооружений, когда-то изъятых у них, как это было сделано в странах ЦВЕ, где священнослужители отнесены к категории служащих, занятых в культурно-бытовой сфере, что дало им возможность получить земельные доли наряду с другими селянами.

По-разному в России и странах ЦВЕ решается вопрос о продаже земли иностранцам. В ряде стран ЦВЕ – Албании, Румынии, Чехии, Хорватии, Венгрии – в 90-е годы действовали нормы, запрещающие иностранцам приобретать земли сельскохозяйственного назначения, введены различного рода ограничения на куплю-продажу земли иностранцам.

В Германии формально нет ограничений на приобретение земли иностранцами. Однако покупка сельскохозяйственных земель негражданами затруднена, так как орган, выдающий разрешение на осуществление такой сделки, может отказать им в этом под предлогом, что она противоречит мероприятиям по совершенствованию аграрной структуры или по иным мотивам. Поэтому в Германии иностранцам принадлежит ныне очень небольшая часть земли.

При формальном запрете продажи сельскохозяйственных земель нерезидентам тем не менее в ряде стран ЦВЕ правовой механизм дает возможность эту норму обходить. Примером может служить Румыния, где Конституция, положения которой имеют принцип прямого действия, запрещает иностранным гражданам приобретение прав на владение землей. Одновременно законодательно-правовые акты (о режиме иностранных инвестиций, закон о юридическом обороте земли) разрешают коммерческим компаниям с участием иностранных инвесторов (даже если доля последних достигает 100%) приобретать землю и недвижимость на различных условиях (концессия, аренда, собственность). Продажа земли юридическим лицам, т.е. фирмам с участием иностранных инвесторов, ускорилась после 1997 г., когда в Румынии начала реализовываться программа ЕС ASAL⁵.

Вопрос о купле-продаже земли иностранцам обостряется в связи со вступлением ряда стран ЦВЕ в ЕС, законодательство которого требует наличие в странах-членах свободного оборота земель.

На приобретение иностранцами земли, например в Польше, требовалось специальное разрешение министерства внутренних дел, которое выдается весьма редко. Вступление в ЕС, в конечном счете, должно привести к снятию ограничений в приобретении земли для иностранцев, во всяком случае, граждан стран, входящих в ЕС.

Страны-кандидаты на вступление в ЕС настаивали на предоставлении им переходного периода, в течение которого будет действовать запрет на приобретение гражданами ЕС сельхозугодий. Чехия и Венгрия просили не менее 10 лет, Польша – 18 лет. Румыния, вступление которой в ЕС намечено на 2007 г., настаивает на пятилетнем моратории на свободную продажу земли физическим лицам и семилетний – для сельхозугодий.

Договор о присоединении к ЕС восьми новых стран, вступивший в силу в мае 2004 г. (Венгрии, Польши, Словакии, Словении, Чехии и трех государств Балтии), законодательно закрепил более сокращенные сроки перехода к свободной продаже сельскохозяйственных и лесных угодий гражданам ЕС. Для Венгрии, Чехии, Литвы, Латвии и Эстонии этот период равен семи годам, для Польши – 12 лет. Разрешение на покупку может быть выдано и раньше указанного срока при условии, если покупатель арендовал эти земли в течение не менее трех лет (в Польше трех–семи лет).

В Земельном кодексе РФ говорится лишь о землях, которые не могут предоставляться в собственность иностранцам; подчеркивается, что иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать правом собственности на земельные участки, находящиеся в приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о государственной границе РФ и иных, установленных особо территориях РФ в соответствии с федеральными законами. Более категорично законодательство, принятое вслед за Земельным кодексом, в том числе Федеральный закон 2002 г. «Об обороте сельскохозяйственных земель», предусматривает, что иностранные граждане, иностранные юридические лица и лица без гражданства могут обладать земельными участками, однако земли сельскохозяйственного назначения им могут быть переданы лишь на правах аренды.

3. Проблемы аренды, становления рынка земли

Особое место в регулировании земельных отношений занимает аренда, которая позволяет решить ряд задач по рационализации землевладения и землепользования, а именно:

обеспечить в хозяйствах наиболее простым способом и в относительно короткие сроки оптимальное соотношение земли, рабочей силы и производственных фондов;

наделить землей малоземельные хозяйства наиболее дешевым для них способом;

активизировать землеоборот;

облегчить условия для концентрации земли в пределах, необходимых для эффективного хозяйствования и для вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых земель;

устранить чрезмерную чересполосицу.

В странах ЦВЕ аграрное реформирование привело к расширению арендных отношений, на которые заметный отпечаток накладывают национальные традиции. Для многих сельхозпроизводителей аренда становится переходной стадией к покупке земли.

Обращает на себя внимание тот факт, что земельное законодательство многих западных стран и государств ЦВЕ, как правило, отдает предпочтение арендатору земли как хозяйствующему субъекту перед собственником земли как субъектом, стоящим вне производства (своего рода рантье). Например, в Германии арендатор может осуществлять на земле необходимые изменения при ее использовании – вести новое строительство, делать инвестиции в землю и т.д. даже против воли арендодателя – только, если в судебном порядке подтверждено, что подобные меры целесообразны для сохранения или устойчивого повышения почвенного плодородия, уровня рентабельности хозяйства и их мог бы осуществить, но не сделал сам арендодатель. При этом риск арендатора снижается, а гарантии возрастают в результате того, что ему предоставляется право на возмещение добавленной стоимости, если его затраты, с которыми согласился арендодатель или суд, увеличивают стоимость объекта аренды в период за пределами ее срока. Если арендодатель не в состоянии возместить эту стоимость даже частичными платежами, то арендатор может потребовать продления срока перешедшей в его владение части имущества для обеспечения ссуды, полученной в банке. В случае смерти арендатора его наследники имеют право расторгнуть договор. Напротив, в случае смерти арендодателя наследники последнего не имеют права на расторжение договора аренды и обязаны выполнить все вытекающие из него обязательства.

В Восточной Германии уже с 1992 г. перешли к системе долгосрочной аренды (в основном на 12 лет). В систему аренды включены прежде всего земли бывших народных имений; именно эти земли берутся во временное пользование вновь образованными кооперативами, другими производственными объединениями

крестьян. Сложившийся в 90-е годы уровень арендной платы (которая регулярно пересматривается) не превышал 10% от цены покупки земли. Определенные предпочтения при предоставлении аренды получали фермеры, имевшие программы развития своего хозяйства, обладавшие необходимыми знаниями и опытом работы в сельском хозяйстве. Отметим, что арендная плата для фермерских хозяйств в конце 90-х годов была на 20–25% выше, чем для юридических лиц. Вместе с тем в связи с повышением налога на землю, ростом затрат на интенсификацию производства шел постоянный процесс сокращения ножиц между стоимостью земли и аренды, увеличения размеров арендной платы.

В Польше институт аренды действовал еще в социалистический период. Особые масштабы аренда приобрела после ликвидации в 1990–1993 гг. государственных сельских хозяйств, почти $\frac{4}{5}$ земель которых было сдано в наем. Как правило, основными категориями арендаторов выступали новые сельскохозяйственные «поселенцы», малоземельные крестьяне, молодые семьи, желавшие основать собственное дело, работники госхозов.

В Болгарии закон об аренде 1996 г. устанавливает минимальный срок найма в четыре года, максимальный – до 50 лет. К аренде часто прибегают кооперативы, которые берут для увеличения обрабатываемых площадей в наем участки у своих работников. Эта же тенденция характерна и для венгерских кооперативов. По закону о пахотной земле 1994 г. брать земли в наем нужно на срок не менее 10 лет. В Румынии с 1994 г. законодательно разрешено арендовать все виды сельскохозяйственных угодий и находящиеся на них постройки на период как минимум до пяти лет.

Большое распространение получила аренда в Хорватии, где к концу 90-х годов почти $\frac{4}{5}$ земель, находившихся ранее в госсобственности, было передано в долгосрочную аренду на 10–40 лет.

Спецификой становления арендных отношений в европейских постсоциалистических странах можно считать тот факт, что на начальном этапе, как правило, в аренду сдавались земли из государственного фонда. Были созданы специальные органы (фонды, агентства и др.), которые сосредоточили в своих руках все операции по продаже и сдаче в аренду земельной собственности государства. В дальнейшем арендные отношения развивались между частными землевладельцами с целью увеличения площади хозяйств. Процессу становления арендных отношений в немалой степени способствовала сама структура новых собственников, среди которых было большое число жителей городов, пенсионеров, не желавших самостоятельно вести хозяйства. В Венгрии, например, доля этих категорий среди получивших землю составляла почти $\frac{4}{5}$, в Румынии – до $\frac{1}{3}$.

Как известно, аренда земли в России была запрещена по Декрету о земле в октябре 1917 г., в 1922 г. запрет аренды был отменен, и вновь в 30-е годы аренда земли была запрещена под страхом уголовного наказания. Запрет просуществовал ряд десятилетий. Возрождение аренды началось с «Основ законодательства СССР и союзных республик об аренде и арендных отношениях» и Закона РСФСР «О земельной реформе», принятого в 1990 г.

Земельный кодекс России зафиксировал преимущественные права арендатора перед арендодателем. Арендатор имеет преимущественное право на заключение нового договора аренды, передачу арендованного участка в субаренду без согласия собственника, но с условием его уведомления. Арендатору предоставляется приоритет на покупку при продаже арендованного им участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности. Арендатор может отдать арендные права на земельный участок в залог либо внести их в качестве вклада в уставный капитал, либо в качестве паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока аренды без согласия собственника, но также с его уведомлением.

На начало 2002 г. в России в аренде у юридических лиц находилось более 185 млн га земли. Еще 18,5 млн га арендовалось гражданами. Это прежде всего земельные доли, переданные в аренду сельским населением гражданам и организациям. Ныне аренда земельных участков и земельных долей стала основным типом землеоборота в России. В 2001 г. из всего земельного оборота государственных и муниципальных земель в РФ почти 90% приходилось на аренду и только примерно 6,5% на куплю-продажу земельных участков.

Становление рынка земли связано с выведением из оборота низкоплодородных участков. В странах ЦВЕ эта мера стимулируется программами ЕС с целью повышения эффективности производства. Так, значительная часть пахотных земель – около 15% – в новых землях Германии законсервирована (большая доля, чем на старых землях). Из фондов ЕС за каждый выведенный из оборота пашни гектар выплачивалась премия в размере 500–750 марок. После 2000 г. премии при всех формах консервирования земли были увеличены. По имеющимся оценкам, законсервировано может быть до $\frac{1}{3}$ сельскохозяйственных земель в Восточной Германии. Такая политика ведет к тому, что цены на земельных участки на новых землях постепенно повышаются и сближаются с ценами на старых землях.

В России также существенная часть сельскохозяйственных земель выведена из оборота. Однако это не следствие сознательно направляемой аграрной политики, а результат кризиса

сельского хозяйства, развала части сельскохозяйственных предприятий. Одновременно возникает проблема перевода земель из одной категории пользования в другую, что предусмотрено Земельным кодексом. Этим пользуются предприятия, входящие в холдинги, в том числе и предприятия несельскохозяйственного профиля. Федеральная служба земельного кадастра России бьет тревогу по поводу того обстоятельства, что отведенные указанным предприятиям и организациям площади переводятся в категорию земель, соответствующую профилю предприятия (например, в земли промышленности), хотя эти земли должны оставаться в категории земель сельскохозяйственного назначения.

По-разному решается вопрос о концентрации сельскохозяйственной земли в собственности юридических и физических лиц. Законодательство многих западных стран и ряда государств ЦВЕ (Венгрия, Чехия) отказывает юридическим лицам в возможности приобретать землю. Поэтому банки, получившие в залог фермерскую землю, не могут стать ее собственниками. В некоторых государствах ЦВЕ установлены верхние пределы концентрации земель сельскохозяйственного назначения. Максимальная площадь, которой может владеть физическое лицо в Румынии, – 200 га; в Венгрии – 300 га; юридическое (кооператив) – до 2,5 тыс. га. В то же время в Польше, Югославии, Чехии нет ограничений площади земли для ведения сельскохозяйственного производства крестьянами.

Земельный кодекс РФ также не устанавливает ограничений в приобретении земельных участков в собственность и в аренду, что создает возможность создания очень крупных латифундий. Это уже сейчас наблюдается в отдельных регионах. Так, на стыке Курской, Тамбовской и Воронежской обл. 350 тыс. га земли приобрел горно-обогатительный комбинат. В законе об обороте сельскохозяйственных земель РФ говорится лишь о минимальных предельных размерах землепользования, но максимальных размеров не установлено. В то же время подчеркивается, что размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории административно-территориального образования субъекта РФ и могут находиться в собственности граждан, а также юридических лиц, устанавливается законом субъекта РФ. О возможных негативных последствиях применения этой нормы говорит пример Краснодарского края, где имели место случаи, когда сельхозпредприятия, взявшие товарный кредит под залог земли, не смогли погасить ссуду и теряли эти земли, отошедшие в собственность банков.

В целом становление рынка сельскохозяйственных земель в регионе ЦВЕ и России идет с большими издержками как в эконо-

мическом, так и социальном планах. Порожденная шоковой приватизацией раздробленность и парцеллизация землепользования, преобладание среди субъектов земельных отношений мелких индивидуальных собственников, ведущих в основном потребительское, низкотоварное производство, объективно требует создания более крупных по земельной площади, технической оснащенности, уровню эффективности и товарности хозяйств, способных выстоять в жесткой конкурентной борьбе в условиях открытости национальных рынков. Тормозом на пути достижения этой цели остаются незавершенность «земельного передела», отсутствие качественного земельного кадастра, механизма объективной оценки земли, испытывающего на себе искажающее давление конъюнктурных и спекулятивных факторов.

4. Реформа и положение в потребительском сельском хозяйстве

В категорию потребительского сектора включаются личные подсобные хозяйства преимущественно сельского населения (ЛПХ), а также садово-огородные участки городских жителей. В России они объединены общим понятием «хозяйства населения».

В дореформенный период на долю потребительского сектора приходилось до 25% валовой продукции сельского хозяйства в Болгарии, до 35% в Венгрии, 10–12% в ГДР и Чехословакии, до 30% в Румынии (с учетом продукции крестьянских хозяйств горных районов страны).

Трансформация собственности, типов землепользования, ликвидация кооперативов и госхозов негативно сказались на положении ЛПХ. Органическая связь многих ЛПХ с распущенными крупными сельскохозяйственными предприятиями, в которых работали владельцы подсобных хозяйств, была нарушена. Остро встала проблема реализации и переработки продукции ЛПХ, которая во многих странах ЦВЕ осуществлялась через кооперативы, агропромышленные комбинаты (Венгрия, бывшая Югославия). С трудностями в сбыте своей продукции сталкивается сельское население России вследствие развала колхозов и потребительской кооперации.

Особым направлением в сельскохозяйственном производстве ЦВЕ является любительское садоводство и огородничество. Оно существовало в Германии и ряде других стран с относительно давних пор и развивалось в двух формах: во-первых, как садоводство и декоративное растениеводство при отдельных жилых домах; во-вторых, как любительское земледелие на специально выделен-

ной территории, которое имело значительное развитие как массовое движение на коллективистских началах.

Объединенное любительское садоводство, огородничество и животноводство имело стройную организационную структуру, охватывающую многочисленные низовые организации (товарищества), и управляющую систему на региональном и национальном уровне. О массовости этой организации к началу 90-х годов говорят следующие данные. В Венгрии насчитывалось 1 млн садоводов; Всеполюский союз садоводов и огородников объединял почти 1 млн семей; в Чешском союзе состояло около 400 тыс. садоводов и огородников; в Словацком союзе – 125 тыс., или около 10% населения республики. В ГДР союз садоводов и огородников насчитывал 1,36 млн человек.

В пореформенный период, с одной стороны, создались более благоприятные условия для любительского садоводства и огородничества в связи с реорганизацией части крупных хозяйств и выведением из оборота обширных территорий, могущих быть использованными под сады и огороды. С другой – немало прежних хозяев предъявило свои права на земли, на которых разместились садово-огородные товарищества, в связи с чем перед частью их возникла угроза ликвидации. Особое влияние на решение этой проблемы оказывал тот факт, что эта земля, являясь пригородной, имела весьма высокую ценность. Были внесены изменения в законодательно-правовую базу, регулирующие функционирование садово-огороднических объединений.

Примером может служить Федеральный закон о садово-огородном участке Германии 1983 г. с дополнениями, внесенными в 1994 г. В нем говорится, что садово-огородным является участок, используемый для нетоварного производства плодово-овощной продукции, предназначенной для личного потребления, а также для отдыха. Жестко регламентируется площадь участка (до 400 м²), параметры и архитектура дома (не более 24 м²). Закон предусматривает, что садоводческая организация должна быть признана уполномоченными властями федеральной земли общественно полезной и внесена в реестр соответствующих объединений. Состояние дел в ней должно подвергаться регулярному контролю, а правление должно исходить из того, что целью организации является исключительно или преимущественно стимулирование развития садоводства и огородничества, а также профессиональное обслуживание ее членов.

Предусматривается возможность аренды и субаренды садово-огородных участков, уровень арендной платы за них, максимум которой может составлять четырехкратную стоимость обычной для данной местности стоимости аренды. Для немалой части граж-

дан картофель, овощи, плоды и ягоды с садово-огородного участка в свежем и консервированном виде являются не дополнительным, а основным источником соответствующей продукции, поступающей на домашний стол. Размеры садово-огородных участков (максимальные) составляют по нынешнему законодательству 0,12 га. Однако фактический средний размер сада и огорода – 0,08 га. На начало 2000 г. садовые участки имело 14,1 млн семей, огороды – 5,1 млн.

Садовые участки в России закрепляются за семьями, как правило, в личную собственность, в то время как огородные зачастую переданы лишь в аренду, обычно краткосрочную. Это стало основной причиной того, что за последние годы численность огородников в стране заметно поубавилась. В среднем на одном садово-огородном участке граждане производят за год примерно 267 кг картофеля, 111 кг овощей, 44 кг плодов и ягод. По данным бюджетных обследований городских семей, они получали со своих садово-огородных участков 36% картофеля, 34% овощей и бахчевых, 26% фруктов и 64% ягод, потребляемых в домашнем хозяйстве.

В 1998 г. в России был принят Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан», в котором впервые разработаны и систематизированы правовые нормы, касающиеся ведения любительского садоводства и огородничества. Учитывая опыт государственного регулирования системы земельных отношений в странах ЦВЕ, западных странах и в России, можно предположить, что воздействие государства на эту систему будет усиливаться и совершенствоваться ввиду необходимости сохранения качественных характеристик земли как общенародного достояния, важнейшего компонента среды человеческого обитания.

5. Новые формы объединений сельскохозяйственных производителей, проблемы становления фермерских хозяйств

Аграрная реформа привела к существенным изменениям в организации производства и управления сельскохозяйственными предприятиями. В большинстве стран ЦВЕ со второй половины 90-х годов начался процесс возрождения кооперативных хозяйств, ликвидированных в начале рыночных реформ, нередко по идеолого-политическим соображениям.

В сохранившихся после реформы и вновь создаваемых кооперативных хозяйствах введены подлинно кооперативные принци-

пы функционирования с начислением на паи дивидендов из прибыли предприятий и с правом выхода членов из кооперативов с землей, но при обязанности ее последующего сельскохозяйственного использования (в Чехии, Венгрии, на новых землях Германии). В ином случае, т.е. при нежелании выходящего заниматься сельскохозяйственной деятельностью, кооператив может устанавливать мораторий на предоставление земли продолжительностью в несколько лет. В отдельных странах, например в Венгрии, в новых кооперативных организациях введено отступление от кооперативного принципа «один член – один голос», и голосование происходит с учетом размера долевого имущественного пая.

В Болгарии производственные кооперативы использовали 34,7% сельскохозяйственных угодий. В среднем на кооператив приходится около 754 га земли. Некоторые кооперативы насчитывают 2–3 тыс. членов. После 1995 г. было создано 1356 новых сельскохозяйственных производственных кооперативов. В них в основном производятся зерновые, подсолнечник и кормовые культуры. По данным переписи 1996–1997 гг., только в 5% кооперативов содержали скот.

Страны ЦВЕ различными мерами поощряют создание кооперативов по переработке сырья, снабжению и сбыту продукции и другие формы кооперации сельскохозяйственных товаропроизводителей, как объединений, позволяющих снижать издержки производства и обращения, повышать конкурентоспособность отечественной продукции на внутреннем и внешнем рынке. В ряде стран ЦВЕ (в Румынии, Польше, Венгрии) обращается особое внимание на создание в сельской местности кредитно-сберегательных кооперативов.

В Румынии на базе ликвидированных в 1991 г. сельскохозяйственных производственных кооперативов возникли так называемые сельскохозяйственные общества с юридической ответственностью. В 2000 г. таких хозяйств насчитывалось около 3,7 тыс. им принадлежало 13% площадей сельхозугодий. Средний надел на одно хозяйство не превышает 427 га. В 1996 г. была учреждена неправительственная организация – «Фонд сельских ассоциаций», призванная способствовать развитию современных кооперативов западноевропейского типа как формы добровольного объединения индивидуальных производителей во всех сферах АПК. Законодательной базой для формирования хозяйств подобного типа призван стать принятый в 2004 г. специальный закон о сельскохозяйственных кооперативах. Этот нормативный документ предусматривает возможность образования двух типов юридических субъектов: как ассоциации физических лиц, так и объединения юридических и физических лиц. Имущество кооперати-

вов может состоять из паевой части, которая будет возвращена работнику в случае его выхода из хозяйства, и неделимой части, накопленной в процессе совместной хозяйственной деятельности, на которую члены кооператива могут претендовать только в случае ликвидации предприятия.

Одной из наиболее сложных проблем пореформенного сельского хозяйства в странах ЦВЕ остается создание высокодоходных, эффективных фермерских хозяйств, уровень организации производства которых, качество производимой в них продукции способствовали бы стандартам ЕС – задача чрезвычайной сложности, особенно имея в виду шоковые последствия аграрной реформы в большинстве стран региона. Решение ее во многом будет зависеть от государственной поддержки аграрного сектора.

Средства государства, выделяемые на поддержку отечественных сельскохозяйственных производителей, резко сократились на начальном этапе реформ. В 1993–1996 гг. объем расходов государства в стоимости продукции отрасли составлял в Венгрии 14%, в Чехии – 16, в Польше – 22%, тогда как в ЕС – 45–49%. В Румынии основная часть бюджетных средств, направляемых в агропромышленный комплекс, представляла ценовые субсидии. Доля этих ассигнований в ВВП составляла в 1993 г. 2,86%, в 1996 г. 3,85%, в 2000 г. – менее 1%. С 1997 г. по требованию Всемирного банка основными получателями субсидий стали индивидуальные хозяйства.

В процессе реформирования наработаны различные формы поддержки крестьянских хозяйств. Несмотря на все трудности перевода сельского хозяйства на рыночные рельсы, острую нехватку бюджетных средств в государствах ЦВЕ, действует система законодательных актов, направленных на поддержку крестьянства. Например, в Хорватии в 1997 г. был принят закон о бюджетном стимулировании сельскохозяйственного производства и рыболовства.

В Болгарии в 1998 г. введен в действие новый закон о поддержке фермеров. В Чехии образован Фонд гарантий и поддержки фермеров, являющийся акционерной компанией с единственным акционером – министерством сельского хозяйства. Деятельность Фонда концентрируется на двух направлениях: на плате за фермеров определенной доли процента по кредитам коммерческих банков и на предоставлении гарантии по возврату фермерами основной суммы кредитов. В середине 90-х годов средний процент по кредитам фермеров составил 2,6, тогда как обычный коммерческий процент достигал 14–15 годовых. Для получения льгот заявитель должен быть зарегистрирован как фермер, выполнять свои обязательства перед государством, а его проект должен полностью отвечать требованиям программ Фонда.

Фонд осуществлял операции по четырем программам: «Текущие операции» – выделение средств сроком на один год для приобретения оборотных фондов; «Фермер» – кредит для приобретения и модернизации основных средств; «Сельская местность» – стимулирование сельскохозяйственной деятельности в неблагоприятных районах; «Молодой фермер». Поддержка по двум последним программам осуществляется только при участии фермера в одной из двух первых программ. К категории молодых фермеров относятся владельцы ферм не старше 35 лет, давшие обязательство заниматься фермерством как минимум 10 лет. Для получения льгот фермер готовит предпринимательский проект и обращается в какой-либо коммерческий банк с просьбой предоставить ему кредит.

Для образования фермерских хозяйств на новых землях Германии правительство предоставляло финансовую помощь в размере 23,5 тыс. марок на одно хозяйство и льготное кредитование. Конечно, эта сумма была недостаточной для создания жизнеспособного крестьянского хозяйства (по некоторым расчетам, требовался минимум 1 млн марок), поэтому основу средств для формирования фермерских хозяйств должны были составлять собственные деньги будущих фермеров и заемные средства.

Практически во всех странах ЦВЕ введено льготное кредитование сельских товаропроизводителей, функционируют фонды гарантий сельского кредитования. В Польше создана система различных фондов, которые призваны стимулировать становление высокодоходных товарных хозяйств (Фонд структурной перестройки и ликвидации задолженности сельского хозяйства, Фонд структурной перестройки и модернизации крестьянских хозяйств и др.). В Чехии в 1996–1997 гг. государству пришлось либо реструктурировать, либо списать значительную часть задолженности по кредитам, предоставленным аграрному сектору в первые годы реформирования. В Румынии создан специальный фонд гарантирования кредитов для села в форме акционерного общества, цель которого – обеспечить риски по текущим и инвестиционным кредитам для хозяйств частного сектора. Широко распространена практика субсидирования государством части процентной ставки по предоставленным коммерческими банками кредитам, закупочных цен на сельхозтехнику, введены различные надбавки (премии) к ценам на продукцию, поставляемую на экспорт. Государство компенсировало часть стоимости заемных средств не только частному сектору, но и предприятиям с государственным капиталом в сфере сервисных услуг сельскому хозяйству (создание семенного фонда, техническое обслуживание, заготовка продукции); финансовую поддержку полу-

чали и предприятия мукомольной, хлебопекарной и комбикормовой промышленности.

После существенного снижения объема бюджетных ассигнований, выделяемых на поддержку отечественных сельхозпроизводителей в начале реформы, они вновь начали увеличиваться в Болгарии, Венгрии, Польше, Словакии, Словении, Чехии. Тем не менее масштабы государственной поддержки аграрного сектора в регионе ЦВЕ остаются намного ниже, чем в странах ЕС⁶.

В ряде случаев кредитная помощь сельскому хозяйству опирается на содействие международных организаций. Так, в Болгарии действует программа ЕС по поддержке сельскохозяйственных производителей. Депонируя средства в банковские институты, фермеры могут получать субсидии до 200% от размера депозита и кредиты на сумму, в 15 раз превышающую сумму депозита. Албанский фонд развития активно использует средства международных доноров для предоставления небольших кредитов и создания соответствующей инфраструктуры в отдаленных и бедных деревнях. Этот фонд обеспечивает 100%-ное погашение кредитов и обслуживает бедные районы. Однако пока программа охватывает всего около 5% деревень и, следовательно, лишь в незначительной мере удовлетворяет спрос на кредит.

Примером поддержки национальных АПК может служить программа ЕС SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development), которая реализуется во многих странах на этапе подготовки их к членству в ЕС. Так, в Венгрии, согласно этой программе, сельское хозяйство может получать ежегодно по 39 млн евро, однако из-за неподготовленности национальных механизмов использования этих фондов освоение их идет с большим трудом. Аналогичная картина складывается в Румынии. В течение 2000–2006 гг. страна могла бы ежегодно использовать по 153 млн евро на внедрение мер по повышению урожайности, технических и качественных параметров производства в сельском хозяйстве и пищевой промышленности. Под финансирование были выбраны 438 проектов, однако в конце 2003 г. практические работы начались только по пяти.

Как правило, предоставление средств из международных фондов сопровождается целым рядом ограничений, связанных как с участием национальных инвесторов в реализации проектов (бюджетные средства, кредиты коммерческих банков, собственные средства получателя), так и с комплексом жестких требований к пользователям этих средств. Получатели, различные типы сельхозпредприятий, должны представить детальные бизнес-планы, иметь соответствующую подготовку в области менеджмента, до-

казать свою финансовую жизнеспособность, что с учетом переживаемых национальными АПК трансформационных трудностей не всегда представляется возможным.

6. Влияние реформы на динамику сельскохозяйственного производства

Общими для России и стран Центральной и Восточной Европы были негативные последствия аграрного реформирования, приведшие к сокращению сельскохозяйственного производства (см. табл. 1). В самом снижении производства нет ничего неожиданного. Обычно экономическая, в том числе аграрная, реформа, связанная с ломкой прежней системы производственных отношений, приводит, особенно на первом этапе реформирования, к нестабильности, иногда к замедлению динамики роста, и только в дальнейшем устанавливается преобладание созидательного эффекта над разрушительным. Поэтому оценку аграрного реформирования нельзя давать на основании краткосрочного этапа. Известно, что в свое время Столыпин говорил о 20-летнем периоде, необходимом для реализации реформы.

Однако мы ведем речь не об исключениях, а об общих явлениях. Падение сельскохозяйственного производства в странах ЦВЕ было связано не только с объективно неизбежными последствиями, но и с просчетами и ошибками, допущенными в ходе реформы, отсутствием четко выработанной концепции аграрных преобразований, общей негативной ситуацией в национальных экономиках, ослаблением внешнеэкономических связей между странами бывшего СЭВ, резким сокращением государственной поддержки отрасли.

Аналогичная тенденция просматривается и при анализе тренда душевого производства сельскохозяйственной продукции (табл. 2).

