

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

Научные труды № 68Р

**Импортированные институты в странах
с переходной экономикой:
эффективность и издержки**

**Москва
2003**

УДК 324:342
ББК 60.561.328
И54

Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. – М.: ИЭПП, 2003. 234 с.

Агентство СІР РГБ

Работа посвящена оценке значимости различных институтов, импортируемых странами с переходной экономикой для выхода этих стран на траекторию устойчивого роста. Формализованный и содержательный анализ институтов таких стран, а также сравнение работы отдельных институтов на примере некоторых стран показал, что наиболее значимыми, по крайней мере в условиях перехода конца XX – начала XXI вв., являются «базовые» институты, к которым авторы относят неприкосновенность личности, частную собственность и непосредственно связанные с ними права, а также институты, обеспечивающие реализацию этих прав (суды, правоохранительные органы и т.д.).

Авторский коллектив: В.Мау (научное руководство); *глава 1* – В. Мау, К.Яновский; *глава 2* – Д.Наставшев, К.Яновский; *глава 3* – С.Жаворонков, К.Яновский; *глава 4* – К.Яновский; *глава 5* – С.Жаворонков, Д.Наставшев, С.Шульгин, К.Яновский; *глава 6* – К.Яновский; *приложение 1* – В.Кучериненко; *приложение 2* – А.Шадрин; *приложение 3* – А.Салимов; *приложение 4* – В.Новиков; *приложение 5* – С.Жаворонков; *приложение 6* – О.Голант; *приложение 7* – М.Баржанова, Ю.Малышева; *приложение 8* – С.Жаворонков.

Редактор: А. Молдавский

Корректор: С. Хорошкина

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.

ISBN 5-93255-132-1

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 02079 от 19 июня 2000 г. 125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229–6736, FAX (095) 203–8816

E-MAIL – info@iet.ru, **WEB Site** – <http://www.iet.ru>

© **Институт экономики переходного периода 2003**

Оглавление

1. Введение	5
1.1. Цели и задачи исследования, логика изложения.....	5
1.2. Определения.....	9
1.3. Основные проверяемые гипотезы.....	14
2. Актуальность и состояние проблем	15
2.1. Методики формального описания институтов.....	15
2.2. Опросы о качестве тех или иных институтов.....	18
2.3. Обзор публикаций по исследуемой тематике.....	19
2.4. Политическая экономия реформ.....	23
3. Методика формального анализа	29
3.1. Модель.....	29
3.2. Данные.....	30
3.3. Набор стран.....	31
4. Оценка значимости импортированных институтов: формальный анализ	34
4.1. Основные результаты.....	34
4.2. Неявные предпосылки неоинституциональной экономической теории.....	43
4.3. Проблемы авторитарной модернизации.....	46
5. Факторы, определяющие уровень издержек заимствования институтов для избирателей и политиков	51
5.1. Мощь и решимость реформаторских коалиций как ключевое условие снижения издержек до приемлемого уровня.....	51
5.2. Проблемы медиа-рынка.....	57
5.3. Выигрывающие реформистские коалиции – апробированные варианты.....	65
5.4. Вызовы реформам.....	70
5.5. Возможные ответы на вызовы.....	72
5.6. Проблемы и достижения в формировании институтов общества «Rule of Law» в России в первой половине 90-х гг.....	77
5.7. О возможности оценки издержек создания минимальных предпосылок введения институтов «Rule of Law».....	82

6. Основные выводы	85
Источники	89
Нормативные акты.....	89
Монографии и коллективные издания.....	89
Статьи	93
Монографии и статьи на иностранных языках:.....	94
Интернет-сайты и базы данных (web-sites).....	96
Интервью с национальными экспертами.....	97
Приложение 1. Исходные данные по судебным системам стран с переходной экономикой	99
Приложение 2. Современные институты исполнительной власти и некоторые направления административной реформы	112
Приложение 3. Оценка эффективности института «Электронного правительства» в странах с переходной экономикой	147
Приложение 4. Регулирование радиочастотного спектра: международный и российский опыт	167
Приложение 5. Люстрации	178
Приложение 6. Источники финансирования религиозных организаций	182
Приложение 7. «Новая экономика» и возможности роста переходных экономик	188
Приложение 8. Описание результатов сортировки партий (к модели для оценки влияния «пакетного спроса на институты» на экономическое развитие)	193
Приложение 9. Исходные данные для расчетов	214

1. Введение

Тема влияния институтов на уровень и динамику экономического развития обсуждается давно. Опыт свидетельствует: все удачные реформы как в период 40–60 гг., так и после крушения европейской социалистической системы имели немало общих черт. В частности, во всех случаях импортировался вполне стандартный набор институтов со вполне стандартными последствиями. Собственно, само понятие «удачной реформы», или модернизации, подразумевает, пусть и в неявном виде, удачный опыт копирования «западных» институтов – институтов рыночной экономики и правового государства, обеспечивающих выход на траекторию долговременного экономического роста за счет сочетания высокой устойчивости к политическим и экономическим шокам с высокой гибкостью, приспособляемостью к новым условиям хозяйствования.