Ряд стран (Венгрия, Болгария, Восточная Германия, Словения, Чехия) в дореформенный период имели высокоразвитые АПК; многие из них специализировались в рамках СЭВ на поставках сельскохозяйственной продукции. Проведенные рыночные преобразования заметно подорвали потенциал национальных АПК. Особенно пострадали интенсивные отрасли аграрного комплекса – животноводство, овощеводство, виноградарство и садоводство. По сравнению с дореформенным годом к 2000 г. поголовье скота (крупного рогатого, свиней, овец, птицы) сократилось почти в 2 раза в Болгарии, Румынии, Чехии, Венгрии. В Хорватии спад производства основных видов животноводческой про-

Таблица 1. Индексы объема продукции сельского хозяйства в странах ЦВЕ (1999–2001 гг. = 100)*

Страна	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Болгария	119,5	100,9	98,2	107,5	100,3
Босния и Герцеговина	90,5	90,9	95,2	99,8	88,2
Венгрия	91,3	93,2	112,0	97,8	94,0
Германия	90,9	100,1	99,4	96,1	93,3
Македония	93,7	103,4	93,9	84,2	93,3
Польша	97,7	98,1	102,4	100,4	97,2
Румыния	112,6	87,8	107,7	100,5	105,3
Сербия–Черногория	110,4	99,2	99,0	99,2	97,3
Словакия	110,4	90,6	100,3	105,3	91,2
Словения	95,4	101,7	98,9	106,0	106,0
Хорватия	90,2	95,9	98,7	99,2	92,4
Чехия	100,9	97,2	101,1	100,0	90,2
Европа в целом	95,3	100,0	98,8	98,5	96,4

* FAO. Yearbook. Production 2003. Vol. 57. Rome, FAO, 2004. P. 50–51.

Таблица 2. Производство на душу населения продукции сельского хозяйства в странах ЦВЕ (1999–2001 гг. = 100)*

Страна	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Болгария	115,2	100,9	99,0	109,3	102,8
Босния и Герцеговина	104,7	90,4	92,5	95,7	83,8
Венгрия	89,5	93,1	112,5	98,6	95,3
Германия	91,6	100,1	99,4	96,0	93,1
Македония	96,6	103,3	93,4	83,3	91,8
Польша	97,8	98,1	102,5	100,5	97,4
Румыния	111,6	87,8	107,9	100,9	106,0
Сербия и Черногория	110,5	99,2	99,1	99,4	97,6
Словакия	110,9	90,6	100,2	105,2	91,0
Словения	95,4	101,7	99,0	106,2	106,4
Хорватия	90,0	95,9	98,6	99,3	92,7
Чехия	100,3	97,3	101,2	100,2	90,6
Европа в целом	96,3	100,0	98,6	98,2	96,0

* FAO. Yearbook. Production 2003. Vol. 57. Rome, FAO, 2004. P. 54–55.
Следует отметить, что данные о динамике производства сельскохозяйственной продукции, рассчитанные не по методике ФАО, могут существенно расходиться с показателями национальной статистики. Но именно методика ФАО позволяет проследить и сопоставить между собой развитие аграрного сектора указанных стран.

дукции за эти годы составил 20–40%. Для ряда стран (Болгарии, Румынии) кризис затронул именно те отрасли, которые являлись основой международной специализации национального АПК (промышленное овощеводство, виноградарство и виноделие, садоводство).

Большинство государств ЦВЕ, преодолев резкий спад сельскохозяйственного производства в начале 90-х годов, вступили в полосу длительной стагнации отрасли, которую начали преодолевать только после 2000 г.

Самое негативное воздействие на кризис, который переживает сельское хозяйство региона ЦВЕ, оказали общая макроэкономическая нестабильность, возникший диспаритет цен на промышленные товары, необходимые селу, и на конечную продукцию сельского хозяйства. АПК этих стран испытал все последствия потери рынков СЭВ, падения внутреннего платежеспособного спроса, экспансию импорта нередко по демпинговым ценам. Вследствие кризиса, пережитого национальными АПК, роль аграрного сектора в производстве ВВП Венгрии, Польши, Словакии, Словении, Чехии за 1990–2002 гг. сократилась с 6–15% до 2–3%. В Румынии за эти же годы, несмотря на стагнацию валового производства сельского хозяйства, доля его ВВП поднялась с 12% в 1985–1989 гг. до 18–20% в первой половине 90-х годов благодаря быстрым темпам деиндустриализации страны; в 2000–2004 гг. ускорившаяся реструктуризация экономики (развитие сектора услуг, оживление промышленного роста) вызвала снижение удельного веса аграрного сектора ВВП до 13–14%.

Анализируя влияние реформы на ситуацию в национальных АПК, нельзя не сказать о социальных последствиях рыночной трансформации на селе. В процессе этих преобразований была серьезно подорвана система социальной поддержки крестьянства, что стало прямым следствием ликвидации кооперативов и госхозов, которые брали на себя некоторые социальные функции. Начался процесс разрушения объектов социальной инфраструктуры (школ, больниц, культурных центров).

Реформа породила общее для стран ЦВЕ явление – аграрное перенаселение, возникли избыток рабочих рук, хроническая безработица, значительную долю которой составляла сельская интеллигенция (агрономы, ветеринары, механизаторы, учителя и т.д.). В конце 90-х годов в ряде стран (Болгария, Венгрия, Румыния, Восточная Германия) вследствие сложных демографических и экономических процессов доля сельского населения в общей численности населения была существенно выше, чем в численности занятых. Так, в 2000 г. в Болгарии эти показатели составили соответственно 40 и 26,7%, в Румынии – 47 и 23%.

Решить проблему рациональной занятости на селе не удалось пока ни в одной из стран. Определенные результаты достигнуты в Восточной Германии, где уже с начала 90-х годов были организованы бесплатные курсы для переквалификации работников сельского хозяйства, через которые прошли десятки тысяч человек. Существенную роль в ликвидации избытка рабочих рук на селе призваны сыграть международные программы, финансируемые ЕС и Всемирным банком. В частности, именно за счет этих институтов будет финансироваться деятельность, направленная на досрочный выход крестьян на пенсию. Старение сельского населения, характерное для пореформенного периода, привело к резкому возрастанию доли лиц пожилого возраста (старше 55), которая намного выше у крестьян, чем у городского населения. Специфика возрастной пирамиды сельского населения отрицательно влияет на темпы модернизации села, уровень производительности труда. Примером может служить Румыния, где в хозяйствах пенсионеров сосредоточено почти $\frac{2}{3}$ обрабатываемой площади страны.

Снижению безработицы, повышению доходов крестьян, относящихся, как правило, к наименее социально защищенным слоям общества, могут способствовать развитие на селе несельскохозяйственной деятельности: создание предприятий, перерабатывающих местное сырье, сельский туризм, расширение сферы услуг. Сходные проблемы переживает и агропромышленный комплекс России, где сельскохозяйственное производство в 1998 г. по сравнению с 1990 г. уменьшилось до 56% (крайняя точка падения), почти $\frac{1}{10}$ хозяйств были убыточны. В 1999–2001 гг. наблюдался некоторый рост. Это происходило за счет хорошего урожая зерновых и ряда других культур. Однако такой рост не свидетельствует о переходе к устойчивому подъему, поскольку был обусловлен благоприятными погодными условиями (табл. 3).

Особенностью аграрного сектора России является чрезвычайно большая доля потребительского сельского хозяйства, которая в валовой продукции сельского хозяйства возросла с 24% в 1990 г. до более 50% в 1997–2002 гг. В 2001 г. хозяйства населения дали 92,5 % картофеля, 79,9% овощей, 57,1% мяса, 50,9% молока от общего объема производства в стране.

Хозяйства населения оказались более устойчивыми к резко ухудшившейся экономической среде, а рост их доли в валовом сельскохозяйственном производстве России имел место прежде всего за счет сокращения производства в коллективных и государственных предприятиях (табл. 4).

Итогом реформ в большинстве стран ЦВЕ и России стал не только спад объемов производства. Радикальные преобразования привели к подрыву материально-технической базы (изношен-

Таблица 3. Динамика производства продукции сельского хозяйства в России по категориям хозяйств (в действующих ценах, в % к итогу)*

	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Сельскохозяйственные предприятия	50,2	49,0	46,5	39,2
Хозяйства населения	47,9	49,1	51,1	58,6
Крестьянские фермерские хозяйства (КФХ)	1,9	1,9	2,4	2,2

	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Сельскохозяйственные предприятия	40,8	43,1	44,8	39,8	39,7
Хозяйства населения	56,7	53,9	51,5	56,5	55,8
Крестьянские фермерские хозяйства (КФХ)	2,5	3,0	3,7	3,7	4,5

* Сельское хозяйство в России. М.: Госкомстат, 2002. С. 20; Сельское хозяйство, охота и лесоводство в России. М.: Госкомстат, 2004. С. 37.

Таблица 4. Индексы объема продукции сельского хозяйства в России по категориям хозяйств (1999 г. = 100)*

Год	Хозяйства всех категорий	В том числе	
		сельскохозяйственные предприятия	хозяйства населения
1991	95,5	91,0	108,7
1992	86,5	75,3	117,5
1993	82,7	68,4	120,7
1994	72,7	57,4	115,0
1995	66,9	48,6	118,9
1996	63,5	43,7	119,4
1997	64,5	44,7	118,7
1998	56,0	35,1	112,3
1999	57,3	36,2	113,8
2000	61,2	37,8	120,7
2001	67,8	43,6	125,6
2002	67,8	42,7	125,8
2003	69,1	39,7	136,1

* Сельское хозяйство в России. С. 32–35; Сельское хозяйство, охота и лесоводство в России. С. 37.

ность и моральная устарелость машинного парка, недостаточное внесение в почву минеральных и органических удобрений, снижение плодородия земли), повлекшему за собой экстенсификацию производства, снижение производительности труда и, как следствие, ослабление конкурентоспособности национальных АПК.

7. Некоторые аспекты влияния региональных и мировых интеграционных процессов на положение в агропромышленной сфере

За годы реформирования существенно сократилась внешняя торговля агропродовольственной продукцией. Это особенно наглядно для стран, являвшихся в недавнем прошлом крупными ее экспортерами. Так, доля аграрной продукции в экспорте Венгрии с 23% в 1991 г. упала до 7–8% в 1999–2001 гг. Болгария с 1990 г. по 2000 г. уменьшила вывоз сельскохозяйственной продукции в 2 раза. Румыния в эти же годы превратилась из крупного поставщика продовольствия на мировой рынок в чистого импортера продуктов питания и сельскохозяйственного сырья.

Основным рынком сбыта сельскохозяйственной продукции стран ЦВЕ стал Европейский Союз. Возросло влияние ЕС на аграрную политику и сельскохозяйственное производство стран ЦВЕ, прежде всего членов и кандидатов в члены ЕС (Польша, Чехии, Словакии, Венгрии, Румынии, Болгарии и Словении).

Интеграция европейских стран с переходной экономикой с ЕС повлечет за собой как бы «второй вал» аграрных преобразований, возникновение новых острых проблем. Одной из причин предстоящих сложностей являются не только радикальные отличия роли сельского хозяйства в национальных экономиках стран ЕС и ЦВЕ (табл. 5), но и существенное отставание этого региона от Европейского Сообщества по основным параметрам производства (урожайности, продуктивности стада, производительности и энерговооруженности труда, способности адаптироваться к научно-техническим достижениям).

По оценке руководителя аграрного направления исследований ИМЭПИ РАН Б.Е. Фрумкина, в Венгрии, Польше, Словакии, Словении и Чехии к моменту вступления их в мае 2004 г. в члены ЕС в целом удалось создать близкие к требованиям Единой аграрной политики органы и механизмы по реструктуризации и регулированию производства, рынков основных видов сельхозпродукции. Тем не менее политические соображения преобладали над экономической готовностью стран к аграрной интеграции. Страны вынуждены были пойти на компромисс, цена которого

Таблица 5. Место сельского хозяйства в экономике государств ЦВЕ и ЕС (2002 г.)*

Страна	Доля добавленной стоимости-брутто сельского хозяйства в ВВП, %	Доля занятых в сельском хозяйстве в общей численности занятых, %	Доля обрабатываемых площадей в общей площади страны, %	Доля расходов на продовольствие в семейных бюджетах, % (2000 г.)
ЕС-15	1,6	4,3	40,6	16,2
Болгария	9,7	10,7	50,3	31,8
Венгрия	3,1	6,1	62,9	27,7
Польша	2,5	19,6	58,3	28,0
Румыния	13,4	36,4	60,1	39,9
Словакия	2,1	6,6	49,8	28,7
Словения	2,1	9,7	24,2	22,0
Чехия	1,2	4,9	54,3	26,4

* European Commission Eurostat General Department of Agriculture. FAO, 2003. P. 45.

была тем выше, чем более весомую роль играет аграрный сектор в национальной экономике⁷.

Вступившая в действие с января 2005 г. новая редакция Единой аграрной политики ЕС, концепция которой исходит прежде всего из задачи предупреждения кризиса перепроизводства, приоритета систем, обеспечивающих эффективность хозяйствования на земле, неизбежно повлечет в странах-членах ускоренное вымывание из аграрной отрасли ферм, не выдерживающих экономическую конкуренцию с сельскохозяйственными предприятиями Западной Европы. Хозяйства, не имеющие возможности снизить издержки производства, увеличить собственный капитал или использовать заемный, лишены шансов адаптироваться к новым рыночным условиям и обеспечить дальнейшее развитие. Так, из 2,3 млн крестьянских хозяйств Польши только 11–12% хозяйств имеют эффективность производства, близкую к среднеевропейской. Мелкие хозяйства окажутся в трудных условиях не только по экономическому состоянию, но и в связи с переходом на строгие нормативы в области гигиены производства и качества продукции. Аналогичные процессы, по оценкам экспертов, ожидаются в Румынии, где к 2007 г., т.е. к дате вступления страны в ЕС, может исчезнуть почти $\frac{1}{2}$ из 3 млн мелких индивидуальных хозяйств. Установлены жесткие квоты на производство основных видов растениеводческой и животноводческой продукции, которые должна соблюдать страна, став членом ЕС.

Вступление в ЕС предполагает введение в странах ЦВЕ действующих в рамках ЕС правовых норм в области экологии, охраны окружающей среды. Это приобретает особое значение в связи с перенесением центра тяжести в аграрной политике стран ЕС с производственных факторов на экологические. Исключение части земли (низкопродуктивной и экологически вредоносной) из производства, дальнейшее сокращение занятых в сельском хозяйстве работников потребуют усиления внимания также к социальным проблемам сельской местности, к созданию здесь новых рабочих мест, удержанию посредством социальной поддержки сельского населения в местах, неблагоприятных для сельскохозяйственного производства и проживания, как это осуществляется в других странах ЕС. Успех этих мер во многом зависит от масштабов предоставления новым членам средств из специального социального фонда ЕС, предназначенного для развития в сельской местности сферы услуг, несельскохозяйственного производства, в том числе организации общественных работ, филиалов городских промышленных предприятий, сельского туризма, обучения и повышения квалификации занятых.

Развитые государства ЕС видят угрозу для своих экономических интересов в претензиях стран ЦВЕ на субсидирование их менее эффективного сельского хозяйства за счет и без того напряженного бюджета ЕС, а также в их желании наращивать производство основных видов продукции (зерна, мяса, молока). Рост производства сельскохозяйственной продукции в странах-кандидатах шел бы в разрез с принципами ЕС, которые требуют ограничить производство с целью не допустить образование излишков продукции, так как они должны храниться в запасах за счет бюджета ЕС.

Одна из наиболее острых проблем – условия участия каждой страны в солидарном финансировании Единой аграрной политики. Принятое под нажимом Евросоюза решение о системе прямых субсидий для «пятерки» стран ЦВЕ, ставших новыми членами ЕС, носит явно дискриминационный характер. Объем прямых выплат фермерским хозяйствам в этих государствах вначале составит только 25% от аналогичных выплат сельхозпроизводителям в «старых» членах ЕС. Постепенно эти субсидии будут увеличиваться и только к 2013 г. достигнут паритета (100%). Сложность проблемы состоит в том, что сразу после вступления в ЕС новые члены Содружества обязаны открыть свои рынки сельхозпродукции и промышленных средств для ее производства, следствием чего может стать рост издержек производства, а следовательно, снижение конкурентоспособности национальных АПК. Не случайно поэтому Венгрия, Польша и Словакия уже после

вступления продолжали настаивать на введении 100%-ных квот при выплате субсидий.

Для смягчения последствий перехода стран ЦВЕ на жесткие стандарты и нормативы ЕС «пятерка» новых членов ЕС добилась установления переходного периода 2002–2013 гг., в течение которого должна быть достигнута полная адаптация к требованиям Единой аграрной политики, включая изменение производственной структуры, механизмов госрегулирования, введение новых таможенных пошлин, систем антидемпинговой защиты и т.д. Румыния сумела договориться о льготном периоде (три года) для перехода на стандарты ЕС для национального животноводства, мясо- и молокоперерабатывающих предприятий, восьмилетнего периода – для изменения сортового состава посадок винограда.

Несомненным плюсом членства стран ЦВЕ в ЕС становится увеличение объемов финансирования национальных АПК из фондов Евросоюза. Прямые выплаты для рентабельных ферм с площадью 3–15 га в ЕС в среднем составляют 1250 евро ежегодно. Польша получит только в 2004–2006 гг. около 10 млрд евро, которые будут направлены на поддержку почти 2,5 млн крестьянских хозяйств. Румыния договорилась о выделении ей за 2007–2010 гг. 4,7 млрд евро. Тем не менее в более отдаленной перспективе с учетом противоречивых процессов, идущих в европейской и мировой экономике, аграрный сектор стран ЦВЕ может столкнуться с новыми вызовами.

Проблема глубокого включения национальной экономики в мировые интеграционные процессы стоит и перед Россией. Как считают авторы исследования о народнохозяйственных последствиях вступления России в ВТО, от улучшения внешних условий торговли выиграют прежде всего экспортно-ориентированные отрасли отечественной промышленности, в то время как в других секторах экономики, в том числе и в сельском хозяйстве, возможно возникновение серьезных проблем⁸. Речь идет не только об уровне протекционистских пошлин на агропродовольственные товары, но и о масштабах государственной поддержки сельского хозяйства с учетом менее благоприятных почвенно-климатических условий на территории России по сравнению с ЕС или США.

Вступление в ВТО может негативно повлиять на положение отечественного сельского хозяйства, если Россия не добьется при этом значительных уступок от этой международной организации. Речь идет о требовании ВТО снизить бюджетную помощь сельскому хозяйству, которая и так недостаточна, ликвидировать квотирование импорта, уменьшить импортные «компенсационные» пошлины и о других мерах, полностью открывающих наш рынок для импортного продовольствия. По нашему мнению, присоеди-

нение Российской Федерации к ВТО должно предусматривать наличие переходного периода, необходимого для адаптации отечественного агропромышленного производства к интеграции в мировой рынок, повышения уровня государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, совершенствования других механизмов, способствующих достижению конкурентоспособности производимой продукции.

Известно, что присоединяющаяся к ВТО страна представляет перечень обязательств, которые должны быть одобрены другими членами этой организации в ходе двусторонних консультаций. Содержание Соглашения по сельскому хозяйству очень сложно. Оно требует снижения прямой государственной поддержки этой отрасли экономики. При этом напомним, что финансовая поддержка со стороны государства российского сельского хозяйства постоянно снижалась с почти 20% расходов федерального бюджета в 1991 г. до 0,9% в 2000 г., тогда как в государствах ЕС государственные субсидии в доходах фермеров поднимаются до 49%; в расчете на 1 га пашни объем господдержки в ЕС почти в 50 раз выше, чем в России. Аналогичная ситуация складывается и по таможенным пошлинам на ввоз продовольствия: в среднем в странах ЕС они выше в 10 раз, чем в России. Поэтому учет всех плюсов и минусов интеграции в ВТО, всесторонний анализ последствий, временные пределы переходного периода и те уступки, на которые может пойти страна, всегда должны быть в центре внимания.

Представляется, что основными задачами внешнеэкономической политики России в области АПК являются:

- оптимизация структуры импорта и экспорта агропродовольственной продукции;

- переход от импорта продовольствия и сырья для его производства к закупкам средств его производства, новых технологий и лицензий, для чего, в частности, можно направлять часть средств от взимания таможенных платежей на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие, импортируемые в Россию, на техническую реконструкцию, переоснащение и государственную поддержку отраслей, входящих в АПК;

- защита отечественных товаропроизводителей от конкуренции импортной продукции;

- обеспечение условий для привлечения иностранных инвестиций в агропромышленную сферу;

- активизация научно-технических связей в области АПК с зарубежными странами и международными организациями;

- усиление государственного регулирования внешнеэкономических связей и создание условий для повышения его экономиче-

ской эффективности, учет как внутренних, так и внешних изменений продовольственной ситуации;

формирование согласованной аграрной политики стран СНГ.

Перечисленные выше меры можно охарактеризовать как проблему выбора оптимальной формы государственного протекционизма, без которого внутренний рынок не может нормально функционировать. Для России эта проблема особенно актуальна, так как страна по производству ряда продуктов находится на пороге продовольственной безопасности, поэтому дальнейшее ослабление защитных механизмов при предстоящем вступлении России в ВТО недопустимо.

¹ Эта проблема освещена также в коллективной монографии «Аграрная реформа в странах Центрально-Восточной Европы и России», подготовленной в Центре восточноевропейских исследований Института международных экономических и политических исследований РАН под научной редакцией члена-корреспондента РАН Г.И. Шмелева. М., 2003.

² Там же. С. 29.

³ Там же. С. 222–223.

⁴ По данным Государственного (национального) Доклада по состоянию и использованию земель Российской Федерации. М.: Изд. «Открытые материалы», 2000. С. 11. Цит. по: Аграрная реформа... С. 228.

⁵ В 2003 г. почти 80% сельскохозяйственных земель на западе страны перешло в собственность подобных фирм (Adevăgul economie. 2003. N 5. P. 20).

⁶ В 1993–1996 гг. уровень государственной поддержки сельского хозяйства, рассчитанной по соотношению объема расходов на развитие отрасли к стоимости продукции, составил в Венгрии 14%, в Чехии – 16, в Польше – 22, тогда как в ЕС – 45% (Сельское хозяйство России и зарубежных стран. М., 2000. С. 8).

⁷ Фрумкин Б.Е. Общая аграрная политика Евросоюза – первое расширение на Восток // Основные проблемы аграрной теории и практики. М., 2004. С. 195, 198.

⁸ Народнохозяйственные последствия присоединения России к ВТО. М., 2002. С. 8, 36–37.

РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЕВРОПЕ И РОССИИ

Страны Центральной Европы (ЦЕ) и Россия значительно различаются по условиям регионального развития. При ряде общих черт – более быстром развитии столиц и пристоличных областей, а также западных регионов, отставанием восточных и отдаленных частей стран – в России эти условия имеют значительно более контрастный характер, чем в странах ЦЕ.

В центральноевропейских государствах используются более разнообразные и сильные инструменты регионального развития, чем в России, в частности финансовые ресурсы и институты Европейского Союза. В этих странах по стандартам ЕС осуществляется последовательная децентрализация территориального управления. Это объясняет сравнительно быструю адаптацию региональных структур хозяйства стран ЦЕ сначала к условиям рынка, а затем к существованию в экономическом пространстве Европейского Союза.

В России инструментарий регионального развития не соответствует размерам, разнообразию и проблемам пространства. Федеральный центр пока не нашел эффективного способа учитывать специфику регионов в проводимой социальной и экономической политике. При дефиците бюджетного финансирования это оборачивается ростом территориальных диспропорций в стране.

1. Особенности экономического пространства

Экономическое пространство стран ЦЕ и России качественно различаются. Территория первых характеризуется гораздо более высокой степенью освоенности и обжитости. Средняя плотность населения в этих странах колеблется между 130 жителями на 1 кв. км в Чехии до 70 в Болгарии. В России средняя плотность населения едва превышает 8 человек на 1 кв. км. Плотность заселения стран ЦЕ соответствует их промежуточному положению между Западной Европой и Россией. В большинстве стран, составляющих ядро ЕС, плотность населения превышает 200 человек на 1 кв. км.

Различия между регионами стран ЦЕ по плотности населения достигает 6–7 раз. Наиболее густо заселены столичные и крупные промышленные районы. При движении на восток плотность населения стран понижается. Например, наиболее густонаселенным регионом Польши является Силезское воеводство – около

400 человек на 1 кв. км, а наименее населенным – Подляское и Варминско-Мазурское воеводства – 61 человек. В Венгрии Центральный район (413 человек) почти в 6 раз плотнее заселен, чем район Южного Дунауля (69 человек).

В России эти различия многократно больше. Наиболее плотно заселен Московский регион – Москва и Московская обл. – более 320 человек на 1 кв. км, в то же время в 32 субъектах РФ на востоке и севере страны плотность населения не превышает 10 человек на 1 кв. км. Калининградская обл. имеет примерно такую же плотность населения (63 человека), что и соседние регионы Польши и Литва.

С плотностью населения тесно коррелирует плотность создаваемого ВВП, которая понижается также по мере движения от европейского ядра на восток. При этом разрыв по уровню развития между регионами в странах ЦЕ (измеряемый объемом ВВП на душу населения) не превышает 3 раз, что соответствует данному показателю Германии и других стран ЕС. У России этот показатель многократно выше. Вместе с низким средним показателем плотности населения он отражает особенности формирования российского экономического пространства¹.

Страны ЦЕ с начала промышленной революции развивались как экономическая периферия европейского ядра, которое формировалось внутри четырехугольника с вершинами в Копенгагене, Глазго, Мадриде и Риме². Об этом свидетельствует тот факт, что западные районы всех стран ЦЕ заметно более развиты, чем восточные. Ситуацию не смогла изменить индустриализация восточных районов этих стран в период их нахождения в сфере советского экономического влияния³. Однако ускоренное развитие восточных районов на базе советских поставок топлива и сырья позволило существенно уменьшить территориальные диспропорции, унаследованные от межвоенного (1919–1939 гг.) периода.

В сравнении со странами ЦЕ Россия унаследовала значительно более асимметричную организацию пространства, в котором по экономическому весу и влиянию на региональное развитие резко преобладает столичный регион. Второй город России – Санкт-Петербург – по параметрам городской среды, функциям и доходам явно уступает столице.

Противоположный Москве полюс составляют протяженные слабоосвоенные и неосвоенные территории. Так, на субъекты РФ, имеющие плотность населения менее 10 человек на 1 кв. км, приходится почти 80% территории России, но всего около 16% населения. Плотность экономической жизни на неосвоенной периферии многократно ниже, чем в центральных регионах страны. Так, на 1 кв. км площади в Московском регионе (Москва и об-

ласть) – историческом центре освоения российского пространства – в 2003 г. был произведен более чем в 95 раз больший валовый региональный продукт (ВРП), чем в среднем по России (соответственно 64,5 млн и 677,3 тыс. руб.) и в 690 раз больший, чем в среднем по Дальневосточному федеральному округу (93,4 тыс. руб.) – наименее освоенной части российского пространства⁴.

Периферийные районы характеризуют такие черты, как отставание по экономическому развитию, образовательному уровню, инфраструктуре, преобладание одного-двух видов традиционной хозяйственной деятельности, слабое восприятие нововведений, ограниченный потенциал саморазвития, экономическая зависимость от центральных районов. В целом периферия, как правило, более консервативна, чем центр. В ее районах в среднем выше риски предпринимательской деятельности.

Соотношение центров и периферии в любой стране весьма инерционно. Однако в развитых странах различия между центрами и периферией весьма размыты. Они еще стираются в ходе демократизации стран, повышения автономизации органов регионального и местного управления на основе принципа субсидиарности, бурного прогресса информационных технологий. Тем не менее эта проблема достаточно остро стоит и перед ними. В частности, на европейском пространстве выделяется протяженная периферия, заметно отстающая от европейского ядра по многим социально-экономическим индикаторам. Это районы европейского севера, многие средиземноморские и приатлантические районы.

Частью этой периферии в результате рыночной и политической трансформации повторно стали страны ЦЕ. Средний уровень ВВП на душу населения в этих странах составляет от 75% в Словении до 46% в Польше от среднего по ЕС показателя (в 2002 г. по ППС – 21 172 евро)⁵. Средние по уровню развития регионы стран ЦЕ сопоставимы с наименее развитыми регионами Португалии и Греции. Вхождение в Союз менее обеспеченных муниципальных образований ЦЕ, таким образом, значительно усилило дифференциацию пространства ЕС. В 2002 г. максимальный показатель ВВП на душу населения в ЕС (Лондон) примерно в 10 раз превышал минимальный уровень (Люблинское воеводство в Польше).

Отличительными свойствами российского экономического пространства в сравнении со странами ЦЕ, помимо его громадной протяженности, являются: *глубинность* – значительная часть экономического, научно-технического и основная часть экспортного потенциала страны расположена в глубине евразийского материка; *разреженность* – большая часть пространства имеет крайне

низкую плотность населения и экономической жизни, малую рыночную емкость; *рассредоточенность* – территориальная структура российского хозяйства состоит из нескольких крупных экономических районов и центров, разделенных протяженными экономическими пустотами; *периферийность и контрастность* – экономическое освоение российского пространства неизбежно сопровождалось появлением и углублением различий между отдельными его частями, в том числе по инвестиционной привлекательности и по условиям предпринимательской деятельности.

Этими чертами обусловлено значительно более сильное влияние регионального фактора на развитие экономики России, чем в странах ЦЕ. Особо следует выделить монополию Московского региона. Он не имеет конкурентов на пространстве страны, что позволяет конвертировать столичные функции в дополнительные доходы, сдерживает развития других крупных городов и регионов, вызывает усиление межрегиональных диспропорций. Европейское же пространство полицентрично. Лондон, Париж, Берлин конкурируют по линии городских услуг, оказываемых всему европейскому пространству. Будапешт, Варшава, Прага конкурируют на уровне восточной части пространства ЕС. Отсутствие конкурентов у Москвы, безусловно, вносит свой вклад в инфляцию, с которой никак не могут справиться в России.