Также вполне стандартными являются и результаты любых попыток исключить из набора, с той или иной политической мотивацией, сводимой к «неприменимости западного опыта» в национально-специфических условиях¹, некоторые ключевые институты. Увеличившееся после 1989 г. число наблюдений делает осмысленной и насущной задачу формализованного анализа информации об успешных и неудавшихся попытках выхода на траекторию долговременного экономического роста.

1.1. Цели и задачи исследования, логика изложения

Основными целями данной работы являются обоснование набора ключевых институтов, заимствование которых наиболее значимо для страны с переходной экономикой, а также определение условий, при которых это заимствование может быть осуществлено с приемлемыми издержками.

Этим целям соответствуют две основные задачи исследования.

Первой задачей был поиск новых, возможно более строгих аргументов в споре о значении тех или иных институциональных факторов для успеха реформ в странах с переходной экономикой.

Второй явилась оценка издержек импорта институтов и возможности какого-либо «управления» этими издержками. Ведь теоретически модернизация, основанная на внедрении новых институтов (другие варианты мо-

¹ «Направляемая демократия» в Индонезии, «управляемый рынок» в Болгарии при социалистическом правительстве 1994–1997 гг., белорусский эксперимент Лукашенко и др.

дернизации мы не рассматривали²), может столкнуться с настолько высокими издержками (вызванными сопротивлением в обществе, к примеру), что даже институт, сулящий несомненные преимущества, окажется неэффективным с учетом издержек заимствования и внедрения. Эта вторая задача не менее важна, чем первая. Ведь если даже удастся выявить набор наиболее эффективных институтов, но издержки их внедрения запретиительно высоки или просто непредсказуемы, решение первой задачи становится занятием практически бессмысленным, да и в теоретическом аспекте малоинтересным.

Глава 2 посвящена обоснованию актуальности работы и обзору литературы. Показывая, что большинство исследователей сосредоточили свои усилия на качественном анализе институтов, авторы обосновывают необходимость развития формальных подходов к институциональному анализу.

Глава 3 содержит описание методики формализованного анализа институтов, для применения которого институты могут быть описаны с помощью наборов логических переменных, а правоприменительные практики, в некоторых случаях, – с помощью статистики (например, судебной).

Глава 4 и ряд приложений посвящены сравнительному анализу самых различных институтов. Среди них показатели качества правовых систем (независимость суда, эффективная адвокатура), организации администрации (исполнительной власти), в том числе с использованием новейших возможностей «электронного правительства», вид шкалы подоходного налога, различные виды административных барьеров, системы страхования банковских вкладов и целый ряд других. Как и следовало ожидать, об одних институтах удалось собрать достаточно подробную информацию, но по небольшому числу стран. По другим охват оказался шире, но менее глубок.

Приоритетом при сборе данных был охват большего числа стран, который открывал возможность для применения формального анализа. В тех же случаях, когда информация представлялась достаточно важной и интересной для более объемного освещения проблемы, авторы включали полученные результаты в настоящую работу в виде отдельных тематических обзоров. Эти обзоры, содержащие описание и анализ на качественном уровне различных институтов, вынесены в Приложения 2, 3, 4, 6, 7, а также в от-

² Успешное догоняющее развитие не может быть обеспечено притоком капитала (сбережениями) самими по себе. Не может быть оно обеспечено и импортом (воровством) знаний и технологий. Все это оказывается малополезно без импорта эффективных институтов. Опыт социалистического догоняющего развития, основанного на максимизации уровня сбережений с использованием террора, на централизованном импорте и воровстве технологий, делает малоактуальным тестирование гипотезы об эффективности таких маршрутов модернизации.

дельный труд, посвященный проблемам европейской интеграции³ и напрямую затрагивающий тематику заимствования институтов с точки зрения их потенциальной эффективности (политика межрегионального выравнивания, поддержание социального стандарта и ряд иных).

Четвертая глава содержит также результаты статистического анализа тех институтов, для описания которых была собрана сопоставимая информация по десяткам стран. Следует подчеркнуть, что и перечисленные выше Приложения, и статистический анализ главы 4 «Оценка значимости импортированных институтов: формальный анализ» направлены на решение первой из обозначенных выше задач. Значимость многочисленных институтов тестируется с помощью простых регрессий в главе 4. Затем, с использованием подробных описаний тех или иных институтов в Приложениях, становится возможным выделить компактный набор институтов. Эти институты в соответствии с полученными результатами и являются ключевыми для страны с переходной экономикой. Подраздел 4.2 содержит комментарий к выводам, полученным в ходе сравнительного анализа институтов в российских регионах и в странах с переходной экономикой. В подразделе 4.3 более подробно рассматриваются особенности стран, осуществляющих модернизацию по «авторитарному» сценарию, и комментируются как причины их динамичного – в отдельных случаях – развития, так и его возможные последствия.

Глава 5 «Институты, определяющие уровень издержек принятия решений для избирателей и политиков» посвящена попытке решения второй задачи. Здесь анализируются факторы, влияющие на уровень издержек заимствования институтов, и формулируются предложения по снижению таких издержек. Одним из наиболее важных факторов подобного рода можно считать способность реформаторов создавать и поддерживать выигрывающую коалицию в поддержку реформ, или, иными словами, создавать и поддерживать спрос избирателей на реформы и эффективные институты.

История второй половины XX в. предоставила достаточное для статистического анализа число попыток модернизации с опорой на введение различных институтов, определяющих, в том числе, и уровень издержек принятия решений для избирателей и политиков. Не менее десятка из этих попыток модернизации оказались успешными, а по меньшей мере шесть примеров создания стабильных обществ, управляемых по закону и на основе приоритета личных прав, прошли «тест», превышающий четверть столе-

³ См.: *Мау В., Новиков В., Ковалев Г., Яновский К.* Проблемы интеграции России в единое европейское пространство. М.: ИЭПП, 2003.

тия (Западная Германия, Италия, Япония, Греция, Португалия и Испания⁴). Эти наблюдения делают возможным применение методов статистического анализа для оценки эффективности таких институтов также и в этой главе.

Важной компонентой издержек, связанных с формированием выигрывающей коалиции в поддержку реформ, являются издержки, вызываемые оппортунистическим поведением журналистов в условиях монополизированных медиа-рынков и сохранения избыточного присутствия на них государства. Поэтому постановке данной проблемы и обоснованию, в частности примерами из истории реформ, гипотезы о стимулах оппортунистического поведения представителей средств массовой информации посвящается вторая часть главы 5, а также часть подраздела 5.4.

Еще одним фактором, влияющим на уровень издержек при создании выигрывающей коалиции, может являться выбор стратегии реформ – компромиссной или жесткой. Поэтому проблема эффективности компромиссных стратегий специально выделена в соответствующем пункте подраздела 5.5.

Приложения 2–4 к настоящему исследованию посвящены качественному анализу проблем введения «новых» институтов. Точнее, новым формам и новой технической инфраструктуре старых институтов. Столь большое внимание именно этим формам и инфраструктуре, уделяемое в настоящей работе, связано с тем, что все они могут быть использованы как в качестве дополнительной гарантии свободы слова и всего комплекса базовых прав личности, так и для усиления контроля государства за личностью.

Особое внимание также уделено проблеме распределения частот электромагнитного спектра, институтам и правоприменительным практикам в некоторых из переходных стран, решающих эту проблему по-разному и с разной степенью успешности. Эта проблема лежит на пересечении гарантий базовых индивидуальных прав, обеспечения равных условий для конкуренции и, отчасти, служит иллюстрацией проблемы «естественных монополий».

К указанным материалам тематически примыкает Приложение 7, в котором анализируется статистическая связь между индикаторами развития «новой экономики» (Knowledge based Economy) и показателями экономического роста.

⁴ В которых уровень таких издержек оказался, очевидно, приемлемым, поскольку в этих странах избиратели, наиболее политизированные и заинтересованные в сборе информации о политиках, сумели сделать разумный выбор, а политики-реформаторы – создать и сохранить коалицию, обеспечившую им политическое выживание.