Принципиально важно также и то, что Россия в отличие от стран ЦЕ является федеративным многонациональным государством, на пространстве которого сталкиваются разные культуры и ментальные особенности населения.

2. Динамика региональных процессов

Страны ЦЕ унаследовали от социалистического периода заметные межрегиональные различия по уровню социально-экономического развития, которые в период рыночной трансформации стали возрастать.

В Польше в 1996 г. среди 49 воеводств разница между самым высоким и самым низким показателями ВВП на одного жителя составляла 3,4 раза. При расчете по новой сетке деления – 16 воеводств⁶, введенной в действие в 1999 г., эта разница в 2002 г. составила 2,2 раза против 1,9 в 1995 г.

В Венгрии рост различий между регионами по объему ВВП на душу населения в 1994 – 2002 гг. был незначителен. За счет более высоких темпов роста в Западном и Центральном Дунантуле, а также в Центральной Венгрии, различия увеличились с 2,1 раза до 2,6 раза⁷. На уровне округов различия возросли с 2,9 до

3,3 раз⁸. В сравнении с российскими контрастами это практически малосущественный рост регионального диспаритета. Тем не менее многие исследователи отмечают рост меж- и внутрирегиональной дифференциации за годы рыночных реформ⁹.

Дифференциация пространства стран ЦЕ происходит на фоне сокращения межрайонных и расширения внешнеэкономических связей. При этом в структуре межрайонных связей заметно возросла роль столичных агломераций. Последние являются наиболее привлекательными для национальных и иностранных инвесторов. Столичные города располагают наиболее высоким инновационным потенциалом.

За 1995–2002 гг. ВВП столичного Мазовецкого воеводства увеличивался самыми высокими темпами среди всех воеводств Польши – 8,2% в среднем за год. В связи с этим доля региона в ВВП страны увеличилась с 16 до 21%. ВВП на душу населения в столичном воеводстве в 1,5 раза превысил средний по воеводствам уровень. Динамика Силезского воеводства – индустриального сердца Польши – была существенно ниже – в среднем 4,4% в год, что вызвало сокращение его доли с 16 до 13%.

Аналогичная ситуация наблюдается и в других странах ЦЕ. В частности, среднегодовые темпы роста ВВП за 1995–2002 гг. в Будапеште составили 8,1%, в Братиславе – 7,4, в Праге – 6,5% против 5,6% в среднем по регионам стран ЦЕ¹⁰. Это связано прежде всего с тем, что в столичных и других крупнейших городах бурно развивается сектор услуг (торговых, финансовых, телекоммуникационных и т.д.), который обеспечивает динамику экономического развития выше средненационального уровня. Особо следует отметить концентрацию в столичных городах иностранных инвестиций. Более половины компаний с иностранными инвестициями Венгрии сосредоточены в Будапеште. В столичном воеводстве Польши на конец 2002 г. было накоплено 65 млрд долл. иностранных инвестиций, размещалось 29% компаний с иностранными инвестициями и более половины иностранного капитала инвестированного в стране¹¹.

Рента столиц в отношении национальной территории связана с инновационным, кадровым, инфраструктурным потенциалом, а также управленческим статусом, которые обеспечивают включение пространства страны в мирохозяйственные отношения. Она формируется за счет более высокого ценового фона, концентрации высокодоходных видов деятельности, более быстрого освоения рыночных инноваций, притока дополнительных финансовых ресурсов и т.д.

Вместе с тем уровень благосостояния в столицах стран ЦЕ существенно уступает западноевропейскому уровню. Исключение

составляет Прага, ВВП на душу населения в которой, скорректированный с учетом паритета покупательной способности, составил в 2002 г. 152,8% к среднему по ЕС и в 2,2 раза превысил средних по Чехии уровень¹².

Помимо столичного фактора дифференцирующее влияние на пространство стран ЦЕ оказывает разная динамика западных, особенно примыкающих к ЕС, и восточных районов. Первые в современных условиях развиваются значительно быстрее. В Венгрии это районы западного Дунаюля (Дьер и Татабанья), в Словакии – придунайские районы и район Западной Словакии (Жилина), в Польше – воеводства, имеющие удобные коммуникации с Германией, и крупные региональные центры – Вроцлавское и Познаньское воеводства. Основными факторами, способствующими ускоренному развитию западных регионов, являются иностранные инвестиции из пограничных стран ЕС и деятельность еврорегионов. Более высокая динамика западных районов в целом отражает внешнеэкономическую ориентацию стран ЦЕ на ЕС. Переориентация связей резко улучшила геоэкономическое положение и инвестиционную привлекательность западных районов. Единственное исключение в этом отношении составляет Чехия, в которой в 1995–2002 гг. все регионы, за исключением столичного, показали низкую динамику.

Неравномерный на пространстве Центральной Европы ход процессов рыночной трансформации позволил ряду польских авторов выделить так называемый «центральноевропейский бумеранг» – зону концентрации трансформационных процессов, вершинами которой являются Гданьск, Прага, Братислава и Будапешт, и вне ее центр интенсивной трансформации – Варшаву¹³.

В изменившихся геоэкономических условиях восточные районы рассматриваемых стран оказались на обочине главных экономических трендов. Наиболее крупные предприятия этих районов возникли в социалистический период, когда главным торговым партнером стран ЦЕ был СССР. Сегодня восточные районы испытывают наиболее серьезные проблемы. Для них характерны следующие черты:

- более низкий образовательный уровень;
- более низкая квалификация рабочей силы;
- слабо развитая инфраструктура;
- слабо развитая система образования и науки;
- низкий технологический уровень промышленности;
- ограниченные возможности внутрирегиональной производственной кооперации;
- низкий уровень культуры и продуктивности в сельском хозяйстве;

сравнительно слабое развитие финансовой инфраструктуры и хронический дефицит финансовых ресурсов;

наиболее низкая в масштабе страны привлекательность для инвесторов;

наименее комфортные условия жизни населения;

низкий уровень квалификации местного самоуправления, недостаточная активность и инициативность.

Эти свойства предопределяют медленное приспособление отстающих регионов к изменяющимся геоэкономическим условиям, более низкие темпы реструктуризации экономики, сравнительно низкую инвестиционную привлекательность.

В России наблюдаются схожие процессы, но они имеют гораздо большую амплитуду. В 1995–2003 гг. произошло значительно более сильное возрастание межрегиональных различий. Так, в 2003 г. ВРП на душу населения в Тюменской обл. (вместе с округами) равнялся 363 тыс. руб. и более чем в 35 раз превосходил этот показатель в Республике Ингушетия (10,2 тыс. руб.) при среднероссийском показателе 80,3 тыс. руб. В 1995 г. различия по этому показателю было в 2 раза меньше, соответственно 34,4 тыс. руб. и 1,9 тыс. руб. при среднероссийском показателе 9,6 тыс. руб.

В 2003 г. у 23 субъектов РФ из 89 ВРП на одного жителя превышал средний по стране уровень, а в 1995 г. таких регионов было 30¹⁴.

Так же как в странах ЦЕ экономическая жизнь все сильнее концентрируется на небольшой части российской территории – в крупных городах и городских агломерациях. В условиях экономической либерализации Москва, а также, но в значительно меньшей степени, другие крупнейшие города страны стали получать дополнительный доход, обусловленный их статусным положением и инновационным превосходством. Последнее можно проиллюстрировать тем фактом, что уровень проникновения Интернета (число постоянных пользователей паутиной к числу жителей) в 2004 г. в Московском регионе составила 16%, в Санкт-Петербурге и Ленинградской обл. – 13%, при среднероссийском показателе – 5%¹⁵.

За 1994–2003 гг. доля Москвы и Московской обл. в ВРП страны увеличилась с 14,8 до 24,9%, в том числе Москвы с 10,3 до 21,1%. Для сравнения доля Санкт-Петербурга за этот период возросла всего с 3,3 до 3,8%, а вместе с Ленинградской обл. – с 4,2 до 4,9%.

Ускоренный рост столичного региона связан с исторически сложившейся крайне высокой концентрацией управленческого персонала, научно-информационным и культурным потенциалом, функцией материально-технического снабжения и торго-

го обслуживания. Столичное положение обусловило значительно более высокий уровень развития инфраструктуры, чем в других регионах страны. Все это предопределяет ускоренное и во многом монопольное развитие посреднических функций и сферы услуг, которые осуществляются на пространстве практически всей России и частично стран СНГ.

В Москве быстрее, чем в остальной России, внедряются рыночные институты, происходит адаптация городской экономики к условиям рынка, что обеспечивает ей преимущества перед всеми остальными российскими регионами в ведении бизнеса в российском и глобальном измерении.

В столице наиболее благоприятный среди регионов России инвестиционный климат, что отражает устойчивое лидерство по объемам национальных и иностранных инвестиций. По объемам иностранных инвестиций столица устойчиво занимает первое место среди российских регионов, принимая до половины финансовых ресурсов, поступающих из-за рубежа. Быстрый экономический рост Москвы стал оборотной стороной низкого потенциала саморазвития большинства российских регионов, обусловленного периферийным характером их экономики.

Подобный процесс наблюдается и в пределах субъектов РФ. Доля главных городов в экономике регионов за годы рыночной трансформации, как правило, выросла, в них быстрее осуществляются реформы, концентрируются финансовые ресурсы и осуществляется структурная перестройка экономики.

Стремительный рост доли столичного региона сочетался с остановкой процесса колонизации территории России в восточном и северном направлениях. Их освоение многие десятилетия централизованного развития шло благодаря громадным финансовым усилиям государства. В условиях рыночной децентрализации этот процесс пошел вспять. Миграционное возвращение населения в европейскую часть свидетельствует о новом этапе регионального развития России, для которого характерна концентрация ресурсов на модернизации небольшой части староосвоенных территорий и развитии нефтегазового сегмента экономики.

За 1994–2003 гг. доля Урала (в границах экономического района) в ВРП России сократилась с 14,7 до 11,4%, регионов восточнее Урала – с 27,9 до 26,2%, а без учета Тюменской обл. с автономными округами – с 21,6 до 15,9%. Доля Тюменской обл. – главного нефтегазодобывающего района России – за этот период возросла с 6,2 до 10,3%¹⁶.

Кроме этих регионов свою долю заметно увеличили регионы, обеспечивающие выход России к международным коммуникациям. Это регионы с большой численностью населения, разнообраз-

ной экономикой, играющие важную роль в системе внешнеэкономических связей – Санкт-Петербург, Краснодарский край, Ленинградская обл. Существенное увеличение доли в общем ВРП России произошло также у Астраханской обл. и Республики Татарстан, занимающих важное место в производстве и транспортировке углеводородов. У остальных регионов эта доля либо уменьшилась, либо осталась на прежнем уровне.

Таким образом, рыночная модернизация экономики России, как ранее ход освоения ее пространства, имеет очаговый характер, концентрируясь в Москве, некоторых других крупнейших городах, а также регионах, тесно связанных с добычей и экспортом нефти и газа.

Одной из главных причин усиления различий между регионами по социально-экономическим и финансовым показателям в ходе рыночной трансформации является разная степень участия во внешнеэкономических связях. Территориальные диспропорции в России производны от обособленности экспортного и импортозамещающего секторов. Большая часть финансовых ресурсов страны связана с экспортной деятельностью. Происходящие изменения в географии экономики базируются на традиционной международной специализации хозяйства России. При резком преобладании топливно-сырьевых отраслей во внешнеэкономических связях большая часть субъектов РФ пока не обрела своего места в глобальной экономике. В 2003 г. у 25 субъектов РФ объем экспорта не превышал 100 млн долл., а еще у 10 лишь немногим превышал эту величину.

Высокая экономическая динамика Москвы связана с концентрацией в ней институтов, обеспечивающих международные связи, и тем, что столица является главным окном России во внешний мир. В 2003 г. через столицу прошло 22% экспорта и 35% импорта России. Важное место в экспорте страны занимает Тюменская обл. (23%), в импорте – Санкт-Петербург, Московская и Ленинградская обл.¹⁷

Периферийные территории, лишенные значительных экспортных ресурсов, наиболее сильно пострадали от рыночной трансформации. Многие из них продолжают пребывать в состоянии депрессии. Ее основные признаки – устойчивый миграционный отток и низкие доходы населения, высокая доля убыточных предприятий при низкой или нулевой доходности экономики, весьма слабая инвестиционная деятельность.

Одна из главных проблем периферийных территорий – бедность. У более чем 2/3 субъектов РФ доля населения с доходами ниже прожиточного минимума превышает средний показатель по России, который в 2004 г. равнялся 17,8%¹⁸.

В условиях бедности происходит деградация экономического и социального потенциала территорий, что понижает шансы на возрождение или, иными словами, связано с его существенным удорожанием. Затухание экономической жизни на обширных пространствах России подтверждает тезис Э. Дюркгейма о неизбежной в условиях рынка экономической маргинализации редконаселенных территорий, поскольку малая плотность населения не создает необходимых условий для общественного разделения труда¹⁹.

Чем меньше население и ниже его плотность, тем уже специализация региональной экономики, которая усиливается при движении с запада на восток. В том же направлении ухудшаются инфраструктурные условия деятельности экономики. В этом отношении в более благоприятном положении находятся регионы европейской, нежели азиатской части России. Например, на территории, расположенной в радиусе 1 тыс. км от Саратова, размещается около 40% населения России и более половины от общего ВРП, на такой же территории вокруг Улан-Удэ проживает всего около 3% населения и создается примерно такая же доля РВП.

Еще один результат регионального развития в 90-е годы – дезинтеграция российского социально-экономического пространства²⁰. В ее основе лежат высокие транспортные тарифы, вызывающие дистанционную обособленность территорий, либерализация внешнеэкономических связей, а также политика региональных властей, направленная на защиту региональной экономики. В результате в структуре экономических связей субъектов РФ заметно понизилась доля межрегиональных связей и возросла доля внутрирегиональных и внешнеэкономических связей. Так, к началу реформ у Дальневосточного района 75% всего объема связей приходилось на межрегиональные связи, 5% – на внешнеторговые и 20% – на внутрирегиональные. В настоящее время в структуре связей района преобладают внутрирайонные связи – 70%, 15% приходится на внешнеторговые и 10% – на межрегиональные связи.

Неравномерность регионального развития проявляется как рост территориальных диспропорций, которые во многом обусловлены рассогласованием размещения населения и производства товаров и услуг по территории страны.

В странах ЦЕ диспропорции наблюдаются по градиенту запад – восток, в России одновременно ярко выражен и северо-южный градиент. Если страны ЦЕ довольно успешно сдерживают рост диспропорций, используя финансовые ресурсы ЕС, возможности трансграничного движения рабочей силы и прямые ино-

странные инвестиции, то в России пока идет накопление диспропорций.

Региональные диспропорции в принципе неизбежны. Рост межрегиональных различий – одна из закономерностей рыночной трансформации, отражающая появление выигрывающих и проигрывающих территорий. Наличие межрегиональных различий в определенных пределах имеет позитивный характер, поскольку они побуждают отстающие регионы к поиску путей наращивания своих конкурентных преимуществ. Но по достижению определенной величины социально-экономический диспаритет регионов создает серьезные проблемы. Как показывает мировой опыт, по мере роста межрегиональных различий в странах усиливается социальная напряженность, обостряются противоречия между центром и регионами, возникают сепаратистские тенденции. Диспропорции усиливают социальную и политическую напряженность, понижают авторитет власти, снижают инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность экономики страны в целом, сокращают емкость национального рынка.

Масштабы диспропорций могут быть выражены через объем виртуальной экономики. Например, если бы во всех субъектах РФ ВРП на душу населения в 2003 г. создавался в том же объеме, что в Тюменской обл. (363 тыс. руб. на человека), то общий объем ВРП страны был бы в 4,4 раза больше, чем реальный. Для Польши такая унификация по Мазовецкому воеводству обернулась бы ростом ВНП в 1,5 раза.

Размеры межрегиональных различий являются своего рода отражением величины ареала неконкурентоспособной экономики на национальном пространстве. Результативность борьбы с ними в условиях капитализма обусловлена финансовыми возможностями стран. При этом, чем выше уровень развития страны, тем ниже приемлемый для общества уровень диспропорций.

Таким образом, при схожести проявлений регионального развития в России и странах ЦЕ в первой оно вызвало значительно более сильные диспропорции. Это объясняется, с одной стороны, исторически сложившимися различиями в свойствах пространства, а с другой – особенностями экономического развития. В России рыночная трансформация обернулась сильным экономическим спадом, резким сужением финансовой базы государства, большой дезорганизацией налогово-бюджетного процесса в результате громадной инфляции в 90-е годы, раздела и передела собственности, политической нестабильности и ослабления центральной власти. Все это отразилось на эффективности проводимой в России и странах ЦЕ региональной политики.

3. Особенности региональной политики

Среди стран ЦЕ наиболее активная региональная политика проводится в Польше, которая опирается на высокий авторитет польской школы регионалистики. Важным стимулом развития региональных исследований и их широкого использования в народнохозяйственном планировании стали изменения в территориальном составе страны, произошедшие после Второй мировой войны, региональные диспропорции в виде отстающих по уровню развития востока и северо-востока, чрезмерно перегруженного тяжелой промышленностью юга, сравнительно развитого, но отягощенного устаревшими основными фондами запада страны и др.

В 1950–1980 гг. в польской регионалистике была разработана концепция умеренной полицентрической организации пространства, широко использовавшаяся в территориальном планировании. В рамках этой концепции велся поиск решения проблемы выравнивания уровней экономического развития между районами страны и создания сбалансированной региональной структуры экономики.

В 90-е годы региональное развитие происходит в условиях децентрализации управления, построения открытой рыночной экономики, существенного расширения властных полномочий местного самоуправления. Это вызвало необходимость изменения правовой основы регионального развития. В июле 1994 г. был принят Закон о пространственном развитии (*Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym*), который обязывает органы власти осуществлять разработку пространственных аспектов стратегии развития страны в формате концепции политики пространственного развития.

В 1994–1997 гг. проводилась разработка Начальной концепции политики пространственного развития страны Польша 2000 (*Wstępna koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*), предварительные итоги которой были утверждены правительством Польши в ноябре 1995 г. В 1996 г. в «Наброске концепции стратегии социально-экономического развития Польши до 2010 г.» в специальном разделе были проанализированы пространственные последствия реализации главных принципов стратегии экономического развития Польши до 2010 г. При этом в качестве главной идеи регионального развития страны сохранилась концепция умеренной полицентрической организации пространства.

В 1999 г. Польша вернулась к трехуровневому административно-территориальному делению: 16 воеводств, 373 повята и

2489 гмин. Гмины и повята являются единицами местного самоуправления, а воеводства – одновременно управляемыми и самоуправляющимися единицами. Новое деление было адаптировано к требованиям ЕС по размеру административных единиц соответствующих уровней и их властным полномочиям. В результате реформы деления не только изменились административные границы, но и расширились права территориальных органов власти, началась реформа межбюджетных отношений.

В 1998–1999 г. была разработана Национальная стратегия регионального развития (*Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*) – НСРР, которая стала частью Национального плана развития Польши в 2000–2006 гг. Ее принятие сделало возможным:

включение целей регионального развития в долгосрочные программные документы правительства;

обеспечение единства и согласованности региональной политики и экономической политики, а также секторальных политик (промышленной, аграрной, социальной и т.д.);

создание условий для эффективного участия местного самоуправления, хозяйствующих субъектов и общественных организаций в реализации региональной политики;

создание институциональных условий для оказания правительством и его ведомствами поддержки воеводскому (областному) звену местного самоуправления как основному субъекту политики развития регионов;

предоставление хозяйствующим субъектам необходимой информации для принятия инвестиционных решений и решений по перемещению производственных ресурсов²¹.

При разработке НСРР учитывались требования ЕС и те финансовые ресурсы, которые можно получать от Европейского Союза в качестве полноправного члена. Одновременно принимались во внимание структурные последствия включения страны в глобальную экономику и, в частности, усиление поляризации регионального развития, рост различий между богатыми и бедными районами.

В связи с этим к стратегическим целям политики регионального развития отнесены:

расширение и модернизация инфраструктуры (транспорт и логистика, связь, информатика, охрана природной среды, утилизация отходов и т.д.), обеспечивающие рост конкурентности региональной экономики;

реструктуризация и диверсификация экономической базы сельских регионов путем развития малых и средних городов, малых и средних предприятий, повышения инвестиционной привлекательности, расширения рекреационного потенциала;

развитие человеческого потенциала посредством формирования региональных образовательных систем в согласовании с реструктуризацией экономики и повышением мобильности трудовых ресурсов;

развитие международного сотрудничества регионов в рамках приграничных и прямых экономических, культурных и образовательных связей с регионами европейских стран;

поддержка регионов, подверженных экономической маргинализации (сельские территории, города, затронутые промышленным спадом, социально неблагополучные части крупных городских агломераций), посредством активизации в них экономической и общественной жизни.

По мнению польских исследователей, в условиях децентрализации у государства имеется немного возможностей для экономической активизации такого рода районов. В настоящее время ставка делается на поддержку наиболее эффективных звеньев региональной экономики для того, чтобы повысить конкурентоспособность экономики региона в целом. При этом происходит разделение политики регионального выравнивания и региональной политики. Первая осуществляется путем трансфертов из центрального бюджета бюджетам местного самоуправления. Вторая нацелена на стимулирование экономического роста путем создания благоприятной среды для предпринимательства. Кроме того, региональная политика должна содействовать повышению мобильности населения и капиталов с целью их перемещения в наиболее динамичные районы.

В мае 2000 г. был принят закон «О принципах поддержки регионального развития». В законе определяется, что поддержка регионального развития осуществляется на основе национальной стратегии регионального развития и инициатив воеводского самоуправления в соответствии с принципом сбалансированного развития. Весьма важно, что в законе указываются институты регионального развития (органы центральной и региональной власти) и их функции в принятии решений по региональному развитию. Главным инструментом последнего в законе определяются программы развития воеводств и контракты. На основе Национальной стратегии каждое воеводство разработало собственную стратегию и программу развития.

В конце 2000 г. правительством страны была принята Программа поддержки регионов на 2000–2002 гг. (Program wsparcia na lata 2000–2002), в соответствии с которой все воеводства получили из бюджета страны определенные финансовые ресурсы на развитие в виде грантов. Дополнительные ресурсы получили воеводства, имеющие ВВП ниже 80% от среднего уровня по стране,

и воеводства, имевшие в предшествующие три года уровень безработицы, превышавший в 1,5 раза средний по стране.

Получение средств воеводствами осуществляется на основе контрактов, заключаемых между министром регионального развития и архитектуры и региональным главой, которые потом утверждаются Советом министров и воеводским собранием. Иными словами, посредством контрактов между правительством и регионом осуществляются принятые программы регионального развития, могущие содержать взаимные обязательства по развитию инфраструктуры, развитию и освоению новых технологий, расширению пограничных переходов, созданию новых рабочих мест, развитию образования и т.д.²²

Важным инструментом развития региональной экономики в Польше стали особые экономические зоны (ОЭЗ). В октябре 1994 г. был принят специальный закон, на основе которого и по распоряжению Совета министров было создано 17 ОЭЗ, большинство в депрессивных районах. Срок деятельности большинства зон рассчитан на 20 лет. Общая площадь ОЭЗ составляет 4,4 тыс. га. Наиболее крупные по площади ОЭЗ – Катовицы, Мелец и Тарнобжег.

Целью создания ОЭЗ было: развитие экспорта, внедрение новых технологий, использование производственного потенциала, унаследованного от социалистического периода, создание новых рабочих мест. Как правило, ОЭЗ создавались на базе крупных предприятий, оказавшихся неконкурентоспособными в рыночных условиях. Деятельность компаний в зонах и предоставление налоговых льгот осуществляются на основе лицензий, которые выдаются при инвестировании не менее 100 тыс. евро и при сроке хозяйственной деятельности не менее пяти лет. Налоговые льготы для компаний в виде освобождения от подоходного налога в сумме составляют либо 50% от понесенных капитальных вложений, либо 50% от двухлетних затрат на вновь привлеченную рабочую силу.

За 1995–1999 г. было выдано более 200 лицензий на ведение деятельности в зонах, созданы около 30 тыс. новых рабочих мест и инвестировано 2 млрд долл. По имеющимся оценкам, прямые и косвенные доходы от деятельности ОЭЗ в 7 раз превышают общую сумму освобождений от налогов²³.

Однако зонный инструмент экономической активизации районов вызывал противодействие ЕС, усматривавшего в нем нарушение правил конкуренции²⁴. ЕС, в частности, выступал против слишком большого срока предоставления налоговых льгот, против субсидирования экспорта через эти льготы, против дисперсного характера большинства зон, когда они состоят из несколь-

ких обособленных участков. Принятый в ходе переговоров с ЕС компромисс предполагает сохранение Польшей действующих зон до конца срока их действия с некоторым ограничением предоставляемых налоговых льгот.

Важным фактором регионального развития Польши стало сотрудничество с ЕС. В этом отношении основополагающую роль сыграло заключение соглашения об ассоциации с ЕС в 1991 г., вступившее в силу в 1994 г., а в части, относящейся к взаимной торговле, – в 1992 г. Оно открыло возможности для привлечения в Польшу на грантовой основе финансовой помощи ЕС в рамках программы PHARE, которая, в частности, по линии конкретных программ CROSSBORDER, STRUDER и RAPID направляется на создание пограничной и транспортной инфраструктуры и концентрируется в западных приграничных районах Польши. Финансовые вливания возросли после начала в 1998 г. переговоров о присоединении страны к ЕС и принятия в том же году Национальной программы подготовки к членству в ЕС.

С 2000 по 2004 г. Польша в среднем за год из структурных фондов ЕС на различные региональные проекты получала 920 млн евро. После вступления в Союз эти суммы многократно возросли. За 2004 – 2006 гг. из фонда регионального развития, европейского социального фонда и фонда сплочения для поддержки регионов, отстающих в развитии, регионов, требующих реструктуризации экономики, и на развитие образования и содействие занятости Польша получит около 13 млрд евро, или по 4,3 млрд в среднем за год. Из общей суммы инвестиций в 30 млрд евро, согласно Национальному плану развития Польши в 2000–2006 гг., почти $\frac{2}{3}$ будет получено из европейских фондов²⁵.

С 1991 г. польские приграничные районы активно участвуют в создании и деятельности еврорегионов, которые превратились в важный инструмент развития приграничных районов страны. Сегодня по всему пограничному периметру Польши их действует 14. В них участвуют 828 городов и муниципальных образований. Первые еврорегионы были созданы в 1991–1993 гг. между приграничными регионами Польши и Германии, Польши и Чехии. Благодаря финансовой помощи ЕС в рамках программ PHARE и Interreg еврорегионы «Померания», «Про Европа Вадрина», «Шпрее – Ныса», «Ныса», «Гласенсис» добились наиболее заметных успехов. На востоке страны созданы еврорегионы «Балтика», «Неман», «Лына-Лава», «Буг», «Карпаты», но результаты их деятельности существенно скромнее.

Из всего объема инвестиций в 164 млн евро, полученных польскими частями еврорегионов в 1996–1999 гг., на западные приграничные районы пришлось 95%²⁶.

В отличие от социалистического периода в настоящее время региональная политика Польши нацелена не на выравнивание уровней социально-экономического развития отдельных частей страны, а на обеспечение условий экономического роста. В стране созданы различные институты регионального развития – законодательная база, информационно-исследовательская база, Комитет Совета министров по вопросам региональной политики и сбалансированному развитию, воеводские агентства регионального развития и т.д. Вместе с тем в качестве главного инструмента противодействия неизбежному в современных условиях росту региональных диспропорций рассматриваются финансовые ресурсы ЕС.

Активную политику регулирования регионального развития исторически проводит также Венгрия. В условиях трансформации эта политика принципиально изменилась. В 1990 г. было создано министерство окружающей среды и региональной политики, а в 1991 г. – Фонд регионального развития. В 1993 г. начала формироваться правовая база региональной политики, которая завершилась принятием в 1996 г. Закона о региональном развитии и физическом планировании. В этом законе учитывались положения Устава Европейского регионального и пространственного развития и принципы региональной политики ЕС. Данный закон создал правовую систему регионального развития Венгрии, отвечающую европейским требованиям. В 1998 г. была принята Национальная Концепция регионального развития, в которой выделяются два составных элемента – собственно региональное развитие и региональное выравнивание²⁷. Среди акторов регионального развития выступает не только государство в лице министерства окружающей среды и региональной политики, но и советы развития населенных пунктов и округов. Таким образом, децентрализация регионального развития реализуется через передачу соответствующих полномочий специальным организациям, непосредственно не входящим в местные и окружные органы управления.

Финансовые ресурсы регионального развития формируются из бюджетов страны и округов, средств ЕС, компаний и банков, и их общий объем составляет 0,3–0,5% ВВП. Однако эти ресурсы, по оценке Д. Хорвата, раздроблены между собой. В частности, только бюджетные ресурсы регионального развития распределяют девять министерств. Это существенно снижает эффективность их использования. За 2004–2006 гг. Венгрия из структурных фондов ЕС получит 3,2 млрд евро²⁸.

Главной целью регионального развития Венгрии, так же как и Польши, является реструктуризация региональной экономики,

ее адаптация к рыночной трансформации, создание по параметрам развития условий для функционирования в европейском странственном континууме. Для этого используются средства ЕС, еврорегионы, предпринимательские зоны.

Оказание помощи округам и населенным пунктам осуществляется на основе четко сформулированных критериев, разработанных в ЕС. При этом объектом воздействия региональной политики являются проблемные районы – с высоким уровнем безработицы, со слаборазвитой относительно среднего уровня инфраструктурой, с отстающим в развитии жилищно-коммунальным хозяйством, с высокой долей в экономике малорентабельного сельского хозяйства и т.д.

Существенное отличие Венгрии от Польши в сфере региональной политики заключается в том, что она не стала реформировать административно-территориальное деление, поскольку в этом не были заинтересованы ни центральные, ни региональные органы власти. Адаптация к требованиям ЕС по размерам регионов (уровень NUTS 2), которые являются условием получения ресурсов Союза для регионального развития, произошла путем создания семи программных районов, не имеющих административных функций. В формальном укрупнении районов просматривается сдержанность Венгрии в отношении расширения самостоятельности действующих 20 административных округов. Расширение властных полномочий районов на основе принципа subsidiarity, прокламируемого ЕС, в представлении венгерских властей неизбежно обострит конкуренцию между ними и будет способствовать росту региональных диспропорций. Ослабление регулирующих функций центральной власти в условиях трансформации может привести к негативным для страны последствиям²⁹.

Таким образом, в Польше и Венгрии, а также в Словакии, Чехии и других новых членах ЕС, децентрализация регионального управления осуществляется постепенно, по мере приближения национального законодательства к нормам ЕС. Одновременно происходит переориентация региональной политики стран ЦЕ с выравнивания межрегиональных различий на экономический рост через повышение конкурентоспособности регионального хозяйства.

Региональная политика России в 1992–1998 гг. сводилась к децентрализации в рамках формирования новых федеративных отношений (так называемая либеральная федерализация), которая рассматривалась как часть процесса экономической и политической либерализации, передаче в ведение регионов части государственной собственности и природных ресурсов, предоставлению избранным регионам налоговых и бюджетных льгот. То есть

фактически основу региональной политики составляли вопросы компетенций и отношений собственности между федеральным центром и субъектами Федерации. Разделение предметов ведения между РФ и ее субъектами осуществлялось как на основе Конституции РФ, так и договоров между РФ и субъектами Федерации.

Децентрализация, хотя и разбудила местную инициативу, но не дала заметных позитивных результатов, не создала предпосылок для более эффективного использования и приумножения региональных ресурсов развития. В то же время она породила реальные угрозы для единства и целостности страны. Их восприятие руководством страны стало причиной принятия в 1996 г. «Основных положений региональной политики в Российской Федерации». Однако этот документ не имел правовых последствий для ведомств, которые своей политикой, так или иначе, влияли на региональные процессы.

В условиях системной трансформации была нарушена управляемость социально-экономическими процессами на всех уровнях власти, резко сократились возможности регулирования территориальных пропорций. До 1999 г. рост диспропорций был связан с бюджетным кризисом и неравномерным по регионам спадом экономики, а с 1999 г. – с неравномерным ее ростом, во многом обусловленным региональными различиями в предпринимательском климате. В отличие от стран ЦЕ на региональное развитие России большое влияние оказывают железнодорожные тарифы, а также тарифы РАО «ЕЭС России» и ОАО «Газпром». На состояние региональной экономики и экономики страны в целом большое влияние оказывает курсовая политика ЦБ РФ и мировые цены на энергоносители.

Значительное влияние на формирование экономических отношений между центром и регионами в 90-е годы оказывало финансово-экономическое положение страны. Неизбежный в результате рыночной трансформации спад производства обусловил в 1992–1998 гг. устойчивое сокращение бюджетных доходов. Доходы консолидированного бюджета в процентах к ВВП сократились с 30,6% в 1993 г. до 24,5% в 1998 г. В долларовом выражении доходы бюджета за 1992–1998 гг. уменьшились примерно вдвое. При беспорядочной раздаче индивидуальных льгот и преференций федеральный Центр потерял контроль за сокращавшимися доходами предприятий и населения.

Все федеральные бюджеты вплоть до 1999 г. были дефицитными. Доходные и расходные части не исполнялись в соответствии с принятыми законами о бюджете. Федеральный бюджет не выполнял своих обязательств перед регионами, требуя одновременно от них своевременного перечисления налогов. При этом

из-за правовой асимметрии субъекты РФ перечисляли в федеральный бюджет разные доли собираемых налогов. В частности, доли налогов, фактически перечисленных в федеральный бюджет от общей суммы собранных налогов, у Татарстана и Башкортостана были существенно меньше, чем у других субъектов Федерации.

В условиях дефицита федерального бюджета Центр стремился передать на региональный уровень все большую часть социальных расходов. Но одновременно задерживались переводы из центрального бюджета выравнивающих трансфертов, выплаты федеральным организациям, предприятиям ВПК, не финансировались принятые федеральные программы. Субъекты РФ были вынуждены брать на себя все большую ответственность за социальное и экономическое положение на своих территориях. Федеральный центр не мог противодействовать требованиям регионов увеличить свою долю в бюджетных ресурсах страны. За 1992–1997 гг. их доля в расходной части консолидированного бюджета РФ увеличилась с 38,6 до 58,1%³⁰.

Передача управленческих функций и бюджетных полномочий на уровень субъектов Федерации выявила серьезное противоречие. Оно было связано с тем, что составляющие Федерацию субъекты сильно различаются по демографическому и экономическому потенциалу, размерам территории, структуре экономики, доходам предприятий и населения. А это означало, что они имели разную финансовую базу для осуществления своих полномочий.

Децентрализация бюджетных ресурсов в 1992–1998 гг. сочеталась с общим ростом концентрации финансовых ресурсов страны в столице. Доля Московского региона (Москва и область) в активах банковской системы РФ увеличилась с 65% в начале 1993 г. до 85% в начале 1998 г. Крупнейшие банки России, концентрирующиеся в столице, осуществляли финансовый дренаж провинции и использовали аккумулируемый капитал для инвестиций в ГКО, в иностранные ценные бумаги и для приобретения экспортпроизводящих предприятий³¹.

Жизнь показала, что децентрализация в рамках федеративных отношений и местного самоуправления не может составлять основу региональной политики государства, которую составляют разные по уровню развития и освоенности территории. Расширение прав и компетенций субъектов РФ и местного самоуправления само по себе не в состоянии устранить территориальные диспропорции. Избранная модель децентрализации, наоборот, их усилила, поскольку от нее выиграли прежде всего сильные территории. Хаотичная децентрализация и конкуренция регионов за

федеральные ресурсы, асимметричность в отношениях с федеральным центром породила такое явление как региональный протекционизм, вызвавший фрагментацию российского пространства, нарушение его экономического единства, создавший угрозу распада России.

Важным элементом экономической политики субъектов РФ в 90-е годы стала борьба за получение тех или иных сравнительных преимуществ (льготы, полномочия, федеральные трансферты и программы, инвестиции) в обмен на политическую лояльность³². Победа в этой борьбе означала перераспределение национального продукта, создаваемого в стране, в пользу регионов, во главе которых стояли влиятельные на федеральном уровне политики, эффективно отстаивавшие интересы своей территории. Эти льготы, однако, не были нацелены на устранение региональных диспропорций и улучшение свойств российского пространства, а преследовали политические цели.

Такие инструменты региональной политики, как бюджетные трансферты и федеральные программы, нацеленные на смягчение стихийно растущих межрегиональных различий, при ограниченных финансовых возможностях государства оказались мало результативными.

В 1998 г. федеральные власти попытались внести перелом в отношениях с регионами. Началась борьба с региональными льготами. Было прекращено заключение договоров о разделении полномочий и предметов ведения. В парламент был внесен ряд законов, регулирующих разделение функций между федеральными и региональными органами власти. Однако этот процесс был нарушен августовским кризисом 1998 г.

С избранием президентом В. Путина в России начался новый этап в выстраивании отношений Центра с субъектами Федерации. На основе концепции «регулируемой федерализации» было восстановлено единое правовое поле страны и существенно ограничена практика регионального протекционизма, ужесточен контроль за деятельностью региональных властей и ослаблен их политический вес. Для этой цели после президентских выборов 2000 г. был изменен порядок формирования Совета Федерации, создан механизм федерального вмешательства в случае нарушения региональной властью федерального законодательства и институт представителей Президента РФ в семи федеральных округах. Представители Президента РФ в округах призваны обеспечивать соблюдение федеральных законов в субъектах Федерации, координировать действие органов федеральной исполнительной власти в округах, обеспечивать эффективное использование государственной собственности. В рамках реформирования федера-

тивных отношений действие большинства договоров между Федерацией и ее субъектами было прекращено³³.

С концепцией «регулируемого федерализма» тесно связана целенаправленная централизация государственных финансов, в результате которой доля федерального бюджета в консолидированном бюджете России увеличилась с 45% в 1998 г. до 57% в 2003 г. В 2004 г. она превысила 60% и имеет тенденцию к дальнейшему увеличению. Наиболее собираемые и значимые налоги замыкаются на федеральный бюджет.

Основной задачей перераспределения финансовых ресурсов из федерального бюджета в региональные бюджеты или, иными словами, от наиболее сильных регионов к слабым регионам является выравнивание бюджетной обеспеченности (объем бюджетных расходов на одного жителя регионов).

Финансовая помощь региональным бюджетам осуществляется в основном через выделенный в расходной части федерального бюджета Фонд финансовой поддержки субъектов РФ по статье «Дотации на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности», по которой осуществляется оплата текущих бюджетных расходов субъектов РФ. В федеральном бюджете на 2005 г. через этот фонд расходуются почти $\frac{9}{10}$ федеральных средств на поддержку регионов. Дифференцированный подход Центра к регионам остался только в виде индивидуальных для субъектов РФ нормативов трансфертов и помощи из соответствующих фондов.

Примерно 10% средств расходуются на собственное развитие территорий через Фонд регионального развития. Из него финансируются восемь региональных федеральных целевых программ, включая программу «Сокращения различий в социально-экономическом развитии регионов РФ на 2002–2010 годы и до 2015 года»³⁴.

В целом объемы федеральной помощи на развитие регионов сравнительно невелики: в 2005 г. – около 800 млн евро, что примерно в 10 раз меньше, чем получили в этом году из структурных фондов ЕС новые члены Союза.

Главным и единственным федеральным органом исполнительной власти, формулирующим правила межбюджетных отношений и их исполняющим, является министерство финансов, ставшее в результате этого основным институтом региональной политики в России.

Несмотря на четко проводимую политику бюджетного выравнивания, превышение бюджетной обеспеченности 10 самых «богатых» над бюджетной обеспеченностью 10 самых «бедных» регионов остается крайне большим – около 20 раз, что отражает громадные различия между субъектами Федерации по экономическому потенциалу. То есть дальнейшее выравнивание возмож-

но при условии еще большей концентрации финансовых ресурсов у федерального центра. Но это фактически приведет к угасанию российского федерализма.

Другая линия, проводящаяся в настоящее время в рамках упорядочения отношений между федеральным центром и регионами, – разделение властных полномочий между этими уровнями власти и обеспечение их соответствующими финансовыми ресурсами. Однако при этом министерство финансов фактически продолжило сложившуюся ранее практику передачи регионам бюджетных мандатов, превосходящих их финансовые возможности. Наиболее ярко это проявилось в реализации Федерального закона № 122 от 24.08.1904 г. «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”» в части льготных выплат».

Субъектам РФ по инициативе минфина были переданы самые многочисленные группы льготников – более 21 млн человек из 35,5 млн. При этом минфин не учитывал разные финансовые возможности и потребности регионов по переводу льгот из натуральной формы в денежную. Большинство субъектов РФ не могло найти в своих бюджетах 200 руб. компенсаций за утрачиваемые натуральные льготы, рекомендованные минфином. Все это вызвало в первой половине января 2005 г. массовые протесты населения, вмешательство Президента РФ, пожарные меры правительства по увеличению пенсий и помощи федерального бюджета региональным бюджетам по увеличению сумм компенсаций.

В целом политика бюджетного выравнивания не остановила рост межрегиональных диспропорций. Регулирование региональных процессов путем укрепления властной вертикали, унификации налогово-бюджетных отношений центра с субъектами Федерации, централизации государственных финансов и выравнивание бюджетной обеспеченности не может эффективно влиять на региональные процессы. Они обусловлены не столько недостаточным уровнем государственной поддержки, сколько громадными различиями между регионами по экспортному и инновационному потенциалу, емкости региональных рынков, инвестиционной привлекательности и предпринимательскому климату в целом. С этими различиями связаны трансрегиональные перемещения капитала, стремящегося в места менее рискованного и более доходного помещения.

Таким образом, в странах ЦЕ региональная политика на основе финансовой помощи Союза, в рамках четких процедур, разветвленных институтов регионального развития и последовательного процесса децентрализации, играет важную роль в удержании региональных диспропорций в унаследованных от социалистического периода рамках.

В России же главной целью собственно региональной политики стало малорезультативное противодействие прогрессирующей поляризации российского пространства по уровню бюджетной обеспеченности посредством централизации налоговых доходов и их перераспределения от регионов-доноров федерального бюджета, число которых не превышает 15, к регионам – реципиентам.

4. Уроки для России

Для России весьма важен опыт формирования единого европейского пространства. Брюссель уделяет большое внимание внутреннему сплочению стран-участниц и отдельных регионов. Оно достигается путем достижения его социально-экономической и институциональной однородности на основе законов и правил ЕС.

Кроме того, ЕС уделяет большое внимание механизмам интеграции с пространствами соседних стран. Для этой цели разработаны концепции общих пространств – экономического, внешней безопасности, свободы и правосудия, образования, науки и культуры, программа добрососедства, в ряде случаев используются механизмы зоны свободной торговли и ассоциированного членства. Благодаря этому постепенно формируется однородная в институциональном плане экономическая среда в пределах европейского континента, повышается рыночная емкость общего пространства, расширяется сфера трансграничного движения факторов производства без пограничных барьеров, оптимизируется деятельность компаний в широком экономическом пространстве.

В России же правовое, таможенное и денежно-финансовое единство пространства не обеспечивает сплочения структурно разнородных (различных по уровню освоенности и развития) территорий. Для предупреждения угрозы распада российского пространства частично восстановлена централизация власти (укреплена властная вертикаль). Одновременно в качестве механизма сплочения отдельных фрагментов пространства используется укрупнение субъектов РФ, прежде всего путем включения экономически слабых регионов в сильные. Это объ-

единение, по сути дела, является устранением нежизнеспособных региональных новообразований, возникших на волне суверенизации (децентрализации).

Разнородность составляющих Россию территорий и недостижимость даже в отдаленной перспективе европейского уровня структурной однородности свидетельствуют о необходимости активного сотрудничества со странами СНГ. Соседние с Россией постсоветские страны обращены к ней своими наиболее развитыми районами. Социально-экономические параметры соседних районов России и Украины, России и Белоруссии, России и Казахстана практически идентичны. Эта унаследованная структурная близость создает благоприятные предпосылки для развития двустороннего сотрудничества и последующего возможного формирования «большого пространства» сплочения. Но для реализации этой возможности необходимо, как минимум, сближение национальных законодательств. Однако пока наблюдается усиление институциональных различий стран Содружества.

Следуя положительному опыту ЕС, России стоит подходить к повышению качества своего пространства (снижению уровней диспропорций и обеспечению конвергенции регионов) и углублению сотрудничества со странами СНГ как к взаимосвязанным проблемам.

Один из центральных вопросов современной России: будет ли экономический рост сопровождаться ростом диспропорций, которые со временем станут барьером дальнейшего роста, или, наоборот, в общем экономическом росте все большую часть будет давать рост на отстающих и депрессивных территориях, что будет способствовать сокращению межрегиональных диспропорций. Первое наиболее вероятно при сохранении топливно-сырьевой специализации России в мировой экономике, второе возможно при ускоренном развитии обрабатывающих производств, повсеместном и широком развитии информационных технологий и концентрации экономики и населения в частях российского пространства, наиболее удобно расположенных относительно глобальной экономики. При втором варианте неизбежно произойдет переход от внутриматерикового к материково-приморскому размещению экспортного сектора экономики. Современная «перевернутая (внутриматериковая) модель» размещения экспортного производства заметно понижает эффективность участия России во внешнеэкономических связях. Она действует только благодаря высоким мировым ценам на топливо и сырье.

Важную роль в адаптации российского пространства к условиям глобализации призваны сыграть приграничные районы. Для этой цели необходима выработка долгосрочной стратегии их раз-

вития, главными целями которой должно стать экономическое заполнение пустот, возникших у старых границ, и недопущение появления таких пустот у новых границ.

Опыт стран ЦЕ свидетельствует о том, что для региональной политики, способной создавать эффективные пропорции национальной экономики (с точки зрения преодоления отставания, роста конкурентоспособности, снижения безработицы), необходимы развитые институты. Среди них важное место занимают стратегии или концепции регионального развития на 10–20 лет, имеющие характер официальных документов. Благодаря этим концепциям осуществляется интеграция региональной политики с макроэкономической и отраслевыми (секторальными) политиками. Одновременно это дает возможность организовать целенаправленную, партнерскую политику Брюсселя, центральных, региональных и муниципальных властей, организаций гражданского общества и бизнеса.

Второй элемент региональной политики – законодательные акты, определяющие ее цели, задачи, содержание и инструменты реализации. Среди инструментов важное место занимают региональные программы, инновационные центры и регионы, еврорегионы.

Третью составляющую институтов образуют правительственные и неправительственные организации, осуществляющие региональную политику. Эти институты обеспечивают как вертикальные, так и обширные горизонтальные связи, имеющие сетевую структуру. Благодаря этим институтам формулируются цели развития отдельных регионов ЕС, отбираются проекты для достижения этих целей и осуществляется их финансирование из различных источников.

Необходимо отметить, что для достижения отдельных целей регионального развития используются разные инструменты, но при широком взаимодействии правительственных и неправительственных организаций. Эффективность региональной политики в ЕС опирается на децентрализацию власти.

Пока по всем трем направлениям Россия сильно отстает от стран ЦЕ. Экономическая политика страны осуществляется без учета задач федеральной региональной политики, основную направленность которой определяет стремление смягчить растущие межрегиональные контрасты. В этом смысле региональная и экономическая политики не только никак не совмещаются, но и противоречат друг другу. В большинстве случаев разобщены действия бизнеса и местных властей, местных и центральных властей. Политика федеральных органов в отношении регионов строится на унифицированном подходе. Осуществляемая центра-

лизация власти не предполагает партнерских отношений между федеральным центром и регионами, между регионами (субъектами РФ) и местным самоуправлением.

В силу свойств пространства России особенно необходимо стратегическое видение региональных пропорций экономики с вариантами их развития при разных макроэкономических условиях в долгосрочной перспективе. На основе оценки текущего состояния, анализа существующих тенденций и в сопоставлении с целями регионального развития значительно проще принять специальное решение по отдельным проблемным регионам, по сокращению диспропорций и созданию более эффективной территориальной организации экономики. На основе стратегической концепции проще добиться солидарных действий всех акторов регионального развития.

В условиях России речь должна идти о двух видах региональной политики: выравнивающей бюджетную обеспеченность и стимулирующей экономическое развитие. Соотношение между этими двумя политиками по объемам выделяемых финансовых ресурсов должно постепенно изменяться в пользу последней.

Громадный межрегиональный диспаритет делает неизбежным выделение значительных бюджетных ресурсов для поддержания у бедных регионов определенного уровня бюджетной обеспеченности. Региональная политика, направленная на стимулирование экономического развития и улучшение предпринимательского климата, должна использовать различные инструменты, способствующие улучшению предпринимательского климата и конкурентоспособности российских регионов. Среди них следует упомянуть бюджетное на грантовой основе софинансирование инвестиционных проектов, имеющих важное значение для региональной экономики, и использование налоговых и кредитных льгот для решения проблем создания новых рабочих мест в отраслях высокой степени обработки и инновационном секторе.

Борьба с региональными льготами привела к тому, что у федерального центра в настоящее время практически нет возможности использовать дифференцированные рыночные регуляторы (налоговые, таможенные, кредитные), которые вполне естественны в стране со столь различными условиями для ведения экономической деятельности. Без особых налоговых режимов невозможно продолжение освоения российского пространства, основными составляющими которого является привлечение на новые территории людей и инвестиций.

Разнообразие российского пространства должна соответствовать система достаточно дифференцированных во временном и территориальном разрезах инструментов этой политики. К числу

возможных инструментов дифференцированного подхода к региональному развитию следует отнести особые экономические зоны и концессии, федеральные законы, которые приняты летом 2005 г. Однако эффективность использования дифференцированных инструментов, безусловно, будет зависеть от солидарных, партнерских действий всех участников процесса регионального развития.

- 1 *Трейвиш А.И.* Региональное развитие и регионализация в России: специфика, дилеммы и циклы // Регионализация в развитии России. Географические процессы и проблемы. М., 2001.
- 2 *Hans H. Blotvogel* – Bevolkerung, Wirtschaft und regionale Restrukturierung in Europa, European Space- Baltic Space-Polish Space / Ed. by A. Kuklinski. Warsaw, 1997. Part 1. Europe 2010 Series. P. 36.
- 3 См. об этом подробнее: Экономическая география зарубежных социалистических стран (Европа, Куба) / Под ред. И.М. Маергойза, Н.В. Алисова, Э.Б. Валева. М., 1984. С. 43–47.
- 4 Здесь и далее расчеты сделаны автором по данным ВРП, публикуемым Госкомстатом РФ.
- 5 Regional GDP in the EU // <http://europa.eu.int/comm/eurostat>
- 6 Современные воеводства Польши соответствуют второму уровню стандартных единиц территориальной статистики, принятой в ЕС –NUTS2.
- 7 В Венгрии насчитывается семь регионов соответствующих NUTS 2 и 20 единиц – округов, соответствующих NUTS 3.
- 8 *Szigetvari T.* Regional development in Hungary. Budapest: Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, 2001.
- 9 *Czyż T.* Zróżnicowanie regionalne Polski w układzie nowych województw // Biuletyn «Zróżnicowanie społeczno-gospodarcze w nowym układzie territorialnym Polski», Warszawa, 2001. N 197.
- 10 *Lepape Y.* Converging and Diverging regions in the CEEC. Missions Economiques. Revue regionale. April 2005. N 75.
- 11 *Kozanecka M.* Main tendencies and perspectives of direct foreign investment influx to countries of Central and Eastern Europe // Spatial dimension of socio-economic transformation processes in Central and Eastern Europe on the turn of the 20th century. Rzeszow, 2001. Vol. 1. P. 159–177.
- 12 *Окороченко Е. и др.* Региональные местные органы власти в Центральной и Восточной Европе // <http://www/standardandpoors.ru> (Credit Russia. 5.01 2004).
- 13 *Gorzalak G., Jalowecki B., Kuklinski A.* Europa Środkowa 2005 – scenariusz rozwoju. Euroreg –Komitet «Polska w XXI wieku». Warszawa, 1995.
- 14 Регионы России. Социально-экономические показатели. 2004. Федеральная служба государственной статистики. М., 2004.
- 15 Интернет в России // Эксперт. 2005. № 15. С. 4.
- 16 Рассчитано на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2004. Федеральная служба государственной статистики. М., 2004.
- 17 См. об этом подробнее: *Вардомский Л.Б., Скатерищкова Е.Е.* Внешнеэкономическая деятельность регионов России. М., 2002.
- 18 *Гулюгина А.А.* Уровень жизни 2000–2004 гг. // Уровень жизни регионов России. 2005. № 2 // <http://www,vcug.ru/doc/Gulugina.doc>
- 19 *Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1991. С. 238–240.
- 20 *Гранберг А.* Проблемы и парадоксы региональной политики в РФ // Региональное развитие и сотрудничество. 2001. № 3. С. 24–27.
- 21 Здесь и далее использовались материалы вып. 191 Бюллетеня Комитета пространственного развития страны Польской академии наук. (Komitet przestrzennego zagospodarowania kraju PAN) «Национальная стратегия регионального развития» // Под ред. Я. Шляхты. Варшава, 2000.
- 22 *Horodenski R., Sadowska-Snarska C.* Weaker developed regions at the point of the new stage of state regional policy // Spatial dimension of socio-economic transformation processes in Central and Eastern Europe on the turn of the 20th century. Rzeszow, 2001. Vol. 2. P. 53–80.
- 23 *Kitowski J.* Operation of special economic zones in Poland – an account of achievements, opportunities and threats // Spatial dimension of socio-economic transformation processes in Central and Eastern Europe on the turn of the 20th century. Vol. 2. P. 179–217.
- 24 Польша – твой экономический партнер. Варшава: Институт конъюнктуры и цен, 1999. С. 90–92.
- 25 *Szlachta J.* Wstęp. Nowy etap programowania rozwoju regionalnego w Polsce. Narodowa strategia rozwoju regionalnego // Biuletyn Komiteta Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Warszawa, 2000. N 191.
- 26 *Zgliniski W.* International interregional cooperation in development strategies of Poland and its regions // Spatial dimension of socio-economic transformation processes in Central and Eastern Europe on the turn of the 20th century. Vol. 2. P. 81–97.
- 27 *Хорват Д.* Перестройка региональной политики в Венгрии // Региональное развитие и сотрудничество. 2001. № 3. С. 44–45.
- 28 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/
- 29 *Хорват Д.* Перестройка региональной политики в Венгрии // Региональное развитие и сотрудничество. 2001. № 3. С. 47.
- 30 *Аринин А., Марченко Г.* Уроки и проблемы становления российского федерализма. М., 1999. С. 172.
- 31 *Мурашева М.* Роль кредитных организаций в регионализации пространства Российской Федерации // Регионализация в развитии России. Географические процессы и проблемы.
- 32 *Лысенко В.* Увядающий федерализм // Казанский федералист. 2004. № 2. С. 16.
- 33 *Черепанов В.* Федеративная реформа в России: проблема и поиск решения // Казанский федералист. 2004. № 2. С. 4–5.
- 34 *Конов Ю.М., Легостаев А.В.* Проблемы законодательного обеспечения региональной политики // Материалы конференции «Методы обоснования перспектив развития регионов» / Под ред. Б.М. Штульберга. М., 2004. С. 17.

Глава XI

ТРАНСФОРМАЦИИ В СНГ И ИХ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ОТНОШЕНИЙ С РОССИЕЙ

Последние годы XX в. и начало нового XXI столетия стали по-настоящему переломными для стран, входящих в Содружество Независимых Государств (СНГ). В этот период в постсоветском регионе, или на пространстве Содружества, отчетливо обозначились новые тенденции. Они связаны с качественными изменениями в экономическом и политическом развитии государств – наследников СССР.

Эти тенденции и процессы обусловлены совокупным влиянием как внутренних, так и внешних по отношению к СНГ факторов трансформаций, при этом внешнее воздействие резко усилилось по сравнению с 90-ми годами. Все это приводит к существенным сдвигам во взаимных отношениях стран СНГ, особенно в их экономическом сотрудничестве, и соответственно заставляет Россию корректировать свою политику в этом жизненно важном для нее регионе.

Развитие тесных экономических связей с государствами СНГ и активизация интеграционных процессов в Содружестве по-прежнему остаются одними из главных направлений внешней политики России. Тем не менее в последние годы все больше проявляется озабоченность российской стороны состоянием дел в СНГ. В официальных выступлениях руководителей страны тревожные нотки зазвучали в 2004 г.

Так, в пятом Послании Президента РФ В. Путина Федеральному собранию (26 марта 2004 г.) отмечалось: «Нашим приоритетом остается работа по углублению интеграции на пространстве Содружества Независимых Государств. В том числе – в рамках Единого экономического пространства, Евразийского экономического сообщества. Это, без преувеличения, одно из условий региональной и международной стабильности»¹. Приоритетность стран СНГ во внешней политике России особенно акцентировалась в выступлении В. Путина на пленарном заседании в МИДе РФ (12 июля 2004 г.). В нем говорилось: «...еще предстоит сформировать долгосрочную стратегию на этом направлении, что само по себе является важнейшей концептуальной работой... Это тем более важно потому, что отсутствие действенной российской политики в СНГ или даже необоснованная пауза в ней неизбежно влечет за собой не что иное, как энер-

гичное заполнение этого политического пространства другими, более активными государствами»².

Тревога и пессимизм российского руководства по поводу будущего СНГ особенно усилились в начале 2005 г., после того как по бывшим республикам прокатились «цветные» революции и прежние политические элиты вынуждены были уйти. После «революции роз» в Грузии, «оранжевой» революции на Украине, «тюльпановой» в Киргизии стало еще более очевидным, что страны СНГ удаляются от России, а ее возможности влиять на этот процесс все более сокращаются.

В. Путин, находясь в Армении, в конце марта 2005 г. сделал следующее заявление, которое и российская, и зарубежная пресса оценили как официальные похороны СНГ: «СНГ создавалось для цивилизованного развода. Все остальное шелуха»³. В. Путин призвал не ждать от СНГ «особых достижений» и предложил рассматривать Содружество на перспективу как «полезный клуб для выявления экономических и гуманитарных проблем»⁴. Фактически Россия признала невозможность интеграции в рамках Содружества и слабую эффективность механизмов СНГ.

На сегодняшний день у России отсутствует целостное концептуальное представление о том, какое место должны занять страны СНГ во внешнеэкономической стратегии России, какую роль они могут сыграть в процессе модернизации и экономического роста страны. Это, безусловно, негативно отражается на развитии взаимных связей. Динамика и качество отношений России с другими государствами Содружества в ближайшей перспективе во многом будет влиять и на конкурентные позиции России в мировой экономике.

Неопределенность стратегического курса в данном регионе отрицательно влияет и на текущую экономическую политику России, проводимую в рамках СНГ, включая отношения с отдельными странами. Следует признать, что эта политика все постсоветские годы отличалась не до конца ясными и потому весьма противоречивыми подходами⁵. Это привело к тому, что провозглашенные цели региональной интеграции в СНГ остались нереализованными на практике, а дезинтеграционные процессы на постсоветском пространстве развивались во многом неуправляемо. Количественные показатели отношений России со странами Содружества – а их доля составляла примерно 15–16% в суммарном внешнеторговом обороте РФ в период 2001–2004 гг. и менее 11% в накопленных зарубежных инвестициях (на конец 2004 г.) – иллюстрируют это расхождение между декларируемой и реальной приоритетностью.