Выводы по каждой из тем сделаны в соответствующих Приложениях самими авторами. Один из выводов представляется почти очевидным (хотя он и является, по сути, компонентой подлежащей проверке гипотезы): концепция «сервисного государства»⁵ может быть успешно реализована лишь в тех странах, где государство еще до компьютеризации и Интернета уже было *сервисным*, ограниченным и в обязанностях и в правах. Обратное влияние статистически незначимо. Этот же вывод подтверждается и тем, что автор Приложения 3 – энтузиаст внедрения «электронного правительства» – смог найти лишь один полноценный пример успеха такого начинания в странах Центральной Восточной Европы – Эстонию. Кроме Эстонии, отдельные признаки полезного применения «модных» институтов обнаружены в Венгрии. Весьма вероятно, что даже при самых мягких оценках этот список не мог бы быть расширен за пределы известного перечня стран, преуспевших в финансовой стабилизации и строительстве гражданского общества, интеграции в мировые рынки и реформы правоохранительных органов, стран с независимым судом и прессой. И такое совпадение с учетом результатов, представленных в подразделе 4.3, вряд ли можно считать случайным.

1.2. Определения

В настоящей работе будет использован ряд общих понятий, нуждающихся в уточнении. Это, прежде всего, понятие института, импорта институтов, общества «Rule of Law»⁶ и общества «Rule of Force»⁷.

Дуглас Норт дал следующее определение понятию института:

«Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction»⁸. – Институты – это

⁵ То есть государства, обслуживающего граждан, государства, нанимаемого гражданами-налогоплательщиками для поставки «общественных благ» (как князь в Новгороде Великом в период расцвета этой земли для поставки блага «оборона»), в противоположность государству, независимому от граждан и рассматривающему самое себя как источник легитимности, законов и иных благ, для обеспечения которых оно может предпринимать в отношении граждан (подданных) любые меры, которые сочтет необходимыми. В явном или неявном виде «сервисное государство» основывается на концепции «естественного права», а «независимое от граждан» на концепции позитивного права (см. ниже).

⁶ Аналог «открытого общества», но более узко определенный.

⁷ Антипод «открытого общества», аналог понятий «закрытое общество», «традиционное общество» но также в более узкой трактовке.

⁸ D.C. North, 1990, с. 3 («Institutions, Institutional Change and Economic Performance»).

правила игры в обществе или, более формально, *устроенные человеком* ограничения, формирующие человеческие взаимоотношения.

Не вдаваясь в идеологические и философско-религиозные споры относительно источника законов, отметим некоторые обстоятельства:

- Институты, построенные на естественно–правовых принципах, оказались эффективнее институтов, построенных на позитивистских принципах⁹;
- Некоторые рациональные субъекты полагают, что какие-то ограничения даны не человеком, но высшим существом, и это убеждение значимо влияет на законы и правоприменительные практики.

Концепция Ф. Хайека (естественного отбора институтов¹⁰) также подразумевает неспособность человека (группы лиц) рационально, основываясь на собственном и известном историческом опыте, построить экономически эффективную этическую и правовую систему¹¹.

С учетом этих толкований, а также чтобы не обсуждать в данной работе проблему первичности материи или сознания, введем несколько более общее определение:

Институты – это признаваемые человеком ограничения, формирующие человеческие взаимоотношения.

С этим определением мы включаем в рассмотрение «вычеркнутый» определением Норта весь набор институтов, базирующихся на библейских моральных нормах, и находящийся в них стабильную, независимую от воли властей легитимацию. Набор институтов, основанных не на идее «государственно разрешенных привилегий», пускай даже дарованных парламентом или референдумом, но на идее естественно, свыше зафиксированных прав, при которых «congress make shall no law...»¹².

Тогда под «импортом» институтов будем понимать сознательное копирование (не обязательно точное), воспроизведение известной нормы, а так-

⁹ «Позитивистские» принципы, основанные на понятии закона, как функции власти, не могли обеспечить стабильности и гарантий прав субъектов рынка. И англо-американская, и французская система новых (начиная с XVIII–XIX вв.) институтов базируются на допущении о надгосударственном, надвластном происхождении основных законов и прав и на отсутствии права у государства изменять эти основные законы, ограничивать основные права.

¹⁰ «Пагубная самонадеянность» (М., 1992), с. 61–63 – о ключевых институтах и с. 47–48 – об эволюционном отборе институтов.

¹¹ Там же.

¹² «Конгресс не должен принимать законов...» – общезапретительный для органов власти принцип, заложенный в первой же фразе первой поправки к Конституции США.

же учреждения для осуществления норм. *Нормами* обозначим любые предписания на совершение каких-либо действий или запреты какие-либо действия совершать.

Под обществом «*Rule of Law*» будем понимать, если специально не оговорено иное, общество, управляемое в соответствии с заранее опубликованными правовыми нормами, основанными на приоритете базовых индивидуальных прав и свобод над коллективными и государственными интересами; обеспечивающее необходимые гарантии таких прав и осуществление указанных норм на практике, в том числе, с использованием силового принуждения.

Под *базовыми индивидуальными правами и свободами* понимаются частная собственность, включая свободу ценообразования и свободу торговли; неприкосновенность личности в широком смысле этого слова, включая право на жизнь; неприкосновенность личности, публично критикующей власть, или исповедующей не одобряемые властью религиозные ценности, – все это в точности совпадает с набором «естественных прав», описанных Локком¹³. Ограничения обществом упомянутых прав практикуются исключительно с целью обеспечить разграничение прав частных лиц для предотвращения нанесения ущерба одними лицами другим и лишь на основе принятого в заранее установленном порядке и опубликованного нормативного акта.

Под обществом «*Rule of Force*», или *традиционным обществом*, если специально не оговорено иное, понимается общество, управляемое в соответствии с решениями власти, основанной на силовом превосходстве правящей группы над всеми остальными. Общество с преобладанием дискреционного (основанного на произвольных решениях носителей властных полномочий) регулирования.

¹³ См. Concerning civil government, second essay, <http://www.swan.ac.uk/poli/texts/locke/> (файл списан с указанного адреса сервера Университета Уэльса – University of Walls Swansea). К примеру, пункт 87 в 7-й главе «Of Political or Civil Society» (выделения автора): «**Man being born, as has been proved, with a title to perfect freedom and an uncontrolled enjoyment of all the rights and privileges of the law of Nature, equally with any other man, or number of men in the world, hath by nature a power not only to preserve his property – that is, his life, liberty, and estate...**» (Человек рождается свободным, как это было доказано, с пожалованными совершенной свободой и неконтролируемой возможностью пользоваться правами по привилегии и в силу закона Природы, равно как и любой другой человек или группа людей в мире, имея природное право не только защищать принадлежащее ему – т.е. свою жизнь, свободу и имущество...).

В главе 5, в моделях, связанных с влиянием итогов «учредительных выборов»¹⁴ на экономический рост (косвенно – на успех реформ, успешность введения широкого круга импортированных из Европы и Северной Америки институтов), использовано понятие *пакета институтов*.

Под пакетом институтов подразумевается совокупность норм и учреждений, исторически сложившихся как единые комплексы и, как правило, имеющих общую идеологическую базу. Мы не можем в точности указать, какие компоненты пакета (те или иные традиции, религия, церковные организации, мораль, тип семейных отношений, различные законодательные конструкции) имеют решающее значение для успехов (провалов) в экономическом развитии общества, их использовавшего. Однако знаем, что тот или иной пакет, будучи примененным, дал (не дал) положительные результаты, установил стандарт гарантий личных свобод, рассматриваемых как самостоятельное благо, а также обеспечил выход на долговременную траекторию экономического роста в пригодном для сравнительного статистического анализа количестве случаев.

Реальное формирование пакетов происходит на выборах, когда партия предлагает, а избиратель выбирает не один определенный институт, а целый пакет. В развитых странах существует консенсус по поводу базовых ценностей. Поэтому партии дискутируют по поводу соотношения налогов и социальных программ (чуть выше ставки и больше таких программ или чуть ниже ставки и чуть меньше программ), по поводу акцентов в структуре поставляемых общественных благ (больше обороны и безопасности или чуть больше государственных расходов на здравоохранение и образование). Базовые институты если и обсуждаются, то на уровне нюансов. Например, проблем соотношения права на жизнь (безопасность) и свободы слова в современном информационном обществе нет. В переходных странах консенсус еще не сложился, и обсуждаемые пакеты отличаются фундаментально. Одни могут содержать фактически набор институтов, характерный для того или иного варианта тоталитарного государства. Другие содержат более или менее полные наборы институтов общества «Rule of Law».

Под *предпосылками импорта институтов* в настоящей работе понимаются признаки (четко определяемые, и, по возможности, численно оцениваемые) готовности заимствовать институт. Речь будет идти об одной, но наиболее весомой составляющей издержек – об издержках на формирова-

¹⁴ То есть первых демократических выборов, результаты которых становятся важным фактором, объясняющим дальнейшее электоральное поведение большинства избирателей; термин введен политологом Г.В. Голосовым (2000).