1. Современный этап трансформаций в СНГ: завершение постсоветского переходного периода

Важнейшей характеристикой современного этапа экономических и политических трансформаций на пространстве Содружества является, на наш взгляд, завершение переходного постсоветского периода. В результате уже осуществленных системных преобразований и продолжающихся реформ этот регион к настоящему времени превратился из «ближнего зарубежья» России, каким он был еще в начале 90-х годов, и постсоветского пространства середины – конца 90-х годов в арену острейшей международной конкуренции, в весьма неустойчивую, но растущую зону мирового рынка.

Прежнее влияние России в странах Содружества стремительно ослабевает как в политике, так и в экономике. Ее активно вытесняют конкуренты, громко заявившие о своих «жизненно важных» интересах на постсоветском пространстве. Это в первую очередь США, которые еще в середине 90-х годов провозгласили концепцию «геополитического плюрализма» в отношении СНГ. Американский Конгресс ежегодно утверждает статьи госбюджета на поддержку отдельных стран, расположенных в постсоветском регионе, который США относят к числу регионов мира, «жизненно важных» для своих национально-государственных интересов. В сферу особых интересов США попала Украина, как ключевое восточноевропейское государство – член СНГ, прикаспийские государства (особенно, Азербайджан), страны Южного Кавказа (прежде всего Грузия), а также государства Центральной Азии, где главным партнером США считается Узбекистан. Государства СНГ, расположенные в Центральной Азии и на Кавказе, – это объекты повышенного внимания со стороны США после 11 сентября 2001 г., так как в них проживает мусульманское население⁶.

Расширяющийся Евросоюз, уже приблизившийся к бывшим западным границам СССР, также чрезвычайно активен в последние годы на постсоветском пространстве. Брюссель разработал стратегию «нового соседства» по отношению к восточноевропейским государствам СНГ – Украине, Молдове, Белоруссии, а также Армении и Грузии, главная цель которой – создать буферную зону между Большой Европой и Россией. Китай и страны АСЕАН, имеющие интересы в Казахстане, государствах Центральной Азии, на российском Дальнем Востоке, также выступают не только партнерами, но и конкурентами России в СНГ. Есть свои особые интересы в постсоветском регионе и у отдельных зарубежных стран: например, Польша официально курирует Укра-

ину от имени ЕС (в рамках «восточного измерения» европейской внешней политики), мусульманская Турция, ожидающая приема в Евросоюз, довольно активно действует на Украине (в Крыму), в государствах Центральной Азии и Южного Кавказа (особенно в Азербайджане и в Грузии в связи со строительством и пуском нефтепровода Баку–Тбилиси–Джейхан). Турецкое руководство стремится наращивать одновременно и политическое, и экономическое присутствие в СНГ.

Претензии Российской Федерации на особые отношения со странами СНГ как жизненно важные для ее национально-государственных интересов уже не разделяются мировым сообществом. На Западе рассматривают СНГ отнюдь не «в связке» с Россией, а как совокупность отдельных независимых государств, каждое из которых имеет право проводить свою внешнюю политику и самостоятельно выбирать своих стратегических партнеров. На этом международном фоне современная Россия, к сожалению, выступает не как безусловный лидер на пространстве Содружества, а лишь как один из многих политических центров силы и, к сожалению, далеко не самый мощный экономический игрок.

Для экспертов, изучающих отношения России со странами СНГ, уже давно было очевидным, что, назрела необходимость изменения отношения России к проблеме «ближнего зарубежья». Но, к сожалению, раньше и Кремль, и МИД РФ, и большая часть российских элит автоматически рассматривали территорию бывшего СССР как зону доминирования России, доставшуюся в наследство от Советского Союза. Активность других мировых игроков на постсоветском пространстве до недавних пор воспринималась негативно.

Реальность же такова, что четкое деление мира на зоны влияния исчезает, на его месте формируется новая конкурентная геополитическая среда. Это отмечают многие авторитетные политологи: «Никаких жестко маркированных зон влияния в современном мире больше не существует. На место “крупноблочной” конструкции мирового порядка приходит “сетчатая”, где не только отсутствуют четкие границы влияния, но и сами зоны становятся неоднородными. На одном и том же участке географического пространства становится возможным присутствие разных игроков. Степень влияния достигается не благодаря договоренности между игроками мировой политики, а совокупной силой конкретного игрока»⁷. Поэтому и влияние России на постсоветское пространство – это не раз и навсегда закрепленная данность. Оно подвижно и может меняться. Никакими долгосрочными договоренностями это влияние, естественно, не закреплено.

Другое дело, что в постсоветском пространстве продолжает, как бы по инерции, действовать ряд факторов, одни из которых «работают» на Россию, а другие – против нее. Поэтому перспективы России в СНГ зависят от ее собственной стратегии и политики, которая должна строиться на конкурентных преимуществах России в данном регионе, но со всей серьезностью учитывать вовлеченность всего пространства Содружества в глобальную конкуренцию.

Выстраивать систему отношений с ближайшими соседями приходится сейчас в менее благоприятной геополитической обстановке, чем это было в первое десятилетие после распада СССР. Весь комплекс вопросов политического, военно-стратегического и экономического сотрудничества Российской Федерации на пространстве Содружества приобрел широкий международный контекст.

С момента распада СССР и по настоящее время постсоветское пространство, отождествляемое с совокупной территорией стран СНГ, прошло уже несколько фаз трансформации. Нами предлагается следующая классификация этих стадий (фаз) применительно к сущности социально-экономических и политических преобразований:

Первая фаза. СНГ как «ближнее зарубежье» России – с декабря 1991 г. по сентябрь 1994 г.

По времени охватывает период с момента распада СССР и образования СНГ (декабрь 1991 г.) до окончательного распада единого валютного пространства бывшего СССР – «рублевой зоны». В «ближнем зарубежье» политическое влияние России было наивысшим, ни один вопрос международного значения, касающийся новых независимых государств, не решался без участия России (например, вывод ядерного оружия с Украины и др.).

В экономике отношения строились особым образом: существовало единое денежное пространство – рублевая зона, правила торговли в СНГ отличались от таковых в международном торговом обмене, статистика взаимных торгово-экономических связей велась в рублях и т.п. О взаимных экономических связях того периода принято говорить как об «остаточных» хозяйственных связях, сложившихся еще во времена единого народнохозяйственного комплекса СССР.

Вторая фаза. СНГ как «постсоветское пространство» – с середины 1994 г. до 1998 гг.

В этот период существенно ослабло политическое влияние России в регионе. Экономическая дезинтеграция достигла пика в момент распада рублевой зоны, введения национальных валют и полной дезорганизации взаимной торговли (1993 г.). После этого началось медленное восстановление связей на новых условиях об-

мена – по мировым (или приближенным к ним) ценам, с расчетами в долларах, национальных валютах и по бартеру.

После 1995–1996 гг., благодаря первому этапу экономической стабилизации в России, началось некоторое оживление взаимной торговли, достигшей максимальных показателей по итогам 1997 г. Россия в тот период инициировала несколько интеграционных проектов и заключила важные международные договоры со странами СНГ о развитии экономического сотрудничества и интеграции. Это, во-первых, самый масштабный интеграционный проект России в период после распада СССР – Договор о формировании Экономического Союза. Его подписали в 1993 г. почти все страны, кроме Туркмении⁸, а Украина присоединилась к нему на правах ассоциированного члена⁹. Потом были заключены договоры об экономическом сотрудничестве в более узких форматах и на более льготных условиях, чем в рамках всего СНГ. Они касались отношений с партнерами, «более готовыми к тесной экономической интеграции с Россией», как выражались в дипломатических кругах. Это было началом проведения Россией политики разноскоростной и разноуровневой интеграции в СНГ, что привело к созданию нескольких «пророссийских» союзов на пространстве Содружества, наряду с организацией СНГ, которая носила скорее рамочный характер. Так возник сначала российско-белорусский союз¹⁰, а параллельно с ним объединение в формате «четверки» – России, Белоруссии, Казахстана и Киргизии¹¹, а затем и «пятерки» в составе тех же стран плюс присоединившегося позже Таджикистана, стремившихся создать таможенный союз¹².

Глубокий финансовый кризис в России (дефолт и резкая девальвация российского рубля в августе 1998 г.), последовавшая за этим дезорганизация торговых и валютно-финансовых отношений привели к новой фазе углубления дезинтеграционных процессов в СНГ. После августа 1998 г. экономические связи всех стран СНГ с Россией заметно ослабли. Дефолт продемонстрировал, что экономики новых независимых государств ко второй половине 90-х годов еще не стали по-настоящему независимыми, они были тесно привязаны к наиболее крупной российской экономике, которая в фазе глубокого кризиса «потянула» за собой всех остальных членов Содружества.

Третья фаза. Регион СНГ как арена международной конкуренции в военно-стратегическом, геополитическом и экономическом аспектах – после 1998 г. и по настоящее время.

Негативные финансовые последствия кризиса 1998–1999 гг. сильно повлияли на дальнейшее развитие стран СНГ и их отношения с Россией. Воздействие кризиса имело явно дезинтеграционное значение. Взаимный товарооборот стран СНГ упал до ми-

нимального за весь постсоветский период уровня. Усилилось экономическое дистанцирование стран, их стремление упрочить свою безопасность, понимаемую как независимость от России в стратегически важных отраслях и сферах хозяйства – в энергетике, продовольственном комплексе и др. В настоящее время эта тенденция укрепляется.

В посткризисный период страны СНГ активизировали поиск альтернативных рынков сбыта своих традиционных товаров, стремясь уменьшить привязку к российскому внутреннему рынку. Во многих странах после 2000 г. были приняты программы по развитию и стимулированию экспортных производств, нацеленные, в том числе и на переориентацию экспорта в «дальнее зарубежье». Эти программы во многом дали эффект: соотношение долей экспорта в «ближнее» и «дальнее» зарубежье в суммарном экспорте стран СНГ изменилось по сравнению с периодом середины 90-х годов в пользу экспорта за пределы Содружества. В итоге взаимный товарооборот снизился, что является прямым отражением продолжающейся дезинтеграции и внешнеэкономической переориентации хозяйственных связей торговых партнеров России.

Начиная с 2000 г. и по настоящее время в постсоветском регионе отмечаются выраженные тенденции к укреплению экономического суверенитета стран – бывших республик СССР, отчасти спровоцированные негативным воздействием финансового кризиса в России на экономическое развитие остальных стран СНГ. Эти тенденции пролонгируют в новых формах процессы дезинтеграции на постсоветском пространстве. Одновременно наблюдаются тенденции к активизации взаимных связей на уровне бизнес-структур в условиях наметившегося экономического роста в регионе СНГ и оживления контактов на микроуровне, что способствует частичному восстановлению рациональных схем производственно-технологической кооперации в рыночных условиях¹³.

В силу обозначенных новых экономических и политических факторов развития Содружества региональное сотрудничество по модели интеграции России со странами СНГ реализуется непоследовательно и встречает достаточно мощное внешнее сопротивление.

2. Переход от политической суверенизации стран СНГ к укреплению их экономического суверенитета и национальной безопасности

Серьезный итог произошедших в Содружестве изменений за более чем десятилетний период состоит в том, что партнеры России по СНГ – это уже не просто бывшие союзные республики, а

вполне состоявшиеся новые независимые государства, признанные международным сообществом. К настоящему времени в основном завершается этап их политической суверенизации. Справедливости ради следует отметить, что процесс политического становления бывших республик СССР как новых независимых государств еще завершен не до конца. Не со всеми государствами СНГ у России полностью урегулированы пограничные проблемы, существуют территориальные споры, не во всех странах обеспечено внутреннее единство территории и достигнута консолидация общества (нации). Тем не менее в политическом плане странами СНГ пройден большой путь.

Другое дело – экономика. Этап активного становления экономической независимости государств СНГ только начинается. Он выражается в первую очередь в их стремлении сформировать полноценные национальные экономики, которые были бы и конкурентоспособными, и достаточно неуязвимыми от внешних воздействий. Ведь новые независимые государства, образовавшиеся в административных границах бывших союзных республик, унаследовали в результате распада СССР не полноценные экономические системы, а «фрагменты» единого народнохозяйственного комплекса (ЕНХК). Эти республиканские экономики отнюдь не отличались внутренней целостностью. Сформировавшийся в них набор отраслей и производств определялся не мировыми критериями эффективности, а логикой развития плановой, командно-административной экономики единого супер-государства, функционировавшего по своим собственным законам. Экономика бывшего СССР развивалась во многом как самодостаточная, слабо открытая внешнему миру автаркическая хозяйственная система, что объяснялось политическими условиями существования. Отдельные составные части этой системы – экономики союзных республик – формировались исключительно исходя из внутренних критериев эффективности и рациональности территориального размещения производства. До начала системных реформ СССР в экономическом смысле был резервной зоной мирового рынка.

Перед современными государствами СНГ стоит непростая задача – адаптировать бывшие республиканские экономики, доставшиеся им в наследство от советского периода, к условиям все более глобализующейся мировой экономики, к открытой конкуренции в системе международного разделения труда и региональной интеграции. В рамках новой экономической политики, проводимой в последние три–четыре года, страны СНГ, как это следует из анализа государственных экономических программ и практических действий, «достаивают» свои хозяйственные комплек-

сы недостающими звеньями. Параллельно идет поиск каждой страной своего места в мировом хозяйстве, вырабатывается внешнеэкономическая политика в условиях глобализации. Этот процесс в свою очередь находится под воздействием внешнего давления со стороны мировых экономических центров силы и международных экономических организаций, которые вытесняют Россию с постсоветского пространства всеми возможными методами конкуренции.

Процессы экономической суверенизации, набирающие сейчас силу в странах СНГ, объективно противоречат задачам региональной интеграции, особенно в форме интеграционной группировки, ядром которой стала бы Россия. Наблюдается стремление отдельных стран СНГ укрепить свой экономический суверенитет за счет сокращения объемов сотрудничества с Россией, естественным образом доминирующей на постсоветском пространстве. Эта задача рассматривается многими странами в контексте укрепления их экономической (и шире – национальной) безопасности.

Этап экономической суверенизации стран Содружества сопровождается выработкой стратегии включения нарождающихся национальных экономик в глобальную экономику. Этот процесс сопряжен с множеством проблем во взаимных отношениях, поскольку целый ряд стран СНГ выбрали такую внешнеэкономическую стратегию, в которой «российскому вектору» отводится отнюдь не доминирующая роль. Внешнеэкономические связи всех государств СНГ позиционируются сегодня в координатах «глобализация – регионализация», и от сочетания разных направлений, от выбора приоритетов будет зависеть перспектива их отношений с Россией, а также будущее региональной интеграции в СНГ.

Страны Содружества в большинстве своем, кроме Туркмении, понимают необходимость интеграции, а не самоизоляции в современной глобальной экономике. Но для них потенциально существует свобода выбора того или иного центра интеграции, и вовсе не обязательно этот выбор будет сделан в пользу России. «Многовекторная» политика, которую проводят страны-участницы СНГ, во многом определяется недостатком доверия к России и друг к другу. Страны боятся попасть в политическую и экономическую зависимость от России, будущее которой весьма неопределенно. Одновременно они ожидают от Запада больше того, что он собирается им дать. В результате «российский вектор» в их внешнеэкономической политике, хотя и остается до сих пор очень важным, но далеко не для всех стран постсоветского региона является доминантой во внешней стратегии¹⁴.

Сегодня страны СНГ по отношению к России группируются следующим образом:

ориентированы на тесное военное и политическое сотрудничество с РФ – Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Армения (входят в Организацию Договора о коллективной безопасности – ОДКБ);

готовы интегрироваться и в политической, и в экономической сфере – Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан (страны Евразийского экономического сообщества – ЕврАзЭС);

готовы к экономическому сотрудничеству с РФ на двусторонней основе, но не к тесной межгосударственной и военно-политической интеграции – Грузия, Украина, Азербайджан, Молдова (региональная группировка ГУАМ) и Узбекистан.

Восточноевропейские государства СНГ – Украина, Молдова – неоднократно подтверждали свое стремление стать в перспективе членами ЕС. Грузия по всем направлениям тесно сотрудничает с США и НАТО. Армения при определенных условиях могла бы пойти на более тесное экономическое сближение с Россией, вплоть до интеграции. Туркмения предпочитает самостоятельное (по существу, изолированное) развитие вне любых группировок в СНГ.

Наибольшую неопределенность в перспективе евразийской интеграции вносила до самого последнего времени политика Украины, которая постоянно балансировала между СНГ и Западом, Россией и ЕС, а на ее «отрыв» от России США не жалели денег. В апреле 2004 г. украинский парламент (Верховная Рада) ратифицировал Соглашение о формировании единого экономического пространства России, Белоруссии, Украины и Казахстана (ЕЭП), подписанного ранее в Ялте президентами стран «четверки» (сентябрь 2003 г.). Однако начавшееся при президенте Л. Кучме экономическое сближение Украины с Россией, проявившееся в позитивной динамике двусторонних связей в 2000–2004 гг., а также подключение Украины к проекту ЕЭП находятся сейчас под угрозой. Новое руководство страны во главе с президентом В. Ющенко недвусмысленно заявило, что главная цель внешней политики Украины – вступление в Евросоюз и НАТО, укрепление стратегического партнерства с США. 21 февраля 2005 г., в Брюсселе был подписан «План действий Украина – ЕС», рассчитанный на три года. В случае его успешного выполнения до конца 2007 г. предусмотрено начало переговоров с ЕС об ассоциированном членстве. Несмотря на то что большинство экспертов пессимистично оценивают перспективу сближения Украины с ЕС, полагая, что оно ограничится рамками «нового соседства», тем не менее определенность стратегии евроинтеграции нынешнего руководства страны вступает в противоречие с интеграцией на российском направлении. Под угрозой проект формирования ЕЭП с участием Украины.

В перспективе возможны варианты двусторонних российско-украинских отношений, в зависимости от успехов внутренней и внешней украинской политики при новом президенте Украины. Либо Украина все-таки пойдет на дальнейшее сближение с Россией в рамках ЕЭП и выработку согласованной экономической политики. Тогда станет возможным создание таможенного союза в «четверке», формирование общих рынков товаров, услуг и капитала, что будет смягчать взаимную конкуренцию во многих областях. Либо усилится ориентация Украины на ЕС. Тогда последует отказ от общей таможенной политики и формирования общих рынков в ЕЭП, возрастет конкуренция в отношениях двух стран. Более вероятным представляется второй вариант. Тем более, что план действий ЕС в отношении Украины – это способ держать ее на «коротком поводке» и, не принимая в ЕС, не отказывать в членстве.

Но здесь уже многое будет зависеть и от российской политики, от руководства России. Пассивная политика Москвы не приемлема. Особое искусство понадобится, чтобы найти сочетание двух заявленных президентом В.Путиным внешнеэкономических стратегий – формирования Единого экономического пространства со странами СНГ и Общеευропейского экономического пространства (ОЕЭП) с Евросоюзом. Учитывая как совпадение экономических интересов России и Украины, так и различия в долгосрочных стратегиях, надо постараться «вписать» российско-украинские отношения сразу в два «пространства».

Сама Россия по отношению к партнерам по СНГ демонстрирует на практике непоследовательность действий в рамках стратегии интеграции постсоветского пространства. Складывается впечатление, что в период 2000–2003 гг. интеграционные цели России в СНГ рассматривались подчиненно по отношению к политике сближения с Евросоюзом. Ряду стран (в первую очередь, Украине) предлагалась стратегия «Вместе в Европу!». Во всяком случае, евразийская интеграция под эгидой России при В. Путине не противопоставляется европейской интеграции. Россия, похоже, готова и далее одновременно «играть на двух досках»: и взаимодействовать с расширяющейся Европой, формируя Общее европейское экономическое пространство, и развивать интеграцию со странами СНГ, формируя с ними единое экономическое пространство. Однако нам представляется, что это крайне трудно сочетать.

Соотношение между вектором евроориентации (как взаимодействия РФ с ЕС) и евразийской интеграции под эгидой России пока трудно просчитывается. По-видимому, после произошед-

шего 1 мая 2004 г. расширения Евросоюза за счет новых членов из числа стран ЦВЕ и начала практической реализации новой политики ЕС в отношении «пояса добрых соседей» ситуация постепенно будет проясняться. В ближайшие годы станет понятно, удастся ли России избежать конфронтации с Евросоюзом и попадающими в сферу его влияния Украиной, Молдовой, Грузией и Арменией. Конфликт интересов России и ЕС в этих странах неизбежен.

Итак, необходимо констатировать, что в регионе СНГ в настоящее время нет одновременного движения России и остальных стран навстречу друг другу. А это серьезно препятствует формированию взаимных отношений по модели региональной интеграции.

Верен такой выбор со стороны партнеров России или нет – это другой вопрос, но важно отметить сам факт наличия разнонаправленных внешнеполитических и соответственно внешнеэкономических стратегий¹⁵. Это ведет к еще большей фрагментации некогда единого экономического и политического пространства, к образованию блоковой структуры в рамках Содружества (ОДКБ, партнерство с НАТО, ЕврАзЭС, ГУАМ, ЦАС, ШОС, Союз России и Белоруссии, формирующийся союз государств в рамках Соглашения о ЕЭП).

Идеи и практика региональной (евразийской) интеграции стран СНГ вокруг России в настоящее время переживает острый кризис. Она противоречит курсу ряда членов СНГ на так называемую евроориентацию, т.е. стремление к более тесному сближению с ЕС и НАТО и вступает в определенную конфронтацию с интересами других зарубежных государств и их региональных союзов.

Итак, сегодня и в ближайшие годы пространство Содружества – это пояс новых независимых государств, имеющих самые тесные контакты с Россией. В экономическом отношении целесообразно рассматривать его как зону нарождающихся рынков. Пространство СНГ – это сильно дифференцированное внутри, неоднородное образование, лишенное органической целостности его составляющих и в политическом, и в экономическом отношении, но имеющее все еще культурно-исторические единство и открытые или полупрозрачные границы между входящими в СНГ странами. Это пространство уже не корректно считать «постсоветским» или «постсоюзным», так как многие качества бывшего союзного государства безвозвратно утеряны, а советская политическая и экономическая система претерпела качественные преобразования во всех новых независимых государствах.

3. Новые тенденции в макроэкономическом развитии стран СНГ на рубеже веков

Макроэкономическая ситуация в странах Содружества, начиная с 2000 г., заметно улучшилась. Это прослеживается прежде всего в статистике, т.е. при количественном анализе экономических тенденций, а также и при качественной оценке происходящих процессов.

Качественные методы анализа экономических процессов в регионе, на наш взгляд, особенно важны, так как официальная статистика не способна в полной мере отразить новые тенденции в развитии переходных экономик, к каковым относятся страны СНГ. Поэтому в последующем описании ситуации в Содружестве нами будут широко использоваться такие методологические приемы, как:

сравнительно-типологический метод, использующий классификации и типологии родственных процессов, наблюдаемых во всем массиве стран СНГ;

анализ экономической литературы и периодической печати, а также интернет-информации о странах СНГ;

методы наблюдения (в ходе командировок в изучаемые страны постсоветского региона);

методы интервью с экспертами международных организаций стран СНГ, учеными-экономистами и бизнесменами из этих стран.

Использование количественных и качественных методов анализа в их сочетании способно дать более объективную картину происходящих процессов.

Уже в 1999 г. в экономике стран СНГ наметились слабые положительные тенденции, хотя они были неустойчивыми и сдерживались некоторыми неблагоприятными моментами в социальном развитии. Так, общая численность населения в регионе СНГ уменьшилась за 1998 г. более чем на 1 млн. В 1999 г. безработица в СНГ составляла около 11% от числа экономически активных граждан, или 14 млн человек¹⁶. Тем не менее оживление реального сектора, положительные изменения в экономической конъюнктуре стран Содружества позволили обеспечить экономический рост в большинстве из них. Эта тенденция получила дальнейшее развитие в последующие годы.

Практически все эксперты отмечают, что после 2000 г. в странах СНГ начался экономический рост, свидетельствующий о выходе из затяжного кризиса, вызванного эффектом «двойного шока», который пережили в 90-е годы все страны СНГ. Можно считать, что наиболее болезненный, начальный этап рыночной

трансформации завершился. Подчеркнем, что длительность этого этапа в СНГ (1992–2000 гг.) по сравнению с переходным периодом в регионе ЦВЕ объясняется одновременным наложением друг на друга двух процессов: перехода к рыночной экономике и становления национальных государств, образовавшихся на месте распада СССР.

К началу XXI в. достаточно тяжелые последствия дефолта в России (1998 г.), как и более ранних воздействий финансового кризиса в Юго-Восточной Азии (1996–1997 гг.), затронувшие в той или иной мере все постсоветское пространство, также в основном были преодолены¹⁷.

По данным Статкомитета СНГ, годовые темпы прироста ВВП практически во всех странах Содружества в 2000–2002 гг. были наивысшими за весь постсоветский период. В среднем по СНГ они составили: в 2000 г. – 8,3%, в 2001 г. – 6,1, в 2002 г. – 4,8%. Рекордные темпы роста ВВП в этот период отмечались в Азербайджане, Армении (свыше 10% в год); высокие – в Казахстане (в 2001 г. – 13,5%, в 2000 и 2002 гг. – более 9%). Наметился выход из трансформационного кризиса в беднейших странах региона – Молдове, Грузии и Таджикистане, переживших в 90-е годы внутренние вооруженные конфликты.

В России после максимального прироста ВВП в 2000 г. (9%) и в последующие годы отмечались устойчивые темпы прироста, сохранявшиеся в 2001–2002 гг. на уровне 5–4,3% (это близкие к средним темпам для СНГ).

Именно в 2000 г. начался экономический рост на Украине (около 6% роста ВВП в 2000 г., свыше 9% – в 2001 г., 4,1% – в 2002 г.). Его высокие показатели сохраняются до сих пор. Ранее Украина считалась в СНГ одним из аутсайдеров по макроэкономическим параметрам, что связывалось с медленным и непоследовательным проведением рыночных реформ в первое постсоветское десятилетие. Кроме того, украинская экономика испытала сильное негативное воздействие финансового кризиса в России, так как обе страны наиболее тесно взаимосвязаны в торговом-экономическом отношении.

Экономический рост в СНГ в начале нынешнего века, фиксируемый приростом ВВП в период 2000–2002 гг., привел за короткий срок к существенному улучшению этого показателя в сравнении с периодом 1991 г. (до начала реформ и распада СССР). Тем не менее средний по СНГ индекс физического объема ВВП (в постоянных ценах) достиг к концу 2002 г. лишь 75,1% от уровня 1991 г., а в ряде стран – меньше половины того объема или чуть-чуть превысил его: в Молдове – 48%, в Таджикистане – 49, в Грузии – 52,4, на Украине – 53,8%¹⁸. В то же время такие страны как

Таблица 1. Индекс физического объема ВВП стран СНГ (в постоянных ценах, в % к предыдущему году)*

Страна	1992 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Азербайджан	77,4	88,2	111,1	109,9	110,6	111,2	110,2
Армения	58,2	106,9	105,9	109,6	112,9	113,9	110,1
Беларусь	90,4	89,6	105,8	104,7	104,7	105,8	111,0
Грузия	55,1	102,6	101,9	104,5	105,4	108,6	108,4
Казахстан	94,7	91,8	109,8	113,5	109,5	109,6	109,4
Кыргызстан	86,1	94,6	105,4	105,3	99,5	106,7	107,1
Молдова	71,0*	98,6	102,1	106,1	107,2	106,3	107,3
Россия	85,5	95,9	109,0	105,0	104,3	107,1	107,1
Таджикистан	70,0*	87,6	108,3	110,2	109,1	110,2	110,6
Туркменистан	...	...	...	...	...	...	...
Узбекистан	88,9	99,1	103,8	104,5	103,0**	...	...
Украина	90,1	87,8	105,9	109,1	104,1	108,5	112,0
В среднем по СНГ	86,0	94,7	108,3	106,1	104,8	107,0	108,0

* Межгосударственный статистический комитет СНГ, 2002 (www.cisstat.com); Экономические новости России и Содружества. 2005. № 4. С. 2.

** Январь-сентябрь.

Беларусь, Казахстан, Армения по объему ВВП в 2002 г. сумели выйти почти на уровень начала 90-х годов. Однако Азербайджан, Киргизия, Россия по уровню ВВП все еще отброшены на 20 лет назад, хотя динамика этого основного макроэкономического показателя положительная (табл. 1).

Природу экономического роста в странах СНГ в 2000–2002 гг. эксперты объясняют по-разному, но сам факт его наличия редко кто подвергает сомнению. Впечатляют также темпы роста в промышленности в большинстве стран СНГ (табл. 2), достижение относительной стабилизации курсов национальных валют. Практически все страны уже пережили период высокой инфляции и сегодня, пожалуй, только в Белоруссии этот показатель не опустился ниже 40% (табл. 3).

В рассматриваемый период курсы национальных валют по отношению к доллару США поддерживались на сравнительно устойчивом уровне. В России в 2003–2004 гг. отмечалось укрепление рубля по отношению к доллару США.

Кредитование реального сектора экономики стран СНГ, как и в предыдущие годы, было преимущественно краткосрочным. Собственных средств для развития у большей части хозяйствующих субъектов не хватало, а банковские кредиты были для них недоступны, несмотря на то что процентные ставки по ним постоянно снижались.

Темпы роста инвестиций в основной капитал в течение последних лет опережали темпы увеличения производства ВВП, однако их объемы пока еще недостаточны для обеспечения устойчивого экономического роста на пространстве СНГ. Очень многие эксперты указывают на тот факт, что возможности дальнейшего роста производства на морально и физически устаревших и изношенных основных фондах почти исчерпаны.

Природу экономического роста в странах СНГ, фиксируемого повсеместно, начиная с 2000 г. (а в России – с конца 1999 г.), научные эксперты объясняют по-разному. Развернутую характеристику этому явлению дал Е. Гайдар в работе «Экономический рост и человеческий фактор»¹⁹. По мнению Е. Гайдара, нынешний экономический рост в России носит *восстановительный характер*. Он тесно связан с предшествующей рецессией, с падением производства после краха Советского Союза. В свою очередь главными факторами спада в начале постсоветского периода стали структурная перестройка экономики (точнее даже ломка структуры. – Л.К.) и кризис прежней системы хозяйственных связей, тогда как их новая система еще не сформировалась. Этот первоначальный кризис был в основном преодолен к 1997 г. В дальнейшем развитию восстановительных процессов помешал финансо-

Таблица 2. Индекс объема промышленной продукции в странах СНГ (в % к предыдущему году)*

Страна	1992 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Азербайджан	70	79	107	105	104	106,1	105,7
Армения	52	102	106	105	114	114,9	102,1
Беларусь	91	88	108	106	104	106,8	115,6
Грузия	54	86	111	95	105	110,6	103,4
Казахстан	86	92	116	114	110	108,8	110,1
Кыргызстан	74	82	106	105	87	117,0	103,7
Молдова	73	96	108	114	111	113,6	106,9
Россия	82	97	112	105	104	107,0	106,1
Таджикистан	76	86	110	115	108	110,2	114,3
Туркменистан	85	91	...	...	...	...	...
Узбекистан	93	100,1	106	108	108	...	...
Украина	94	88	112	114	107	115,8	112,5
В среднем по СНГ	82	94	111	107	104	108,0	107,0

* Межгосударственный статистический комитет СНГ, 2002 (www.cisstat.com); Экономические новости России и Содружества. 2005. № 4. С. 2; Содружество Независимых Государств в 2004 году: Стат. справочник. М., 2005. С. 39.

Таблица 3. Инфляция в странах СНГ (индекс потребительских цен) (в % к предыдущему году)*

Страна	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Азербайджан	512	120	104	99	91	102	102	103	102,2	106,7
Армения	276	119	114	109	101	99	103	101	104,0	107,0
Беларусь	809	153	164	173	394	269	161	143	128,4	118,1
Грузия	263	139	107	104	119	104	105	106	104,8	105,7
Казахстан	276	139	117	107	108	113	108	106	106,4	106,9
Киргизия	143	132	123	110	136	119	107	102	103,1	104,1
Молдова	130	124	112	108	139	131	110	105	111,6	112,4
Россия	231	122	111	184	137	120	119	115	112,0	110,9
Таджикистан	543	370	172	143	126	124	137	110	117,1	106,8
Узбекистан	416	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Украина	477	180	116	111	123	128	112	101	105,2	109,0
В среднем по СНГ										111,0

* Межгосударственный статистический комитет СНГ, 2002 (www.cisstat.com); Экономические новости России и Содружества. 2005. № 4. С. 2.

вый кризис 1997–1998 гг., но восстановительный рост был продолжен с конца 1999 г.

Восстановительный рост как экономическое явление всегда носит затухающий характер. И это уже наблюдается в России: между 2000–2003 гг. темпы экономического роста снизились. В ряде стран СНГ темпы роста ВВП тоже начали плавно снижаться после 2001 г. и в 2002 г. были ниже, чем в предыдущий год в Казахстане, Киргизии, Таджикистане, Узбекистане, Украине; стабилизировались темпы в Белоруссии. Но в 2003 г. опять наблюдался подъем: и ВВП, и промышленное производство увеличивались. Та же тенденция роста зафиксирована по итогам 2004 г.

Официальные цифры высоких темпов роста ВВП в бывших союзных республиках удивляют. Объяснить идущие вверх уже четыре года показатели только явлением восстановительного роста сложно. В лидерах по темпам прироста ВВП среди стран СНГ значатся Украина и Казахстан. Их экономики нередко ставят в пример российской и говорят о более успешных и решительных реформах. Так ли это на самом деле?

Известный экономист С. Глазьев скептически относится к данным официальной статистики экономического роста в СНГ. Он считает, что приведенные данные недостоверны ни по Казахстану, ни по Украине, ни по России²⁰. Если принять во внимание фактические показатели потребления электроэнергии, металлов и другие косвенные признаки экономической активности в рассматриваемых странах, то высокие темпы экономического роста в них подтверждаются слабо. Скорее всего, мы имеем дело (как считает С. Глазьев) с достаточно высокой статистической погрешностью.

Тот рост, который есть «на бумаге», во многом определяется оживлением в сфере услуг: очень многие услуги, раньше вообще не подлежавшие учету, сегодня вошли в статистическую отчетность. Из-за этого происходит некое смещение в статистической базе, не позволяющее достоверно оценить реальные темпы экономического роста. Рост ВВП, по всей видимости, идет за счет того, что экономические субъекты в определенной мере приспособились к новым правилам игры. Те предприятия, кто выжил за годы реформ, научились работать в условиях рынка, несмотря на серьезные злоупотребления монополистов, плохие условия доступа к кредитам и неразвитость нынешней инфраструктуры.

Итак, рост в СНГ, очевидно, происходит, но меньшими темпами, чем это декларирует официальная статистика. Этот рост в 1999–2000 гг. носил в основном восстановительный характер, и, следовательно, его резервы невелики. Вместе с тем «заработали» рыночные факторы, ряд предприятий сумел адаптироваться к

рыночным условиям. Положительное влияние имел эффект девальвации валют для роста отечественного производства, которое в предыдущий период испытало сильное угнетающее воздействие массированного импорта.

4. Новый этап рыночных преобразований

На переломе веков вновь ускорились реформы во всех странах СНГ, в том числе и там, где ранее наблюдалось определенное отставание от России по ряду направлений. Это касается изменений в структуре собственности (активизировались процессы приватизации), в валютно-финансовой сфере (достигнута большая либерализация, развиваются фондовые рынки). Начальный этап реформ завершился формированием во всех странах основных рыночных институтов, складывается новая законодательная база.

К настоящему времени в странах Содружества проведена определенная работа по созданию национальных валютных рынков, основой которых являются межбанковский и биржевой рынки. В результате достигнута внутренняя конвертируемость национальных валют, хотя и носящая часто формальный характер²¹. Курсы валют формируются на внутреннем валютном рынке в основном на основе спроса и предложения. Эти позитивные тенденции, безусловно, создают предпосылки для активизации сотрудничества в валютно-финансовой сфере, преодоления все еще существующей разобщенности валютных и фондовых рынков России и других стран СНГ. Создаются условия для согласования движения капиталов между странами, для взаимной увязки валютных механизмов в рамках региональных группировок стран СНГ. Отсутствие таких норм до сих пор затрудняло осуществление инвестиций российских компаний в страны СНГ.

Меняется парадигма реформирования. В начале 90-х годов страны СНГ начинали рыночное реформирование с проектов либерализации своей экономики, прежде всего с внешнеэкономической сферы. В середине 90-х годов главной проблемой для всех стала макроэкономическая стабилизация, борьба с гиперинфляцией и достижение устойчивости новых национальных валют. Эти задачи в основном были решены к 1997–1998 гг. Но финансовый кризис в России и дефолт российского рубля нанес сокрушительный удар по финансовой и в целом по макроэкономической стабилизации в странах-партнерах по СНГ. В результате экономическая ситуация в 1999 г. повсюду на постсоветском пространстве была наиболее тяжелой, не считая 1992–1993 гг., т.е. начального этапа дезинтеграции бывших советских экономик.

Это объясняется сохранением, вплоть до дефолта, все еще очень сильной торгово-экономической привязки других стран СНГ к российской экономике.

Российский финансовый кризис в значительной мере сыграл роль спускового механизма в развитии кризисных явлений в странах СНГ. По характеру и силе своего воздействия он дифференцированно проявился в разных странах: 1) очень сильное влияние через торговую сферу кризис в России оказал на экономическое положение в Белоруссии и Молдове; 2) сильное влияние по всем каналам воздействия (торговля, взаимные инвестиции, рынки ценных бумаг, в том числе операции с ГКО–ОФЗ России) проявилось в Украине, Казахстане, Киргизии; 3) существенное влияние в результате комбинированного воздействия всех видов связей – в Армении, Грузии, Азербайджане; 4) ограниченное влияние – в Туркмении, которая наиболее дистанцировалась от России и региональных группировок стран СНГ²².

В хронологическом отношении негативные проявления российского кризиса нарастали вплоть до конца 1998 г., поскольку действовал кумулятивный эффект финансовых потерь производителей, торговых посредников и обслуживающих сделки банков. По мере адаптации экономических агентов к изменившимся условиям деструктивное воздействие российского кризиса на экономику стран СНГ уже к концу 1999 г. – началу 2000 г. практически стало затухать, затем и вовсе сошло на нет.

Российский финансовый кризис имел серьезные последствия для экономик стран СНГ в плане дальнейшего хода реформ и определения стратегии будущего развития этих стран. Некоторые из этих стран стимулировали ускорение преобразований в рыночном направлении – Азербайджан, Армения, Грузия, а другие, наоборот, усилили тенденции к централизации управления – Белоруссия, Узбекистан, Казахстан. При этом, например, Белоруссия в качестве меры нейтрализации изменения ценовых соотношений ввела ограничения на вывоз продукции из страны, а Казахстан, наоборот, ввел ввозные пошлины для товаров из соседних стран (даже из входящих вместе с ним в Таможенный союз). Такая централизованная защита внутренних рынков была реакцией на слабость национальных экономик, их сильную зависимость от экспорта одного – двух товаров или от рынка одной – двух стран.

В посткризисный период, начиная с 2000 г., все страны СНГ начали поиск альтернативных рынков сбыта товаров, стремясь уменьшить экспортно-импортную привязку к российской экономике. Государства СНГ в полной мере ощутили, что экономически более мощная Россия – это не только возможный стабилизатор их экономик (как было в первые годы после распада СССР),

но и фактор рисков. В случае кризиса она способна сильно «потянуть вниз» экономики слишком тесно связанных с ней торговых партнеров и соседей. Российский кризис дополнительно подтолкнул внешнеэкономическую переориентацию хозяйственных связей стран СНГ на внерегиональные рынки, усиливая дезинтеграционные процессы на постсоветском пространстве. В ряде стран были приняты программы развития и стимулирования экспортных производств, работающих на западные рынки.

Другим важнейшим следствием финансового кризиса конца 90-х годов стала девальвация национальных валют в странах СНГ – от умеренной до радикальной, а также отказ от практики установления «валютных коридоров» и переход к плавающему курсу валют по отношению к доллару США. Эта мера по нейтрализации негативного влияния резкой девальвации российского рубля на национальные валюты во многом оказалась стимулирующей для отраслей и производств, работающих на внутренние рынки, чья продукция потребляется в самих странах СНГ.

После 2000 г. в постсоветском регионе наблюдался всплеск активности по принятию специальных программ развития импортозамещающих производств. Девальвация валют и господдержка тенденций к импортозамещению положительно сказались на оживлении отраслей, чья продукция предназначена для внутренних рынков. Отмечается рост в пищевой и легкой промышленности, индустрии стройматериалов, бытовой химии, в производстве «товаров для дома». В целом это оказалось очень благоприятно как толчок для развития предприятий малого и среднего бизнеса в СНГ, так как существенно снизилось прежнее давление дешевого импорта на внутренние рынки.

Начиная с 2003 г., значение факторов, стимулировавших развитие в 2000–2002 гг. импортозамещающих производств, постепенно затухает. Страны СНГ в реформировании своих экономик переходят от краткосрочных программ импортозамещения к новой промышленной политике и структурным реформам, учитывающим необходимость модернизации на основе инноваций. Крупнейшие и наиболее развитые страны – Украина, Белоруссия, Казахстан – приняли в 2003–2004 гг. долгосрочные стратегии развития своих национальных экономик на период 2005–2020 гг.

Так, на Украине подготовлена и официально принята в начале 2004 г. «Стратегия экономического и социального развития Украины на 2004–2015 гг. По пути европейской интеграции». Она разработана на основании изданных в 2001–2002 гг. специальных указов и распоряжений президента страны Л. Кучмы. Главными разработчиками стратегии выступили Национальный институт стратегических исследований (директор – советник президента

Украины профессор А.С. Гальчинский), Институт экономического прогнозирования (директор – академик НАН Украины В.М. Гец), а также Министерство экономики и по вопросам европейской интеграции.

Белоруссия в этот же период разработала и приняла собственную стратегию социально-экономического развития на период до 2020 гг., главная цель которой – обеспечить устойчивый рост на основе интенсивных факторов воспроизводства.

Показателен в этом отношении опыт реформирования экономики Казахстана. В 2000–2002 гг. Республика Казахстан выполняла программу развития сельского хозяйства, дополненную программой подъема сельских территорий. В 2003 г. в стране избрана новая стратегия, которая воплотилась в Программу индустриально-инновационного развития до 2015 г.²³ Руководство страны хотело бы принципиально изменить структуру инвестиций. За годы, прошедшие с момента провозглашения независимости, и до 2003 г. в экономику Казахстана было вложено 25 млрд долл. прямых инвестиций²⁴. Стоит задача их переориентации из добывающего сектора в сферу производства конечного продукта, развития передовых отраслей. Поэтому в указанной Программе (стратегии) намечено оказать господдержку зарождающемуся инновационному бизнесу (технопарки, венчурный капитал), компаниям, занимающимся научными исследованиями, разработкой и внедрением новых технологий. Изменяются подходы к предоставлению налоговых преференций – они должны стимулировать долгосрочные инвестиции; пересматривается фискальная политика в части амортизационных отчислений, чтобы стимулировать техническое перевооружение промышленности. Создаются специальные институты развития: Банк развития (кредитует 20 инвестиционных проектов на сумму свыше 0,5 млрд долл.), действует Казахстанский инвестиционный фонд, Инновационный фонд, Корпорация по экспортному страхованию, Центр инжиниринга и транспорта технологий, Центр маркетингово-аналитических исследований²⁵.

По сравнению с первыми годами независимости, когда Казахстан сделал ставку на развитие нефтегазового сектора, имея в своем распоряжении огромные сырьевые ресурсы (шестое место в мире по запасам природных ресурсов; только разведанные недра Казахстана оцениваются примерно в 10 трлн долл.)²⁶, на период 2004–2015 гг. во главу угла поставлена задача диверсификации структуры экономики.

В настоящее время нефть дает стране более 30% всех налоговых поступлений и свыше 40% валютной выручки. Растущая добыча и экспорт нефти создали необходимую базу для ускоренно-

го экономического развития страны. Вместе с тем зависимость от конъюнктуры мировых цен на основные экспортные товары Казахстана, усиление сырьевой направленности экономики – это те факторы, которые в случае ухудшения обстановки на мировых рынках могут оказать негативное влияние на внутриэкономическую ситуацию.

Поэтому правительство Казахстана и приняло в 2003 г. специальную Программу (стратегию) индустриально-инновационного развития. В русле этой стратегии уже в ближайшее время будут предоставлены льготы инвесторам несырьевых отраслей. Президент Н. Назарбаев заявил: «Те инвесторы, кто будет повышать индустриализацию Казахстана, будут освобождены от налога на корпоративную прибыль и от земельного налога. Также для таких инвесторов будут создаваться и другие преференции – налоговые и визовые. Для тех же, кто будет работать в технологических парках, будут предоставлены исключительные налоговые льготы»²⁷.

В Казахстане создаются четыре технопарка для развития инноваций: в поселке Алатау (информационные технологии), в г. Степногорске (биотехнологии), в г. Курчатове (ядерные исследования), в г. Приозерске (средства связи). Таким образом, к 2015 г. у Казахстана появится своя «Силиконовая долина», что может служить благоприятной предпосылкой для развития научно-технической и производственной кооперации с Россией уже не только в сырьевых отраслях.

В рамках новой промышленной политики в республике всячески стимулируется деятельность малого предпринимательства, создан благоприятный налоговый режим для малых предприятий, действует трехуровневая система их кредитования. В Казахстане принят закон по кредитным товариществам. Развитию малого предпринимательства в стране помогают Азиатский банк развития и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРА).

Главное отличие принятой Стратегии индустриально-инновационного развития Казахстана от ранее разрабатывавшихся документов в области промышленного развития заключается в том, что она направлена на активное сотрудничество государства с частным сектором с помощью законодательно определенных мер вмешательства государства в развитие экономики. Основным двигателем индустриально-инновационного развития должен стать частный сектор, а государство будет выступать катализатором и инициатором в вопросах повышения конкурентоспособности экономики и способствовать модернизации частных предприятий, вовлекая их в инновационные процессы.

Выработанная Казахстаном стратегия не содержит четко определенных приоритетных секторов развития экономики, т.е.

директивного перечня важнейших отраслей и производств, которым будет оказываться господдержка. Основной приоритет – развитие и создание потенциально конкурентоспособных, в том числе экспортно-ориентированных производств, работающих в отраслях экономики несырьевой направленности. Очень важно, что Казахстан начинает ориентироваться уже на внутренних, а не только иностранных инвесторов, для которых Республика Казахстан – это «степь с нефтяными вышками и рудниками...»²⁸. В стратегическом плане подчеркнута: «Казахстанская экономика является небольшой по своей емкости. Это означает, что для достижения долговременного экономического роста экономика должна быть экспортно-ориентированной. Стратегия, направленная только на импортозамещения, была бы ошибочной»²⁹.

Во всех странах СНГ после 2000 г. ускорились преобразования форм собственности и становление частного сектора. В 2000–2002 гг. прежние аутсайдеры в области приватизации крупной промышленности – Украина и Белоруссия – приняли важнейшие политические решения, касающиеся активизации этого процесса. Украина к тому же пошла на активное вовлечение в него иностранных инвесторов, в том числе из России и других государств СНГ. Украина в 2001–2003 гг. активно продавала на денежных аукционах и инвестиционных конкурсах контрольные пакеты акций своих крупнейших предприятий базовых отраслей экономики (энергетика, цветная металлургия, нефтепереработка, машиностроение). В этот процесс начали привлекать стратегических инвесторов из России, которые смогли приобрести контрольные пакеты акций и стать владельцами важных промышленных объектов – нефтеперерабатывающих, алюминиевых заводов, предприятий нефтехимии и др.

Белоруссия в 2002 г. начала, хотя и непоследовательно, акционирование своих крупных предприятий, в первую очередь нефтеперерабатывающих заводов, и заявила о перспективе продажи части государственных пакетов акций в обмен на инвестиции в модернизацию отрасли. Но в отличие от Украины белорусское руководство крайне осторожно подходит к иностранным инвестициям, разрешая покупку лишь небольших пакетов акций (5–15%) в придачу с социальными обязательствами. В Белоруссии также сильно право «золотой акции», остающейся в руках государства.

В ходе проводимых рыночных реформ расширились возможности допуска иностранных инвесторов в промышленность, финансовый сектор экономики, на страховой рынок стран СНГ. Все это создало важные предпосылки для активизации деятельности хозяйственных субъектов в новых рыночных условиях, притом

как на внутреннем, так и на внешнем рынках. Бизнес становится важным проводником процессов экономического сближения либо через установление новых хозяйственных связей, либо через восстановление прежних схем сотрудничества в рыночном режиме.

5. Важнейшие последствия трансформаций в странах СНГ для их отношений с Россией

На стадии выхода экономик стран СНГ из длительного этапа трансформационного кризиса и начала экономического роста (в 2000–2001 гг.) наблюдаются тенденции оживления как торговых, так и кооперационных связей между Россией и ее партнерами. Благоприятное влияние на развитие взаимного сотрудничества в период 2000–2002 гг. оказала также конъюнктура мирового рынка, особенно энергетического. В 2000 г. товарооборот России с государствами СНГ увеличился до 27,6 млрд долл. с минимального уровня в 22,4 млрд долл. в 1999 г. и сменился его стабилизацией в течение двух лет примерно на уровне 28,3–28,5 млрд долл.³⁰ В 2003 г. объем торговли РФ со странами СНГ резко вырос – до 36,5 млрд долл., а по итогам 2004 г. составил уже 50,1 млрд долл.³¹

Рост региональной торговли в начале XXI в. сопровождается усилением экономического интереса к взаимному рынку, а особенно – к рынку России. Эта тенденция связана не только с внутренним экономическим ростом во всех странах. Важнее то, что многие страны столкнулись с серьезными барьерами на пути внешнеэкономической переориентации хозяйственных связей с взаимного рынка на новые внерегиональные рынки. Процесс переориентации протекал все эти годы параллельно с дезинтеграцией постсоюзного экономического пространства. Сегодня эйфория от «открытия» мировому рынку неконкурентоспособных экономик, сильно подверженных влиянию конъюнктурных изменений, постепенно проходит. При экспорте в «дальнее зарубежье» страны СНГ столкнулись с невозможностью экстенсивного наращивания поставок ввиду слабости собственного экспортного потенциала и узости номенклатуры конкурентоспособных товаров, а также из-за применения протекционистских мер со стороны ведущих импортеров по отношению к их товарам³². Те государства СНГ, которые не получили до сих пор статуса «стран с рыночной экономикой», особенно сильно ощущают протекционизм в форме антидемпинговых расследований.

В результате к партнерам России приходит осознание того, что развивать у себя в странах многие отрасли обрабатывающей промышленности они могут только в расчете на расширение сбыта их

продукции в Россию и другие государства Содружества. Отсюда в последние годы все более популярной становится идея «многосторонней зоны свободной торговли», или хотя бы двусторонних (с Россией) зон свободной торговли, с минимальным числом «изъятий» из товарной номенклатуры поставок. Заинтересованность в российском рынке как главном рынке – покупателе готовых изделий проявляют сегодня практически все страны СНГ (кроме тех, кто экспортирует на мировой рынок в основном сырье).

Важнейшим фактором оживления хозяйственных связей на постсоветском пространстве, притом в наиболее прогрессивных формах – производственно-технологической кооперации и инвестиционной деятельности, становится активность рыночных субъектов – промышленных компаний и банков стран СНГ, в первую очередь российских. В своей промышленной стратегии, которую они формируют во многом самостоятельно, крупные российские компании учитывают маркетинговые условия «ближнего зарубежья». Отчетливо прослеживается точечная экспансия экспортно-ориентированного российского бизнеса в СНГ³³. Отрасли российской экономики, обладающие наибольшим экспортным потенциалом (газовая, нефтяная, электроэнергетика, алюминиевая) и накопившие за последние годы инвестиционные ресурсы, проявляют интерес к расширению своей сырьевой базы, а также к производственным мощностям по первичной переработке сырья, выстраивая вертикально-интегрированные структуры в рамках СНГ.

Можно привести немало примеров новых хозяйственных связей. Характерен здесь пример российско-украинских отношений. Экономические связи России и Украины, как известно, складывались не безоблачно, и долгие годы являются фокусом национальных противоречий во многом по политическим причинам. Но, несмотря на это, российские компании активно осваивают украинский рынок благодаря реальным сдвигам, достигнутым Украиной в реформировании национальной экономики. Так, развернувшиеся в стране после 2000 г. процессы приватизации крупной промышленной собственности и согласие Украины на доступ иностранных стратегических инвесторов привели к оживлению производства на многих предприятиях и в целых отраслях, в том числе и за счет кооперации с российскими сырьедобывающими компаниями. Последние, становясь собственниками или совладельцами украинских заводов, включают их в свои экспортные цепочки в качестве перерабатывающих звеньев. Такую стратегию осуществляют, например, российские нефтяные гиганты ЛУКОЙЛ и ТНК, создавая вертикально интегрированные межгосударственные компании, а также «Газпром», «Русал» и др.³⁴

Гиганты российского капитала проникают в Армению: «Русский алюминий» участвует в выпуске алюминиевой фольги, «Газпром», создавший СП и поставляющий газ на местный рынок, разрабатывает планы по строительству газопровода, связующего Армению и Иран (тоже пример «встраивания» в экспортную цепочку российской газовой монополии)³⁵.

Оживление взаимной кооперации стран СНГ – это и ответная реакция на действия ряда иностранных инвесторов, обманувших завышенные ожидания новых независимых государств. Сегодня страны СНГ более ясно, чем десять лет назад представляют себе, что интересы западных инвесторов заключаются не в помощи постсоветским государствам, «освободившимся из-под гнета имперского СССР», а в максимизации собственной прибыли. Поэтому, принимая конкретные управленческие решения или разрабатывая инвестиционные проекты, страны СНГ нередко отдают предпочтение вариантам сотрудничества с Россией, а не с западными партнерами, просто в силу сравнительной эффективности таких вариантов. Так, например, недавно в Азербайджане началась сборка грузовых автомобилей марки КамАЗ на Гянджинском автомобилестроительном заводе. Ранее рассматривалась возможность восстановления этого автозавода для выпуска грузовиков Mercedes и Renault, однако из-за высокой стоимости и недостаточной емкости внутреннего рынка проекты с западными фирмами не были реализованы.

Итак, в хозяйственном взаимодействии стран СНГ на рубеже веков наметились определенные тенденции к реальной интеграции на микроуровне, непосредственно в производстве, к оживлению торговых связей, ориентированных на внутренний рынок СНГ и особенно на Россию. Эти явления прогнозировались еще в середине 90-х годов³⁶, а сегодня они набирают силу благодаря заметному продвижению экономики постсоветских государств в плане формирования рыночной среды, определенных успехов, достигнутых в макростабилизации. Это первым почувствовал национальный капитал, особенно крупный, уже включающий в свою стратегию развития «ближнее зарубежье».

Экономический рост, отмечающийся в регионе, в сочетании с продвижением экономик стран СНГ в рыночном направлении порождает новые формы экономического сотрудничества России с партнерами по Содружеству, немислимые в 90-е годы. Это – перекрестное акционирование объектов промышленности и инфраструктуры, прямое инвестирование со стороны предприятий стран СНГ и активизация создания СП, покупки собственности на территории других стран постсоветского пространства, перенос производств на территорию соседней страны-партнера, выкуп ак-

ций предприятий за долги, создание вертикально-интегрированных компаний с транснациональным капиталом, дочерних банков и т.п. Все это создает предпосылки для интеграции на микроуровне, на уровне непосредственных хозяйственных субъектов. Впервые в постсоветский период можно говорить о начале формирования предпосылок для рыночной интеграции России со странами СНГ, возникающих в переходных экономиках.

Однако эти условия, как говорят математики, необходимые, но недостаточные. Подкрепить слабые еще экономические предпосылки к интеграции можно лишь активизировав субъективный фактор – экономическую политику государств, которая должна быть более целенаправленной, эффективной и, безусловно, проинтеграционной, ставящий цель коллективного обособления региональной группировки от остальных конкурентов. Пропагандируемая иногда модель «открытой интеграции» не может существовать – это уже не интеграция.

Активизация интеграционной политики России в регионе тем более важна, что в сотрудничестве, наряду с отмеченными позитивными тенденциями к экономическому сближению, проявляются тенденции к дезинтеграции и дальнейшей фрагментации постсоветского пространства.

Так, продолжается снижение уровня взаимных связей в пользу новых, внерегиональных рынков. У России в 2002 г. только 15% общего экспорта приходилось на СНГ, а 85% – на дальнее зарубежье, в импорте это соотношение также складывается не в пользу взаимного рынка: 22% против 73%³⁷. А в суммарном товарообороте РФ, по данным таможенной статистики, удельный вес СНГ упал до 18–17%. Это самый низкий показатель за весь постсоветский период, хотя интерес к российскому рынку, как отмечалось, у стран есть. Особенно тревожит то, что падение торговли в регионе СНГ происходит уже на фоне роста производства. Это подтверждает внешнеторговая статистика по странам.

В 2002 г. лишь в Молдове и Беларуси больше 50% экспорта, а в Грузии – чуть меньше 50%, приходилось на страны СНГ, но в большинстве других государств эта доля не превышала 30%, тогда как еще в 1995 г. в большинстве стран экспорт в регион СНГ составлял более 50% от совокупного экспорта (в Армении, Беларуси, Грузии, Казахстане, Киргизии, Молдове и на Украине)³⁸. Наименьшая доля экспорта в страны СНГ в совокупном экспорте отмечается у тех постсоветских государств, в которых развит нефтегазовый сектор, экспортирующий углеводородное сырье в промышленно развитые страны: у Азербайджана – 12%, России – 15%, Казахстана – 23%. Обращает на себя внимание резкая переориентация экспорта Украины с рынка СНГ на внерегиональные

рынки, хотя ее продукция в меньшей степени содержит сырьевой компонент: в 1995 г. более 53% экспорта шло в СНГ, а в 2002 г. лишь 25% украинских товаров находили сбыт в Содружестве. Это, безусловно, негативная тенденция, ведь Украина как никто другой, не считая Белоруссию, по структуре своей промышленности могла бы активно взаимодействовать с Россией и другими странами СНГ в обрабатывающих отраслях. Однако становится очевидным факт, что из системы региональной интеграции в СНГ Украина все более «выпадает».

В экспорте услуг из РФ доля стран СНГ также снижается. За 1998–2001 гг. она упала с 30% до почти 15%. Если учесть, что географическое положение России делает ее одним из важнейших поставщиков транспортных услуг на постсоветском пространстве, подобное снижение дополнительно свидетельствует о продолжающейся дезинтеграции в экономических отношениях государств СНГ.

Еще одной отчетливой дезинтеграционной тенденцией в экономическом взаимодействии становится ужесточение конкуренции национальных производителей на внутреннем рынке СНГ как с западными компаниями, так и с компаниями из других стран. «Торговые войны» и антидемпинговые расследования друг против друга стали заметным явлением. Это – признак борьбы за нарождающиеся рынки и потребителя. В основе «торговых войн» в СНГ лежат однотипность промышленных (отраслевых) структур и выпускаемого ассортимента продукции, узость внутренних рынков большинства стран (кроме России), сходство лицензионной продукции, освоенной совместными предприятиями стран Содружества при участии иностранного капитала и в расчете на сбыт в страны СНГ³⁹. Обострение взаимной конкуренции на рынке СНГ касается в первую очередь таких отраслей как металлургия (трубное производство, выпуск оцинкованной стали), кондитерская промышленность, табачная, ликеро-водочная, автомобилестроение и др. Вводимые по требованию производителей запретительные пошлины и квоты на ввоз аналогичной продукции из других стран СНГ ведут к прямым потерям предприятий-экспортеров, ущемляют интересы потребителей данной продукции, ухудшают общий климат во взаимных торгово-экономических отношениях.