ние коалиции в поддержку реформ и об условиях, определяющих значение этой составляющей. Наличие такой коалиции отражает выраженный спрос на реформы, готовность нести связанные с реформами издержки, а также спрос на соответствующий пакет институтов правового государства.

Под *политическими и правовыми рисками* в настоящей работе понимается оцениваемая потенциальным инвестором (собственником) опасность обесценивания инвестиций (собственности) в результате действий органов государственной власти и управления, принятия нормативных актов или правоприменительных практик, а также опасности, возникающие для инвестиций (собственности) в результате действия организованных групп лиц, объединяющихся для политических действий.

Понятие *риска*, если не оговорено иное, подразумевает именно политический и правовой риск. Авторы исходят из допущения о том, что рационально несведущий инвестор (собственник) не всегда способен разложить такого рода опасности (риски) на составляющие, соответствующие их источникам, коль скоро такое разграничение весьма трудоемко.

Свободными выборами в данном случае именуется выборы общенациональных органов власти, обладающих полномочиями, ограниченными только правами граждан и иных частных лиц, как правило, зафиксированными в конституциях, и проходящие при наличии оппозиционной прессы (см. соответствующее определение) и свободы союзов. Такими выборами являются выборы, проводимые при заявительном порядке регистрации партий и отсутствии возможностей и прецедентов произвольного недопущения к участию в выборах партии, представленной в парламенте или имеющей рейтинг, заведомо достаточный для получения представительства по итогам выборов.

Оппозиционной считается пресса, обвиняющая главу исполнительной власти в противозаконных или аморальных действиях или в опасной для общества и страны неэффективности, ненадлежащем исполнении своих обязанностей, в связи с чем он должен быть переизбран (отозван со своего поста). Идентификация оппозиционных СМИ производится при наличии соответствующих публикаций.

Несмотря на распространенность терминов «*переходная экономика*», «*страна с переходной экономикой*» в контексте данной работы было бы полезно акцентировать внимание на том, какая именно страна является «переходной». Вряд ли здесь уместен критерий достигнутого уровня ВВП на душу населения в качестве главного. Например, конъюнктура могла сделать Саудовскую Аравию богатой, но никак не «развитой» в полном смысле этого слова страной, как ранее она сделала богатой Аргентину, не сумевшую удержаться среди наиболее богатых стран XX в. Поэтому страна

с переходной экономикой – это прежде всего страна с институтами, не обеспечивающими эффективное функционирование рыночной экономики.

1.3. Основные проверяемые гипотезы

1. Ключевое значение для создания благоприятного инвестиционного климата в стране имеют гарантии базовых прав – собственности и расширенной неприкосновенности личности, а также то, насколько эти права укоренены в обществе.

2. Собственно «экономические» институты значимы лишь в той степени, в которой они способствуют укреплению базового права – права на частную собственность и ее надлежащих гарантий. Значит, чем более явно и прямо связана та или иная норма с гарантиями частной собственности, тем выше может быть ее значимость при оценке влияния на показатели экономического роста, благосостояния и делового климата.

3. Спрос на институты со стороны населения, отражающийся, в частности, в итогах выборов, способствует их, институтов, импорту. Эта ранее уже тестировавшаяся гипотеза проверяется в данной работе на расширенной выборке стран.

4. Поскольку динамика, стабильность и уровень доходов влияют на предпочтения избирателей, целевая финансовая поддержка лояльных реформаторам групп населения может применяться для укрепления коалиции в поддержку реформ.

5. Оккупация страной-экспортером, люстрации, иные ограничения избирательных прав, присоединение к союзу правовых государств с делегированием союзу части полномочий переходного государства (в особенности, полномочий судебной власти), а также создание жестких конституционных рамок могут сужать поле выбора как для избирателей, так и для политиков, снижая для них издержки принятия решений.

2. Актуальность и состояние проблем

2.1. Методики формального описания институтов

Некоторые подходы к количественной оценке качества институтов уже разработаны. Так, авторами «Индексов экономической свободы»¹⁵ используются показатели отношения государственных расходов и доходов к ВВП, уровень налоговой нагрузки (показатели огосударствления экономики, снижающие оценку экономической свободы). Клагу (Clague С.), Кифер (Keefe P.), Кнэк (Knack S.) и Олсон (Olson M.) в работе «Contract-intensive money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance» Working Paper No 151, IRIS¹⁶ для оценки способности государства гарантировать исполнение контрактов предложили показатели доли наличных денег в денежной массе (M2) и смежный с ним показатель – доля безналичных денег. Первый показатель отражает долю самоисполняющихся трансакций, таких как покупка товара в магазине, талона в автобусе и т.п. Второй может служить отражением доли контрактоинтенсивных, т.е. подкрепленных письменным контрактом трансакций, которые, как правило, предусматривают безналичные расчеты через банки.

Предполагается, что чем выше доля контрактоинтенсивных трансакций, тем выше хозяйствующие субъекты оценивают способность государства гарантировать исполнение контрактов. В принципе, даже инфляция может рассматриваться как один из показателей нарушения гарантий прав собственности¹⁷.

Аналогичные подходы (использование комплексных макроэкономических показателей с более или менее значимой институциональной составляющей) использованы Еленой Шариповой (Sharipova, 2002) при анализе экономической динамики европейских стран. В ее работе представлена

¹⁵ Издаваемых ежегодно Институтом Катона (Cato Institute, США) и фондом «Наследие» (Heritage Foundation), США).

¹⁶ «Контрактно-интенсивные деньги: институциональные гарантии осуществления контрактов, права собственности и экономическое развитие», <http://www.iris.umd.ru>. Качественное изложение идеи на русском языке – см. в публикации: Мохтари М., Кейнер С., Конторович В. Эконометрический анализ неплатежей в России // Экономический журнал ВШЭ, 2000. № 1. С. 11.

¹⁷ Так полагал Л.Эрхард, считавший, что «устойчивость национальной валюты следует включить в число основных прав человека» (см. «Благосостояние для всех». М., 1991. С. 20).

усовершенствованная модель Р. Солоу, в которой наряду с известными детерминантами роста добавлен еще один экзогенно задаваемый показатель – институциональный фактор.

В то же время все эти показатели носят синтетический характер, включая в себя целый ряд «неинституциональных» составляющих, связанных с макроэкономической политикой и экономической ситуацией, что оставляет возможности для дополнения и совершенствования набора переменных для описания институтов.

Весьма показательны и типичны подходы, отраженные в публикации Всемирного банка «Создание институциональных основ рыночной экономики» (2002). Авторы ее предлагают ряд количественных оценок эффективности институциональной системы, аналогичных находкам IRIS. Так, предлагается отнести стоимость реализованных акций к величине ВВП, а также суммарный банковский кредит к величине ВВП. Приведенные для иллюстрации данные наглядно указывают на глубокие институциональные отличия между правовыми государствами и так называемыми «развивающимися», отсталыми или, по нашей терминологии, странами с традиционными общественными системами (обществами «Rule of Force»).

Эти критерии наглядны, но их интегральность снижает возможности применения для ответа на основной вопрос: какие именно институты обеспечивают наблюдаемые предпочтения вкладчиков и инвесторов. Они показывают, что права собственности, вероятно, гарантированы в США и Германии лучше, чем в Нигерии и в Турции, но не раскрывают, за счет чего. Кроме того, в одном показателе смешиваются фундаментальные институты, такие, как гарантии прав, с более «техническими» – например, банковские и биржевые системы; в учет берется даже фактор преимущества в человеческом капитале. Вероятно, в США больше квалифицированных банковских служащих. В тех же показателях заложены факторы «капитала доверия» к банкирам и брокерам. Но связаны ли преимущества в вышкочленности банковских клерков и, что более важно, в репутации хозяйствующих субъектов с какими-то фундаментальными институциональными факторами, или не связаны, – этого с помощью подобных индикаторов выяснить нельзя. Эффективность судебных систем в этой же работе оценивается с помощью экспертных оценок.

Среди наиболее значимых достижений следует выделить индикаторы, связанные с развитием прессы. Так, авторы показывают положительную взаимосвязь между долей частных СМИ и эффективностью деятельности правительства. Последняя, правда, тоже оценивается экспертно. Среди позитивных эффектов независимой прессы четко выделяются только два –

упомянутое и довольно расплывчатое «качество управления», а также угнетающее воздействие независимых СМИ на процессы коррупции.

Высказанные замечания могут быть отнесены в целом и к интересному обзору истории реформ в Восточной Европе, выполненному специалистами Всемирного банка¹⁸ (2002). В обзоре этом также используются показатели, основанные на экспертных оценках¹⁹. Как и в исследованиях Института экономики переходного периода (ИЭПП)²⁰ для оценки прогресса в улучшении делового климата использованы данные по малым предприятиям. С учетом несопоставимых возможностей у наших коллег из США использованы и приведены не только данные по занятости в малом бизнесе, но и по производительности труда, их доле в совокупной добавленной стоимости и т.п.