Взаимная конкуренция производителей и поставщиков аналогичной продукции на внутреннем рынке СНГ также носит, безусловно, дезинтегрирующий характер. Эта проблема, как нам представляется, не может быть решена только законодательным путем (антимонопольные и прочие законодательные акты). Не решается она и в плоскости узко торговых отношений, путем под-

писания двусторонних соглашений о режиме свободной торговли. Вряд ли поможет радикально решить проблему начатое уже создание многосторонней Зоны свободной торговли (ЗСТ) в СНГ. Решение заявившей о себе проблемы взаимной конкуренции лежит, очевидно, в сфере межгосударственной и внутриотраслевой специализации. Это требует перехода к согласованию экономической и особенно промышленной политики стран СНГ уже в ближайшие годы.

Говоря о дезинтеграционных проявлениях, надо подчеркнуть, что в соответствии с отмеченной выше тенденцией экономической суверенизации усилились попытки ряда стран «замкнуть на себя», т.е. в пределах национально-государственной территории, производственные циклы. Это происходит в наиболее важных, базовых отраслях экономики. Национальные концепции экономической безопасности вступают во все большее противоречие с идеей интеграции стран СНГ.

Почти повсеместно партнеры России по Содружеству принимают программы энергетической независимости, не допускают другие бывшие республики СССР или ограничивают их доступ к приватизацию топливно-энергетических объектов. Последним по времени фактом в этом ряду стал отказ украинской стороны допустить РАО «ЕЭС России» к участию в приватизационных тендерах энергетических объектов на своей территории. А министр энергетики Украины прокомментировал этот отказ тем, что «Украина не может допустить национализации своей энергетики Россией». Это свидетельствует о наличии глубоких расхождений в экономических интересах новых независимых государств, препятствующих на данном этапе интеграционным процессам в Содружестве.

Общий вектор процессов хозяйственного взаимодействия до настоящего времени не определился. При заметной активизации торгово-экономических связей России со странами СНГ по сравнению с 90-ми годами в них отмечаются как дезинтеграционные, так и проинтеграционные тенденции.

Характер дезинтеграции в СНГ меняется. На начальном этапе распада единого народнохозяйственного комплекса СССР главную роль играли внутренние экономические и политические факторы развития стран постсоветского пространства, такие как переход к рыночной системе экономики, шоковое открытие рынков, политическое становление новых государств. В настоящее время гораздо большее влияние оказывают внешние факторы – расширение ЕС, переговоры о вступлении в ВТО, НАТО и др. Они ведут к дальнейшей фрагментации экономических структур СНГ в условиях глобальной конкуренции.

Противодействовать дезинтеграции можно было бы только при условии проведения сильной государственной интеграционной политики. Пока же складывается впечатление, что интеграционную стратегию больше разрабатывают крупные российские компании, начавшие экспансию в СНГ («Газпром», ЛУКОЙЛ, РАО «ЕЭС России» и др.). На деле это ведет к сохранению сырьевых привязок партнеров по СНГ к России.

Подобный «топливно-сырьевой уклон» в формировании единого экономического пространства СНГ грозит возникновением модели отношений, существовавшей в бывшем СЭВ. Если и далее дешевое сырье из России будет обмениваться на массовую, низко технологичную продукцию из стран СНГ, на фоне сворачивания кооперации в высоких технологиях, не исключена опасность возникновения со временем «структурного барьера» во взаимной торговле. Пока что российские компании, завоевывающие рынки Содружества, не стали проводниками интеграции в машиностроении и других высокотехнологичных отраслях. Здесь, очевидно, нужны усилия государства по инициированию крупных кооперационных проектов в сферах high-tech. В целом следует признать, что государственная политика по интегрированию постсоветского пространства в 90-е годы оказалась мало эффективна.

6. Кризис российской политики региональной интеграции в СНГ

После провала идеи создания Экономического союза в составе всех 12 государств-членов Содружества она трансформировалась в идею «разноскоростной и разноуровневой интеграции». Это привело к регионализации постсоветского пространства и взаимодействию в формате: региональные союзы плюс двусторонние связи. Многостороннее сотрудничество и интеграция в СНГ прочно ассоциируются с деятельностью региональных союзов – межгосударственных образований из числа различных стран Содружества⁴⁰. Россия делает упор на сотрудничество в рамках союзов с собственным участием («пророссийские группировки»): в Союзном государстве России и Белоруссии, в ЕврАзЭС и в новом проекте формирования единого экономического пространства (ЕЭП «четырёх»), который, по замыслу, должен перерасти в Организацию региональной интеграции (ОРИ)⁴¹.

Практически все существующие межгосударственные объединения России со странами СНГ, несмотря на проводимую ими большую работу по организации сотрудничества на региональной основе, не достигли даже начальной стадии рыночной инте-

Таблица 4. Региональные союзы (группировки) с участием России на постсоветском пространстве: декларированные намерения и реальный уровень взаимодействия*

Союз (группировка)	Страны-участницы	Год создания	Цели объединения	Фактический уровень сотрудничества в 2005 г.
Экономический союз (ЭС) стран СНГ	Все 12 стран СНГ во главе с Россией (Украина – ассоциированный член)	1993	Зона свободной торговли → Таможенный союз → → Общий рынок → Валютный союз и конфедерация государств	Срок действия Договора об ЭС истек в сентябре 2003 г. Многосторонняя зона свободной торговли не создана
Таможенный союз (ТС)	Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан	Январь 1995 – март 1996	Таможенный союз с перспективой образования платежного союза и общего рынка как синонима единого экономического пространства	Прекратил существование в 2000 г., не достигнув задачи унификации внешних тарифов. Киргизия вступила в ВТО раньше других стран ТС, приняв неоправданно большие обязательства
Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС)	Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан (Украина, Молдова, Армения – страны-наблюдатели)	Ноябрь 2000	Таможенный союз → Валютный союз (единая евразийская валюта к 2008 г.)**	Согласованы 60% тарифов стран-участниц; есть ограничения во взаимной торговле товарами, в том числе антидемпинговые расследования. Таможенный союз в стадии становления, Зона свободной торговли – не в полном объеме

Таблица 4 (окончание)

Союз (группировка)	Страны-участницы	Год создания	Цели объединения	Фактический уровень сотрудничества в 2005 г.
Союзное государство России и Белоруссии (СГРБ)	Россия, Белоруссия	С апреля 1996 как Сообщество России и Белоруссии, затем Союз России и Белоруссии (1997) и Союзное государство (Договор от 8 декабря 1999)	Конфедерация двух равноправных государств с единым экономическим пространством, общим бюджетом, единой валютой (первоначальный срок введения союзного рубля был запланирован на 2005 г.)	Не отвечает критериям единой таможенной территории, действует Зона свободной торговли с небольшими ограничениями. Разногласия по вопросу ценовых преференций в торговле. Введение единой валюты (отложено на неопределенный срок)
Единое экономическое пространство (ЕЭП) с перспективой учреждения Организации региональной интеграции	Россия, Белоруссия, Казахстан, Украина	2003. Декларация президентов четырех государств – 23 февраля, Москва (РФ). Договор о создании ЕЭП парафирован 19 сентября, Ялта (Украина)	Зона свободной торговли → Таможенный союз → → Общий рынок товаров, услуг, капиталов и рабочей силы → Валютный союз (2005–2007 гг.) → Организация региональной интеграции (ОРИ). Согласованная политика в отношении вступления в ВТО	Противоречия на ранней стадии подготовки Концепции и договора о ЕЭП. Украина занимает особую позицию: готова только к созданию Зоны свободной торговли. Сепаратно ведет переговоры с ВТО. Из 29 первоочередных соглашений Украина к августу 2005 г. была готова подписать только 14

* Косикова Л. Несостоявшаяся интеграция // Мир перемен. Международный научно-общественный журнал. 2004. № 1.

** Предложение Казахстана, поддержанное Россией (президент Н. Назарбаев выдвинул на саммите в Душанбе (апрель 2003 г.) идею введения евразийской валюты, или алтына).

грации – создания полноценных зон свободной торговли, а только готовятся к переходу в подобный режим. Проведенный нами сравнительный анализ декларированных целей региональных группировок и фактического уровня взаимодействия между странами-участницами к середине 2005 г. демонстрирует колоссальный разрыв между идеями и результатами интеграционной политики России.

В период 2002–2004 гг. особенно обострились проблемы во всех без исключения «интеграционных объединениях» с участием России, связанные с несовпадением экономических интересов стран-участниц на современном этапе их развития и с разным пониманием конечных целей этих группировок.

В российско-белорусском союзе (СГРБ) наметилось торможение интеграционных процессов. Процесс строительства Союзного государства России и Белоруссии уже много лет существует только в форме протокола о намерениях и в виде органов власти «переходного образца». Это предоставляет лидерам двух стран удобную возможность регулярно общаться, но не более того. В 2003 г. было сорвано объединение «Белтрансгаза» с «Газпромом» в совместное газотранспортное предприятие, и поэтому «Газпром» отказался далее поставлять в Белоруссию газ по льготным ценам. Seriously ограничивается участие российского бизнеса в белорусской приватизации. Отложено на неопределенный срок введение в Белоруссии российского рубля как платежного средства. Будучи членом Союзного государства, Белоруссия тем не менее приступила к разработке структуры топливно-энергетического баланса на период до 2020 г., избрав главным критерием повышение энергетической независимости от России по поставкам газа⁴².

Перспектива валютного союза остается все еще проблематичной. Озабоченная последствиями «интеграционного шока», белорусская сторона выставила в ходе переговоров по единой валюте финансовый счет России, требуя компенсировать единовременные потери в размере более 2,1 млрд долл.⁴³ Россия платить отказывается.

В итоге экономических разногласий временно был снят с повестки дня вопрос о Конституции Союзного государства, хотя, по мнению белорусской стороны, именно государственное строительство и формирование наднациональных органов в СГРБ должно опережать принятие принципиальных решений в экономической сфере, в том числе о введении рубля в качестве единой валюты. Российская сторона, напротив, считает, что «общий дом надо начинать строить с фундамента, а не с крыши», т.е. решать сначала экономические вопросы объединения. Российские част-

ные инвесторы не хотят или боятся вкладывать средства в белорусскую экономику, так как нет гарантий их возврата, поскольку к приватизации в качестве стратегического инвестора белорусских предприятий их пока не допускают (в отличие от Украины). В итоге Россия – ближайший сосед и союзник – занимает лишь третье место в списке стран, инвестирующих в Белоруссию (после США и Германии)⁴⁴.

В начале 2005 г. появились тенденции, свидетельствующие о намерениях Москвы и Минска активизировать сближение по всем направлениям. Главные мотивы – внешне- и внутривнутриполитические. Так, Россия, после победного марша демократических революций на постсоветском пространстве, наконец-то всерьез озабочилась сохранностью последнего плацдарма абсолютного влияния. С другой стороны, и у А. Лукашенко появились веские основания стать сговорчивее в канун президентских выборов 2006 г. и в условиях беспрецедентного давления ведущих западных государств на Белоруссию. В последние годы лидер Белоруссии высказывал нежелание жертвовать суверенитетом ради интеграции, рассчитывая на односторонние экономические предпочтения.

Позитивные сдвиги в позициях сторон продемонстрировало заседание Высшего госсвета Союзного государства в Москве (22 апреля 2005 г.) и более ранняя встреча В. Путина и А. Лукашенко в Сочи. Стороны договорились, что «Газпром» сохранит для Белоруссии отпускные цены на газ (46,68 долл. за 1000 куб.м) на 2005–2006 гг. В свою очередь Белоруссия содействует сотрудничеству с «Газпромом» (вопросы тарифов на транзит, аренды участков под газопроводы и др.). Было также заявлено, что стороны не отказываются от планов введения единой валюты⁴⁵.

В Евразийском экономическом сообществе, закономерно рассматриваемом как главный интеграционный проект России на постсоветском пространстве, многие вопросы остаются нерешенными, а внутренние противоречия между государствами-участниками объединения обостряются.

На прошедшем в апреле 2003 г. заседании Межгосударственного Совета в Душанбе его участники отметили, что «говорить сегодня о каких-то ярких примерах эффективности работы ЕврАзЭС еще рано»⁴⁶. Не выполняются решения (2002 г.) по разработке механизма неприменения ограничительных мер во взаимной торговле (т.е. в ЕврАзЭС не создана даже Зона свободной торговли), остановилась работа по дальнейшему формированию общего таможенного тарифа, не найдено компромисса по вопросу унификации железнодорожных тарифов. Как видим, те же задачи, что не были решены в Таможенном союзе «пятерки» и достались по наследству ЕврАзЭС⁴⁷, становятся в очередной раз кам-

нем преткновения на пути экономического объединения этой группы стран.

Поэтому на третьем году существования ЕврАзЭС опять были поставлены задачи по созданию Таможенного союза. В повестке дня прошедшего в Душанбе саммита значились такие вопросы как: создание единой таможенной территории, проведение согласованных мер по ведению внешнеэкономической политики (имеется в виду в первую очередь согласование переговорного процесса с ВТО), а также реализация целевой программы по обустройству пунктов пропуска на внешних границах государств-участников. В итоге заседания принята программа «Приоритетные направления развития ЕврАзЭС на 2003–2006 и последующие годы»⁴⁸. Характерно, что лидеры стран «пятерки» сегодня осознают сложность поставленных задач, явную недостаточность одних только политических решений.

Душанбинский саммит ЕврАзЭС открыто продемонстрировал противоречия между интересами более развитых и менее развитых государств-участников, о чем постоянно твердят эксперты, а также тот факт, что большинство стран хотят иметь тесные связи с Россией, но не друг с другом. Так, предложения о проектах финансирования за счет средств стран ЕврАзЭС достройки электростанций в Киргизии и Таджикистане были более чем прохладно встречены Белоруссией, крайне слабо ориентированной в своей внешнеэкономической политике на эти страны Центральной Азии⁴⁹.

В 2004 г. особых успехов в деятельности ЕврАзЭС также не было отмечено. Сказывалась и неопределенность, возникающая в связи с «конкуренцией интеграций»: параллельного существования проекта ЕврАзЭС и нового проекта ЕЭП, в который одновременно входят три ведущие государства СНГ – Россия, Белоруссия и Казахстан (в ЕЭП – еще и Украина).

На фоне усилившихся разногласий России с Украиной после смены там власти и туманных перспектив ЕЭП в 2005 г. предприняты попытки опять усилить ЕврАзЭС.

В феврале 2005 г. прошло 22-е заседание Интеграционного комитета организации в г. Алма-Аты. На нем обсуждались меры по унификации торговых режимов со странами вне Сообщества; рассматривались проекты соглашений о поощрении и взаимной защите инвестиций, о совместной разработке топливно-энергетического баланса государств ЕврАзЭС, о взаимодействии между государствами Сообщества, о взаимных безвизовых поездках, а также о проекте концепции агропромышленной политики государств ЕврАзЭС.

В конце марта в Астане завершилось заседание Межгосударственного Совета ЕврАзЭС. Участники рассмотрели пакет

документов и приняли 23 из них. Генеральный секретарь организации Г. Рапота резюмировал итоги: «Мы продвигаемся слишком медленно»⁵⁰.

7. Новая регионализация в СНГ. Интеграционный проект Единого экономического пространства России, Украины, Белоруссии и Казахстана

На фоне фактических неудач в деле интеграции в рамках союзов, созданных в 90-е годы, Москва предприняла в 2003 г. попытку инициировать новый интеграционный проект. Он получил название «Единое экономическое пространство России, Белоруссии, Казахстана и Украины», или, кратко, ЕЭП «четырех». В феврале 2003 г. президенты России, Украины, Белоруссии и Казахстана подписали в Москве Декларацию о подготовке к формированию Единого экономического пространства (ЕЭП). В ней определено, что государства хотят создать единое экономическое пространство для свободного передвижения товаров, услуг, капиталов, рабочей силы, т.е. фактически сформировать общий рынок в ареале своей общей территории. Первоначально речь шла также об учреждении независимой от правительств Комиссии по тарифам и торговле, которая будет способствовать созданию полноценной зоны свободной торговли. Прорекларирована цель унифицировать экономическое законодательство для расширения возможностей бизнеса на территории всех стран ЕЭП (табл. 5). Конечная цель нового проекта – учреждение Организации региональной интеграции (ОРИ)⁵¹.

Принципиально новые моменты в проекте – это согласие Украины на участие одновременно с Россией в Межгосударственном объединении стран СНГ, ставящем перед собой цель тесной интеграции, а также намерение участников создать наднациональные органы управления и наднациональное законодательство. Позитивной чертой проекта, на первый взгляд, является состав его участников: наиболее экономически и технологически развитые страны, тесно связанные друг с другом не только в сырьевой области, но и в обрабатывающих отраслях, т.е. гораздо более подходящие для решения интеграционных задач, чем те же партнеры по ЕврАзЭС⁵².

И все же успех проекта с самого начала вызывал сомнения. Еще на стадии подготовки договора о создании ЕЭП, в период с февраля по сентябрь 2003 г., между государствами-участниками прослеживались серьезные расхождения в позициях.

Таблица 5. Экономический потенциал и уровень реформированности стран СНГ, подписавших Соглашение о формировании Единого экономического пространства «четыре» (ЕЭП)*

Показатель (2001 г.)	Россия	Украина	Беларусь	Казахстан	«Четверка» (суммарная)
Население, млн чел.	143,1	48,0	9,9	14,4	215,4
ВВП, млрд долл. **	347,1	41,4	15,0	24,4	427,8
Инфляция (в текущих ценах, годовая), %	15,1	3	34,8	6,0	—
Доля частного сектора в ВВП, %	70,0	60,0	20,0	60,0	—
Экспорт, млрд долл.	100,0	17,8	8,0	9,4	135,2
Импорт, млрд долл.	58,0	17,7	9,0	8,4	93,1
Внешнеторговый оборот, млрд долл.	158,0	35,5	17,0	17,8	228,3
Прямые иностранные инвестиции на душу населения, долл.	154,0	108,0	160,0	963,0	—
Внешний долг, % к ВВП	54,0	32,0	7,6	59,0	—
Индекс реформированности сел. хоз-ва, Всемирный Банк (1 – нет реформ, 10 – полные реформы)	5,8	6,0	1,8	5,8	—
Индекс либерализации торговли, ЕБРР (1 – нет прогресса, 4 – полная либерализация)	3	3	2+	3+	—
Место в мире по индексу доверия кредиторов (Euromoney)	76,0	113,0	128,0	67,0	—
Место в мире по индексу экономической свободы (Heritage Found, 2003)	135,0	131,0	151,0	119,0	—

* Белорусская газета. 2003, 22 сентября. С. 11.

** ВВП по паритету покупательной способности национальных валют к доллару США.

Важнейшее разногласие – во взглядах России и Украины в отношении содержания будущего союза и принципов его функционирования. А ведь именно украинское участие важно для активизации многосторонних интеграционных процессов в СНГ. С момента подписания Украиной февральской Декларации о начале формирования ЕЭП появилась надежда, что при благоприятных внешне- и внутривосточных условиях сближения Украины с Россией, а также с Казахстаном и Белоруссией они смогут образовать новую ось евразийской интеграции. Подготовительная фаза работ над ЕЭП показала: под новой вывеской Украина стремится осуществить свою старую идею – добиться создания острой ей зоны свободной торговли в рамках «четверки» (этого же она добивается и в двусторонних отношениях с Россией, и с СНГ в целом).

Само по себе желание создать ЗСТ не вызывает никаких возражений, хотя в том радикальном варианте, который отстаивает Украина (без изъятий отдельных групп товаров из режима свободной торговли и с взиманием НДС от экспорта нефти и газа в украинский бюджет), российская сторона понесет большие потери в краткосрочном периоде⁵³. Но главное заключается в том, что дальше этого этапа сотрудничества Украина двигаться вместе с «четверкой» не намерена, хотя на словах такой подход чаще всего вуалируется предложениями «не спешить», «посмотреть, как будет работать Зона свободной торговли», отложив реальное сближение по интеграционному типу – вплоть до создания Общего рынка, Таможенного и Валютного союза на долгосрочную перспективу.

О том, что Украина не вполне готова интегрироваться с «четверкой» свидетельствует и ее позиция по вопросу переговоров стран СНГ с ВТО. Как известно, в феврале 2003 г. была договоренность о том, что страны, формирующие Единое экономическое пространство, будут синхронизировать свою работу по вступлению в ВТО. Не секрет, что тот, кто вступит раньше, получит дополнительные возможности, чтобы закрепиться на новых рынках сбыта продукции. Украина и Россия по многим группам товаров конкуренты, а не партнеры, поэтому согласованные действия в рамках ВТО выгодны больше России, чем Украине, которая всячески стремится успеть опередить соседку. Очевидно, что отказ Украины согласовывать свои шаги по вступлению в ВТО с Россией поставил под угрозу формирование ЕЭП в виде Таможенного союза.

Существует еще одно принципиальное препятствие по созданию ЕЭП – синхронизация законодательства двух стран. Продвижение в экономической сфере сотрудничества невозможно без

его правового обеспечения. Без гармонизации «правил игры» на национальных рынках нельзя создать единый рынок товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, о чем заявили Россия, Белоруссия, Украина и Казахстан.

И здесь опять, как и в случае с проведением согласованной внешнеэкономической политики по отношению к ВТО, Украина и Россия демонстрировали с самого начала разные подходы. Россия настаивала на принятии другими странами СНГ норм российского законодательства, Украина – категорически против, так как в соответствии с приоритетным курсом на присоединение к ЕС она взяла на себя обязательства гармонизировать свое законодательство с принципами Евросоюза. Накануне подписания договора, на заседании Группы высокого уровня (куда входят вице-премьеры стран «четверки»), Украина выдвинула идею разноуровневого участия стран в создании Единого экономического пространства. Остальные члены будущего союза (Россия, Казахстан и особенно Беларусь) выступают за синхронное прохождение всех этапов, т.е. одновременное движение в интеграционном направлении. К сожалению, Украине удалось настоять на своей идее, и в подписанном в Ялте 19 сентября 2003 г. Соглашении о создании ЕЭП появился соответствующий пункт. В таком случае, если России не удастся на следующих этапах сотрудничества вовлечь Украину в создание общего Таможенного союза и общих рынков, проект «четверки» может постигнуть участь развалившегося Экономического союза двенадцати стран СНГ.

К середине 2004 г. завершился организационно-подготовительный период в реализации проекта (с февраля 2003 г. по май 2004 г.). За это время удалось продвинуться от Декларации президентов четырех стран – России, Украины, Казахстана и Белоруссии – о намерении создать единое пространство до принятия рамочных документов – Концепции и Соглашения о ЕЭП (Ялта, сентябрь 2003 г.). Весной 2004 г. все рамочные документы были ратифицированы в парламентах стран-участниц Соглашения о ЕЭП. Это событие было прокомментировано на состоявшемся в мае 2004 г. первом саммите глав СНГ так: «Политическая воля лидеров государств подкреплена политической волей парламентов».

Утвержденный в парламентах стран-участниц текст Соглашения о формировании ЕЭП – это, безусловно, компромисс. Переговорный процесс на начальном этапе реализации показал, что у стран «четверки» существует разное видение будущей конструкции Единого экономического пространства. Они пока что в разной степени готовы к сближению своих национальных экономик в рамках ЕЭП. Так, украинская делегация предложила применить принцип разноскоростного и разноуровневого участия стран в ре-

ализации проекта. Именно на таких условиях украинская сторона подписывала рамочное Соглашение и позже его ратифицировала. Она также внесла в текст оговорку, что «Украина будет принимать участие в формировании и функционировании Единого экономического пространства в пределах, соответствующих Конституции Украины». Совершенно очевидно, что остальные страны были вынуждены принять условия Украины ради сохранения самого проекта, иначе он просто бы «рассыпался» в самом начале. Ведь Украина, наряду с Россией, – ключевое государство в «четверке». ЕЭП, по существу, и был задуман ради более тесного вовлечения Украины в сотрудничество с Россией в рамках СНГ.

С июня 2004 г. начался второй этап реализации проекта, на котором должен быть осуществлен переход от рамочных и концептуальных договоренностей к конкретным международным договорам между странами-участницами ЕЭП. Идет подготовка нормативно-правовой базы. Всего 93 международных договора составят законодательную основу ЕЭП. Специально сформированные группы экспертов подготовили тексты соглашений, а Группа высокого уровня (ГВУ) рассмотрела очередность их принятия. Состоявшийся 15 сентября 2004 г. в Астане второй саммит ЕЭП утвердил перечень первоочередных соглашений для реализации – их выделено 29 (решение ГВУ от 20 августа, заседание в Минске). По этим соглашениям впоследствии должны начаться переговоры на межгосударственном и межправительственном уровнях.

С декабря 2004 г. по март 2005 г. ГВУ не собиралась из-за отсутствия представителя Украины. После президентских выборов в этой стране был назначен новый представитель в ГВУ от Украины – министр экономики Сергей Терехин. На первом же заседании после перерыва Украина заняла жесткую позицию: создавать в ЕЭП только Зону свободной торговли, утверждать не 29, а 14 первоочередных документов, причем срочно – до 1 июля 2005 г. Иначе украинская сторона заявляла о намерении выйти из проекта ЕЭП. Украина спешит в ВТО, а от сотрудничества с «четверкой» ждет открытия рынков для своих товаров. Такая позиция одного из ведущих государств в проекте ставит под вопрос его осуществимость в том виде, как ЕЭП был задуман.

Но даже и без Украины основные трудности для проекта ЕЭП впереди, так как экономические интересы партнеров в создаваемом едином пространстве весьма сильно различаются. Добиться их согласования в многостороннем порядке будет крайне непросто.

Обозначились как области совпадения экономических интересов, так и зоны конфликтов в рамках формирующегося «Сою-

за четырех». Многосторонний интерес в создании начального этапа ЕЭП – Зоны свободной торговли – демонстрируют все партнеры России, но особенно Украина. Очевидно, ближайшие решения в рамках многосторонних договоренностей по ЕЭП будут касаться именно этого вопроса. На двустороннем уровне – между Россией и Украиной – он уже согласован: Россия с 1 января 2005 г. не взимает косвенный налог – НДС с экспортеров нефти, газа и газового конденсата, поставляющих свою продукцию в страны ЕЭП. Это существенно удешевляет для стран-импортеров закупки российских энергоносителей. Потери в одностороннем порядке несет российский бюджет – 39,4 млрд руб.⁵⁴ Двусторонние договоренности по НДС, очевидно, будут одобрены в рамках ЕЭП, так как они чрезвычайно выгодны и Украине, и Белоруссии, и Казахстану (последнему – в меньшей степени). Этот экономический интерес будет обеспечен за счет односторонних уступок России и ее финансовых потерь.

Другая область заинтересованности, которая уже тоже весьма четко обозначилась в переговорах и заявлениях стран на самом высшем уровне, – это введение единых железнодорожных тарифов на перевозки в рамках ЕЭП. Здесь та же картина, что и с НДС «по стране назначения»: всем странам выгодно, чтобы Россия снизила ставки транзитных тарифов до уровня своих внутренних. Следовательно, российская сторона опять должна идти на односторонние уступки ценой своих финансовых потерь. Нет сомнения, что в ближайшей перспективе это решение в ЕЭП будет «продавлено» усилиями Казахстана, так как все остальные его поддержат исходя из своих интересов.

Третья область многосторонних интересов – формирование единого энергетического пространства в ЕЭП, начиная с формирования единого газового рынка. Здесь есть нюансы в позициях стран. Так, Украина и, особенно, Белоруссия заинтересованы в получении российского газа по минимально возможным и стабильным ценам, а Россия – в получении гарантированного доступа к транзитным газопроводам для экспорта газа в Европу и в низких тарифах на транзит. Эти интересы партнеров целесообразно было бы закрепить в многосторонних договорах в рамках ЕЭП. Правда, и в этих вопросах российской стороне пришлось бы пойти на заметные финансовые затраты ради будущих потенциальных выигрышей от создания единого рынка газа в ЕЭП. С Казахстаном обсуждается вопрос о составлении единого газового баланса с учетом переработки совместно добываемого газа на газоперерабатывающем заводе в Оренбурге (там тоже создается СП). Свое согласие координировать с Россией вопросы производства и потребления газа Казахстан на переговорах обуславливает

требованиями допуска своих добывающих компаний к российской газопроводной системе на равных условиях для самостоятельного экспорта газа в Европу.

Конфликты интересов отмечаются по широкому спектру вопросов сотрудничества. Это – нефтяной транзит в рамках ЕЭП (пути новых трубопроводов, тарифы, объемы), особенно между Россией, Казахстаном, Украиной; сохранение изъятий и ограничений в торговле, связанное с конкуренцией отраслей стран «четверки» на взаимном рынке; несинхронные переговоры с ВТО, что замедлит и затруднит создание Таможенного союза; ограничения на допуск российских инвесторов в приватизацию целого ряда стратегических объектов собственности на территориях стран-партнеров. От решения проблем разногласий будут зависеть перспективы проекта.

Можно ожидать, что в ближайшей перспективе начнется создание Зоны свободной торговли ЕЭП, но с сохранением изъятий и ограничений по товарам. Дальнейшие перспективы всего проекта ЕЭП связаны с позицией Украины и готовностью ее к участию в более продвинутых стадиях сотрудничества.

На наш взгляд, следовало бы сосредоточиться в самое ближайшее время на подготовке секторальных соглашений, которые заложат контуры общих товарных рынков в рамках ЕЭП. Их нужно разрабатывать и принимать параллельно с договорами об условиях функционирования Зоны свободной торговли. В рамках «четверки» объективно сложились условия для совместного регулирования рынков нефти, газа, нефтепродуктов, металлов, авиационной техники, аграрной продукции. Эту работу нужно проводить с учетом достигнутых договоренностей России и Украины на переговорах с ВТО. Заинтересованность здесь есть у всех четырех государств.

Другая возможность продвижения процесса создания ЕЭП к более высокому уровню интеграции – это наполнение его инвестиционными проектами в духе формирования общеевропейского экономического пространства. Это вполне отвечало бы и интересам Украины в русле ее стратегии на сближение с Евросоюзом.

В рамках «четверки» России следовало бы инициировать разработку своего рода «стыковочных» транспортно-транзитных и энергетических проектов, совместно реализуемых странами СНГ с Евросоюзом. Первым таким проектом мог бы стать газотранспортный консорциум, в котором участвуют Россия, Украина и ряд стран Западной Европы (ФРГ, Франция). Он вписывается в стратегию энергодиалога России с ЕС. Или, скажем, нефтепровод Одесса – Броды, который хотят превратить в «яблоко раздо-

ра» между Украиной и Россией. В его достройке до Плоцка и Гданьска заинтересована не только Украина, но и Польша. А в заполнении «трубы» нефтью могут участвовать и Россия, и Казахстан. Такие и подобные проекты могли бы стать основой единого энергетического и транспортного пространства в ЕЭП.

Необходимость в конкретном отраслевом сотрудничестве по избранным проектам будет стимулировать подготовку соответствующей законодательной базы в ЕЭП, ее согласование с европейскими нормами и стандартами. Кроме того, на них можно отрабатывать механизм совместной инвестиционной деятельности стран «четверки», что отвечает задаче формирования общего рынка капиталов⁵⁵.

В ближайшей и среднесрочной перспективе, на наш взгляд, тенденция внутренней регионализации в рамках СНГ еще более укрепится. Можно ожидать нового «переформатирования» пространства, на котором расположены постсоветские государства, т.е. изменений общего числа и конфигурации региональных группировок. Существующие межгосударственные союзы стран СНГ (региональные группировки) весьма неустойчивы по своему характеру, а потому изменчивы по времени под влиянием внутри- и внешнеполитических факторов. Поэтому нельзя исключать новых подвижек в составе участников существующих региональных союзов, подобно уже произошедшим в 2005 г. Так, Узбекистан официально объявил 5 мая 2005 г. о своем выходе из состава ГУУАМ⁵⁶, и это объединение опять, как и в момент его основания, превратилось в объединение четырех стран – Грузии, Украины, Азербайджана и Молдовы (ГУАМ).

В составе СНГ также произошли изменения: на саммите в Казани (26–27 августа 2005 г.) Туркмения сделала официальное заявление о том, что она отказывается от постоянного членства в СНГ и становится ассоциированным членом Содружества⁵⁷.

Вполне вероятным нам представляется выход Украины из четырехстороннего Соглашения о формировании ЕЭП, если до момента приема Украины в состав ВТО ей не удастся склонить других стран-участниц «четверки» к созданию Зоны свободной торговли на украинских условиях.

Не менее серьезные подвижки могут ожидать и российско-белорусский союз. Сейчас он, как известно, находится все еще на стадии «длительного конституирования», как это определяют юристы-международники. Договор о создании Союзного государства заключен, но Конституционный Акт, который может быть утвержден только после проведения референдумов, как в России, так и в Белоруссии, не принят. Фактически двусторонняя интеграция осуществляется на основании межгосударственных догово-

ров, т.е. в рамках международного права, но отнюдь не в рамках единого государства. В случае если Белоруссия откажется создавать Валютный союз на предлагаемых российских условиях, а также в случае дальнейших проволочек с принятием Конституционного Акта, возможно, будет поставлен вопрос о пересмотре идеи создания Союзного государства и о возвращении к форме межгосударственного союза России и Белоруссии. Это в свою очередь может активизировать процесс слияния российско-белорусского союза с ЕврАзЭС. В случае коренного изменения внутривнутриполитической ситуации в Белоруссии не исключается гипотетическая возможность ее выхода из российско-белорусского союза, а также из состава участников ЕЭП. В то же время республика могла бы войти, например, в союз государств – новых соседей ЕС, учитывая ее положение в восточноевропейском регионе.

В среднесрочной перспективе не исключена также возможность инициирования новых региональных союзов из числа как самих стран СНГ, так и соседних с ними государств. Давно обсуждается, например, идея объединения государств-экспортеров нефти и газа (постсоветский ОПЕК) или другая идея – регионального союза прикаспийских государств.

На данном этапе, как нам представляется, регионализация на пространстве СНГ более всего находится под влиянием политических факторов и усиливающегося геополитического соперничества России, США и ЕС в этом регионе. Поэтому страны СНГ будут группироваться и перегруппировываться по принципу политического и военно-стратегического тяготения либо к России (союз стран ОДКБ), либо к странам Запада (блок НАТО и ЕС).

Подтверждением такой оценки ситуации может служить последняя по времени инициатива Украины и Грузии, поддержанная странами-«новичками» ЕС – Польшей и Литвой, об учреждении в СНГ «Содружества демократий Балто-Черноморско-Каспийского региона», выдвинутая в августе 2005 г. в Боржоме (Грузия). Саммит новой организации (ее уже называют Содружество Демократического Выбора – СДВ) должен состояться осенью 2005 г. Россию планируют пригласить в новую организацию только в качестве наблюдателя. Российская сторона оценивает новую инициативу как попытку создать санитарный кордон между Россией и расширенной Европой, а также как стремление к дальнейшей поляризации постсоветского пространства путем формирования блока «анти-СНГ»⁵⁸. Возникновение новой организации может повлиять и на судьбу ГУАМ. Сегодня ГУАМ и провозглашенное СДВ рассматриваются как два отдельных проекта. Но в будущем, как считают украинские политологи, «возможно объединение этих механизмов в расширенном составе в качестве суб-

региональной организации, конечной целью участия в которой является вхождение в ЕС и НАТО»⁵⁹.

Фрагментация пространства Содружества может привести к окончательному отказу от структуры СНГ как таковой и к ее замене структурами региональных союзов, имеющих международно-правовой статус. Эта тенденция будет существенно преобладать над слабыми проинтеграционными тенденциями, проявляющимися в постсоветском регионе на микро- и мезоуровне, такими как восстановление хозяйственных связей между предприятиями и регионами.

8. Об активизации российской политики в постсоветском регионе и необходимости ее корректировки

В настоящее время перспектива интеграции государств СНГ вокруг России представляется еще более проблематичной, чем в начале 90-х. Это относится не только к масштабу всего постсоветского пространства, но и к нынешним «пророссийским» союзам – Союзному государству с Белоруссией, объединению ЕврАзЭС, а также к новой «четверке», подписавшей договор о создании ЕЭП. Существуют серьезные препятствия и внешние вызовы для региональной интеграции.

Во-первых, нет определенности во внешнеэкономической стратегии России. Провозглашенная приоритетность СНГ во внешней политике и внешних связях на деле не соблюдается. Взят курс на сближение со странами Запада, особенно с США, а они препятствуют интеграции постсоветских государств. Весьма проблематично выглядит российская попытка одновременно создавать Единое экономическое пространство со странами СНГ и общеевропейское экономическое пространство. Эти задачи уже вступают в определенное противоречие. После грядущего расширения Евросоюза на восток он превращается в еще более мощный центр притяжения для всей восточноевропейской группы стран СНГ (Украины, Белоруссии, Молдовы).

Во-вторых, страны СНГ как возможные партнеры по экономическому союзу в большинстве своем, как и Россия, проводят многовекторную внешнюю политику, в которой «российскому вектору» отводится важная, но не всегда приоритетная роль.

В-третьих, Россию вытесняют из постсоветского региона страны-конкуренты, она утрачивает свое прежнее влияние на Содружество по всем направлениям – в военной сфере, в политике, в экономике.

В-четвертых, материальная основа взаимных связей России со странами СНГ все менее отвечает объединительным задачам, так как интеграционный потенциал сотрудничества за годы системных реформ не укрепился, а чрезвычайно ослаб и сузился. Доля отраслей топливно-энергетического комплекса в суммарном объеме промышленного производства стран СНГ всюду превышает 50%, тогда как доля машиностроения снижается и в ряде стран не достигает даже 10%. При такой структуре промышленности внутриотраслевая специализация и кооперация, ведущие к взаимодополняемости структур экономик, играют все меньшую роль во взаимных связях, а топливно-сырьевые поставки, сильно зависящие от конъюнктуры мировых рынков, не ведут к тесной интеграции национальных экономик.

В этих условиях возможность превращения России в евразийскую региональную державу путем интеграционных усилий – далеко не бесспорная перспектива, хотя и наиболее желательная с точки зрения национально-государственных интересов. Интеграционные проекты могут быть успешными только в том случае, если Россия докажет свою более высокую конкурентоспособность в регионе по сравнению с новыми экономическими игроками и новыми формирующимися центрами политического влияния.

Следует признать, что существующий инструментарий и формы интеграции – межгосударственные «пророссийские» союзы – пока себя не оправдали. Но подчеркнем, что речь идет именно об интеграции, а не о любых формах сотрудничества и взаимодействия. Они, со всей очевидностью, будут развиваться и дальше, и на двусторонней и на многосторонней основе, тем более что страны СНГ – это ближайшие соседи России.

Имея в виду интеграционную перспективу как долгосрочную стратегическую задачу, Россия по отношению к странам СНГ, очевидно, должна будет существенно скорректировать цели и методы своей политики. Необходимо учитывать объективные тенденции развития и ставить более реальные цели. Важно всячески усиливать экономическое присутствие во всех странах региона, прежде всего через экспорт российского капитала, технологий и гуманитарного сотрудничества для дальнейшего продвижения в интеграционном направлении.

В современной практике интеграции России со странами Содружества необходимо отказаться от устаревшей и нереалистичной концепции «ближнего зарубежья», а больше учитывать фактор современного позиционирования внешних связей стран СНГ в координатах «глобализация – регионализация» и тот факт, что на постсоветском пространстве Россия – не единственный и не самый экономически мощный игрок.

Целесообразно и далее дифференцировать политические подходы по отношению к соседям по СНГ. Наряду со стратегией интеграции в регионе, на наш взгляд, целесообразно проводить и политику взаимодействия (интеракции), особенно по отношению к странам, не входящим в региональные союзы с Россией. В рамках этих двух стратегий экономического поведения России на постсоветском пространстве следует вырабатывать конкретные механизмы реализации.

Первая стратегия – стратегия интеграции. Ее цель – формирование региональной экономической группировки на основе межгосударственного объединения заинтересованных стран во главе с Россией, а в наиболее желательном варианте – создание федеративного государственного образования или конфедерации интегрирующихся государств из числа членов СНГ на основе их тесного экономического и политического союза.

Стратегия интеграции предполагает курс на коллективное обособление региональной группировки. Под интеграционным сближением в экономике следует понимать готовность партнеров России к формированию межгосударственного союза с ее участием, как минимум в форме Таможенного союза, что потребует согласования и выработки общей экономической политики по отношению к внешним партнерам. Интересам России в наибольшей степени отвечало бы создание Валютного союза стран СНГ – новой рублевой зоны на базе российской национальной валюты.

Возможности реализации интеграционной стратегии в СНГ для России значительно сузились, они ограничиваются отношениями со странами-членами ОДКБ и ЕврАзЭС (Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Армения – последняя только наблюдатель в ЕврАзЭС). Ось евразийской региональной группировки могут составить наиболее экономически развитые страны-члены ОДКБ: Россия – Казахстан – Белоруссия.

Вторая возможная стратегия для России в регионе СНГ – это стратегия экономического взаимодействия (интеракции). Ее цель – существенная активизация хозяйственных связей в разных формах (двусторонних и многосторонних) и на разных уровнях (государство – бизнес – регионы). Ее необходимо реализовать по отношению к тем странам СНГ, которые в силу разных причин не готовы к интеграционному сближению.

Стратегия хозяйственного взаимодействия должна быть нацелена на постепенное и целенаправленное усиление российского экономического присутствия в регионе как гарантии политической безопасности страны. Параллельно должна решаться задача усиления степени взаимозависимости и взаимодополняемости экономик России и ближайших соседей по СНГ на внутреннем

рынке Содружества, что может создать благоприятные предпосылки для перехода к более тесным, интеграционным формам сотрудничества в перспективе.

Стратегию взаимодействия Россия вынуждена принять по отношению к Украине, Молдове, государствам Южного Кавказа (Армении, Азербайджану, Грузии), а также к государствам Центральной Азии – Узбекистану и Туркмении. Эта стратегия предполагает также тесное сотрудничество России с этими странами на внешних (по отношению к СНГ) рынках, особенно сотрудничество с Евросоюзом.

В соответствии с двумя основными стратегиями поведения в СНГ следует выстроить приоритеты российской экономической политики. В области многостороннего сотрудничества – это всемерная поддержка отношений в рамках ЕврАзЭС и Союзного государства России и Белоруссии. Именно в этих форматах закладываются основы евразийской системы региональной интеграции. Для придания динамизма интеграционным процессам Россия непременно должна будет пойти на затраты со своей стороны. Руководствоваться в данном случае следует не только принципом национально-государственного прагматизма, возведенным в последние годы в абсолют по отношению к СНГ, но и принципом необходимости государственных вложений в перспективный проект (в данном случае – в проект региональной евразийской интеграции). Без этого невозможно добиться желаемых стратегических целей в условиях острой конкурентной борьбы на пространстве Содружества.

Особого внимания со стороны России требует задача формирования экономического союза с Белоруссией, который мог бы иметь значение «локомотива» интеграционных процессов в СНГ. Союз с Белоруссией следует рассматривать как основное интеграционное ядро в рамках концепции разносторонней интеграции, но только применительно к странам, на которые распространяется интеграционная стратегия. В случае, если удастся создать рублевую зону в СНГ сначала в масштабе двух государств, к ней могли бы присоединиться и другие заинтересованные страны, в первую очередь Казахстан. Повторим, что затраты в этот проект (разовая денежная компенсация Белоруссии при переходе ее на использование российского рубля) имеют стратегическое значение. Не менее важны и иные преференции партнерам по Таможенному и Валютному союзу с Россией (льготные цены на энергоносители, единые железнодорожные тарифы для перевозок внутри ЕврАзЭС, устанавливаемые на уровне внутренних российских тарифов, чего добивается Казахстан и др.). Такие преференции могут не всегда носить односторонний характер, а должны в

идеале вырабатываться на взаимной основе, в ходе переговоров. Россия вправе ожидать от партнеров готовности к компромиссам и разумных «компенсаций» за уступки со своей стороны.

Проект по реализации Соглашения «ЕЭП четырех» пока не вполне вписывается в российскую стратегию интеграции в СНГ из-за позиции Украины, которая хотела бы ограничить свое участие в создании «Союза четырех» уровнем Зоны свободной торговли. Эта форма сотрудничества не является, по существу, интеграционной⁶⁰, так как не требует согласования экономической и внешнеторговой политики между участниками ЗСТ. Трудно признать подобную тактику украинского участия в проекте ЕЭП и формой разносторонней интеграции, так как Украина не намерена присоединиться, хотя бы и позже других, к Таможенному союзу России с Белоруссией и Казахстаном, а уж тем более к Валютному союзу. Украина избрала альтернативную стратегическую перспективу – присоединения к ЕС. Поэтому при подобном варианте сотрудничества в рамках проекта ЕЭП-4 России не стоит идти на односторонние уступки Украине.

Любые преференции партнерам в новом интеграционном проекте должны вырабатываться на компромиссной и взаимной основе. В то же время есть возможности использования проекта ЕЭП в качестве своеобразного «стыковочного» проекта по сотрудничеству стран СНГ с Евросоюзом. Это соответствует российской стратегии формирования Общеввропейского экономического пространства между РФ и ЕС (ОЕЭП) и вполне отвечает стратегии евроориентации Украины. Такой подход помог бы привлечь в интеграционный союз «четверки» другие страны СНГ из пояса «новых соседей», в частности Молдову, а в перспективе, может быть, и Армению.

Участие России в экономическом сотрудничестве в рамках других многосторонних союзов стран СНГ (ШОС – Шанхайская Организация Сотрудничества, ЦАС – Центральноазиатское сотрудничество, где у РФ в 2004 г. появился статус наблюдателя) может иметь дополняющее значение по отношению к первым трем приоритетным проектам, но не предполагает специальных затрат, финансируемых из госбюджета РФ на статью «Интеграция со странами СНГ». Конкретные экономические проекты в рамках этих многосторонних организаций целесообразно реализовать в основном силами заинтересованных бизнес-структур.

Приоритетными направлениями отраслевого сотрудничества в СНГ следует признать все проекты, ведущие к формированию общих секторальных внутренних рынков – рынка металлопродукции, нефти, газа, электроэнергии, агрорынка, транспортных услуг (например, авиаперевозок и др.)

Это направление сотрудничества также может быть реализовано как на двусторонней, так и на многосторонней основе, в сочетании межгосударственного уровня взаимодействия и уровня хозяйствующих субъектов, с подключением организационных структур, уже существующих в рамках СНГ, – отраслевых ассоциаций сотрудничества, деловых советов, Энергетического совета СНГ, Транспортного совета и др. Оно должно подкрепляться соответствующими межгосударственными и межправительственными соглашениями, предусматривающими особые механизмы поддержки производственной кооперации (льготные условия поставок для кооперированной продукции)⁶¹.

Итак, в регионе СНГ Россия столкнулась в начале XXI в. с серьезными проблемами. Это:

сокращение зоны влияния России на пространстве СНГ;

деградация Содружества как многосторонней организации постсоветских государств, выполнившей задачи переходного периода и «цивилизованного развода»;

крах прежних идей постсоветской реинтеграции и многосторонней интеграции, кризис внутрирегиональных группировок, ни одна из которых не демонстрирует положительную динамику;

консолидация лояльных США постсоветских элит в государствах СНГ, группирующихся не вокруг России, а вокруг альтернативных центров – Украины, Грузии, Молдовы.

В этих условиях России предстоит выработать новую стратегию по отношению к государствам – «наследникам» СССР, учитывая ошибки предыдущего периода взаимодействия.

¹ <http://www.kremlin.ru/text>

² <http://www.rg.ru/2004/07/13/putin-prioritety-anons.html>

³ <http://www.opec.ru/news> (2005, 28 марта).

⁴ Там же.

⁵ Косикова Л.С. Экономическая политика России в СНГ: неясные цели, противоречивые подходы // Вестник Содружества. 2002. № 4. С. 17–22.

⁶ Дата печально известной всему миру масштабных террористических актов в г. Нью-Йорке (США).

⁷ <http://www.politcom.ru/print.php>.

⁸ Договор о создании Экономического Союза от 24 сентября 1993 г., г. Минск // Сборник законов Российской Федерации. М., 1994.

⁹ Соглашение о присоединении Украины к Экономическому Союзу на правах ассоциированного члена от 15 апреля 1994 г., г. Москва // Российско-украинские отношения. 1992–1997 гг. Сб. документов МИД. М., 1998.

¹⁰ Договор об образовании Сообщества Беларуси и России от 2 апреля 1996 г., г. Москва // Российская газета. 1996, 3 апреля.

¹¹ Договор между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г., г. Москва // Российская газета. 1996, 30 марта.

- 12 Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г., г. Москва // Сборник законов Российской Федерации. М., 1999.
- 13 Косикова Л.С. Новые тенденции в экономическом сотрудничестве на постсоветском пространстве // Панорама Содружества. 2004, № 1, 2.
- 14 См. подробнее: Вопросы глобализации и регионализации на пространстве бывшего СССР (Сер.: Проблемы постсоветских стран). М.: ИМЭПИ РАН, 2002. Вып. 4.
- 15 Экономические стратегии стран СНГ и Россия. М.: Изд-во Российского университета дружбы народов, 2003.
- 16 Вестник Содружества, 2001. № 7–8 (35–36).
- 17 Постсоветские страны и финансовый кризис в России. (Научный доклад ИМЭПИ РАН). М.: АОЗТ «Эпикон», 2000. Ч. I, II.
- 18 Данные Межгосударственного статистического комитета СНГ, 2002 (www.cisstat.com).
- 19 Вестник Европы. 2003. № 9; сокращенную версию см.: Независимая газета. 2004, 20 апреля. С. 10–11.
- 20 Глазьев С. Казахстан впереди по темпам... вранья/ <http://Eurasia.org.ru> (2004, 6 июля).
- 21 В СНГ сейчас семь стран из 12 присоединились к статье VIII Устава МВФ о применении обратимости национальных валют по текущим операциям: Россия, Украина, Армения, Молдова, Казахстан, Киргизия, Белоруссия.
- 22 Постсоветские страны и финансовый кризис в России. Ч. I и II.
- 23 Экономические новости России и Содружества. 2004. № 1.
- 24 Известия. 2004, 3 апреля.
- 25 Экономист. 2003. № 11. С. 25–29.
- 26 Экономические новости России и Содружества. 2004. № 1.
- 27 Экономические новости России и Содружества. 2003. № 24.
- 28 Экономический Союз (Приложение к «Российской газете»). 2002, 3 декабря.
- 29 Экономист. 2003. № 14. С. 23.
- 30 Внешнеэкономический комплекс России: Современное состояние и перспективы. М.: ВНИКИ, 2005. № 1. С. 138.
- 31 Оборот внешней торговли по методологии платежного баланса // Там же.
- 32 Коллективный протекционизм стран ЕС становится все более изощренным: применяются не только квотирование, лицензирование или антидемпинговые пошлины, но и требования к стандартам и качеству товаров и услуг. Пример – история с авиаперевозками (требования по уровню шумов).
- 33 Шурубович А.В., Ушакова Н.А. Присутствие российского капитала на постсоветском экономическом пространстве // Проблемы постсоветских стран. М.: 2002. Вып. 4. С. 64–101.
- 34 Косикова Л.С. Приватизация промышленности на Украине и участие в ней российских компаний // Проблемы постсоветских стран. Вып. 4. С. 126–152.
- 35 Российская бизнес-газета. 2002. 1 октября.
- 36 См. Гринберг Р.С., Косикова Л.С. Россия в СНГ: поиск новой модели экономического взаимодействия. Научный доклад. М.: ИМЭПИ РАН, 1997.
- 37 Содружество Независимых Государств в 2002 г. М.: Статкомитет СНГ, 2002. С. 61.
- 38 Межгосударственный статистический комитет СНГ (www.cisstat.com) соответствующие годы.
- 39 Так, в большинстве стран сейчас отмечается рост в пищевой промышленности за счет кондитерского производства, выпуска безалкогольных напитков, пива, табачных изделий, жвачки, производство которых освоено при участии иностранных инвестиций. Эта продукция изначально, при строительстве или реконструкции предприятий с помощью западных инвесторов, была рассчитана в основном на внутренний рынок стран СНГ. Отсюда – «табачные», «спиртовые», «сахарные», «карамельные» войны, т.е. ограничения в торговле этими товарами на взаимном рынке посредством национального внешнеэкономического законодательства.
- 40 См.: подробнее: Косикова Л.С. Экономическое взаимодействие России со странами СНГ и реконструирование постсоветского пространства: новые условия, тенденции и задачи // Российский экономический журнал. 2003. № 11–12. С. 51–73.
- 41 Соглашение о формировании Единого экономического пространства России, Белоруссии, Казахстана и Украины. Ялта, 19 сентября 2003 г.
- 42 Независимая газета. 2003. 28 июля.
- 43 Независимая газета. 2003. 14 октября.
- 44 Новые Известия. 2003. 30 сентября. Заметим, что Германия и особенно США весьма скептически оценивают экономические перспективы Республики Беларусь, а также крайне негативно оценивают ее политический режим.
- 45 Сайт «Новая политика». 2005, 5 и 23 апреля.
- 46 Экономические новости России и Содружества. 2003. № 9.
- 47 Учреждение ЕврАзЭС, по нашему мнению, было фактическим признанием провала деятельности Таможенного союза. Его участники поставили амбициозную задачу «перепрыгнуть через ступеньку»: не создав зоны свободной торговли, сразу же сформировать единую таможенную территорию и проводить согласованную тарифную политику в отношении третьих стран (единый внешний таможенный тариф).
- 48 Российская бизнес-газета. 2003, 24 апреля.
- 49 Там же.
- 50 Российская газета. 2005. 29 марта.
- 51 Время новостей. 2003, 4 июля.
- 52 Деловые люди. 2003, май. С. 80–83.
- 53 Вестник Содружества. 2003. № 6.
- 54 <http://www.charter97.org/rus/news/2004/08/06/nds>.
- 55 См. подробнее: Косикова Л. Интеграционный проект «Единое экономическое пространство России, Украины, Белоруссии и Казахстана» (концепция, содержание, правообеспечение, этапы и перспективы реализации) // Российский экономический журнал. 2004. № 11–12. С. 51–73.
- 56 ГУУАМ окончательно распрощался с одним «У» – <http://lenta.ru/news/2005/05/26/guam/>–Printed.htm.
- 57 Коммерсант. 2005, 29 августа.
- 58 Агентство политических новостей. 2005, 15 августа; ИА «REGNUM», 2005, 17 августа.
- 59 Зеркало недели (Киев). 2005, 27 августа.
- 60 Иногда говорят о начальной стадии интеграции или о наиболее «мягкой» форме интеграции.
- 61 См. подробнее: Косикова Л. Как России строить отношения со странами СНГ? // Россия и современный мир. 2005. № 1. С. 140–160.

Научное издание

**РОССИЯ
И
ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНАЯ
ЕВРОПА:**

**трансформации
в конце XX – начале XXI века**

**Том первый
ПРЕОБРАЗОВАНИЯ**

*Утверждено к печати
Ученым советом Института
международных экономических
и политических исследований
РАН*

Зав. редакцией *Г.И. Чертова*
Редактор *В.С. Баковецкая*
Художник *Т.В. Болотина*
Художественный редактор *В.Ю. Яковлев*
Технический редактор *Т.А. Резникова*
Корректоры
З.Д. Алексеева, Г.В. Дубовицкая, Т.А. Печко

Подписано к печати 12.10.2005
Формат 60 × 90 1/16. Гарнитура Таймс
Печать офсетная
Усл.печ.л. 22,5. Усл.кр.-отт. 22,5. Уч.-изд.л. 24,3
Тираж 900 экз. (РНФ – 300 экз.) Тип. зак. 4413

Издательство "Наука"
117997, Москва, Профсоюзная ул., 90

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

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

**АДРЕСА КНИГОТОРГОВЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ
ТОРГОВОЙ ФИРМЫ "АКАДЕМКНИГА" РАН**

Магазины "Книга-почтой"

- 121099 Москва, Шубинский пер., 6; 241-02-52 Сайт: www.LitRAS.ru E-mail:
akadem.kniga@G23.relcom.ru
197345 Санкт-Петербург, ул. Петрозаводская, 76; (код 812) 235-40-64

**Магазины "Академкнига" с указанием
букинистических отделов и "Книга-почтой"**

- 690088 Владивосток, Океанский проспект, 140 ("Книга-почтой");
(код 4232) 45-27-91 antoli@mail.ru
620151 Екатеринбург, ул. Мамина-Сибиряка, 137 ("Книга-почтой");
(код 3433) 50-10-03 kniga@sky.ru
664033 Иркутск, ул. Лермонтова, 298 ("Книга-почтой");
(код 3952) 42-96-20 aknir@irlan.ru
660049 Красноярск, ул. Сурикова, 45; (код 3912) 27-03-90 akademkniga@krasmail.ru
220012 Минск, проспект Ф. Скорины, 72; (код 10375-17) 232-00-52, 232-46-52
117312 Москва, ул. Вавилова, 55/7; 124-55-00 akadkniga@nm.ru; <http://akadkniga.nm.ru> (Бук. отдел 125-30-38)
117192 Москва, Мичуринский проспект, 12; 932-74-79
127051 Москва, Цветной бульвар, 21, строение 2; 921-55-96 (Бук. отдел)
113105 Москва, Варшавское ш., 9, Книж. ярмарка на Тульской (5 эт.);
737-0333, 737-0377 (доб. 50-10)
117997 Москва, ул. Профсоюзная, 90; 334-72-98 akademkniga@naukaran.ru
105062 Москва, Б. Спасоглинищевский пер., 8 строение 4; 924-72-19 (Бук. отдел)
630091 Новосибирск, Красный проспект, 51; (код 3832) 21-15-60 akademkniga@mail.ru
630090 Новосибирск, Морской проспект, 22 ("Книга-почтой");
(код 3833) 30-09-22 akdmn2@mail.nsk.ru
142290 Пушкино Московской обл., МКР "В", 1 ("Книга-почтой"); (код 277) 3-38-80
191104 Санкт-Петербург, Литейный проспект, 57;
(код 812) 272-36-65 ak@akbook.ru (Бук. отдел)
199164 Санкт-Петербург, Таможенный пер., 2; (код 812) 328-32-11
194064 Санкт-Петербург, Тихорецкий проспект; 4 (код 812) 247-70-39
199034 Санкт-Петербург, Васильевский остров, 9-я линия, 16; (код 812) 323-34-62
634050 Томск, Набережная р. Ушайки, 18;
(код 3822) 51-60-36 akademkniga@mail.tomsknet.ru
450059 Уфа, ул. Р. Зорге, 10 ("Книга-почтой");
(код 3472) 24-47-74 akademkniga@ufacom.ru
450025 Уфа, ул. Коммунистическая, 49; (код 3472) 22-91-85

Коммерческий отдел, г. Москва Телефон для оптовых покупателей: 241-03-09
Сайт: www.LitRAS.ru
E-mail: akadem.kniga@G23.relcom.ru akademknigam@mail.ru
Склад, телефон 291-58-87 Факс 241-02-77

*По вопросам приобретения книг государственные организации
просим обращаться также в Издательство по адресу:
117997 Москва, ул. Профсоюзная, 90 тел. факс (095) 334-98-59
E-mail: initsiat@naukaran.ru
Internet: www.naukaran.ru*