В работах ИЭПП 2001–2002 гг. удалось не только уйти от экспертных оценок, но и предложить более правдоподобное объяснение преимуществ правовых демократий, обеспечивающих, в частности, свободу слова. Например, эффективность судебной системы общепризнанно связана с вниманием к последней со стороны независимых газет. Вероятность произвольного ареста, ненадлежащего ведения следствия, отказа в защите от уголовников существенно снижается при наличии сильной судебной и «четвертой» власти.

Существуют различные методики оценки качества правовых систем, инвестиционного климата и инвестиционных рисков по странам и регионам.

Среди них рейтинги «экономической свободы» Heritage Foundation (фонд «Наследие» и Cato Institute (Институт Катона, США). Есть методики оценки инвестиционного риска, используемая в моделях CAPM²¹, и ряд иных. К их достоинствам следует отнести глубину спецификации правовых норм и практик, а также сам факт их существования и использования в течение десятилетий.

Их основным общим недостатком является присутствие неформальных экспертных оценок с ранжированием. Тот же недостаток можно отметить и в работе Р. Барро «Детерминанты экономического роста» (Barro, 1999) в которой изучаются факторы экономического роста. Среди них выделяется

¹⁸ Всемирный Банк. Переходный период: анализ и уроки первого десятилетия для стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза. М., 2002.

¹⁹ Смотри индекс либерализации, приведенный в этой работе (Всемирный Банк, 2002, с. 71).

²⁰ См. например: *Мау В., Жаворонков С., Яновский К. и др.* Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах. М.: ИЭПП, 2002.

²¹ Capital Assets Pricing Model.

и правовой порядок (Rule of Law Index), однако он имеет то же экспертно-рейтинговое происхождение.

Примыкающие к научно-теоретическим рейтингам института Катона и фонда «Наследие» прикладные работы по составлению регулярно публикуемых инвестиционных рейтингов (например, агентства Moody's, повысившего рейтинг России накануне вполне предсказуемого конфликта вокруг «ЮКОСа», чреватого глобальным пересмотром не только итогов приватизации²², но и уровня риска продолжения любого бизнеса в России) представляются расширенными вариантами кредитных рейтингов. И, значит, для инвесторов, планирующих краткосрочные портфельные инвестиции, они имеют несомненную ценность, далеко не столь очевидную, однако, для оценки перспектив долгосрочных прямых инвестиций.

Таким образом, потребность в более строгих и формальных оценках представляется весьма насущной, в особенности – для стран с переходной экономикой.

2.2. Опросы о качестве тех или иных институтов

Наиболее развитый и разносторонний подход к формализованному анализу институтов представлен в работе группы исследователей во главе с Питером Мюррелом²³. В составленном из их трудов сборнике, посвященном памяти М. Олсона²⁴, оценивалась эффективность работы судебной системы, правоохранительных органов и иных институтов в странах с переходной экономикой, включая Россию. Мюррел и его коллеги использовали данные судебной статистики (правда, не российской, и только по хозяйственным спорам), а также оценки работы этих институтов, полученные в ходе опросов предпринимателей. К сожалению, последний источник, будучи весьма полезным, эффективным и, в известном смысле, незамени-

²² На необходимость которого вполне прозрачно намекнул Президент («...решили, что на них боженька заснул»). В сочетании с его же требованием «прекратить истерику» по поводу вызвавшего всплеск недоверия к правоохранительным органам демонстративного ареста М. Ходорковского эта оценка Moody's и опасения российских бизнесменов могут быть прокомментированы перефразированным высказыванием нэпмана 20-х гг.: «Неприкосновенность инвестиций Вы гарантируете, но кто гарантирует неприкосновенность инвесторов».

²³ Кэтрин Хендли, Рэнди Ритерман, Тимоти Фрай и другие. Отдельные публикации Т. Фрая выходили также и на русском языке (Фрай, 2002).

²⁴ Murrell P., ed. Assessing the value of law in the transition countries. Michigan University Press, 2001.

мым²⁵, недоступен российским исследователям в силу ограниченного бюджета подавляющего большинства проектов.

2.3. Обзор публикаций по исследуемой тематике

Публикации 2001 г. «Политическо-экономические проблемы российских регионов» (Яновский К.Э., Жаворонков С.В. и др.), и «Политические и правовые факторы экономического роста в российских регионах» (Мау В., Яновский К.), включали формализованное описание нормативных актов (в виде набора логических переменных) и правоприменительных практик (судебная статистика). Эти и некоторые дополнительные данные, используемые для объяснения отличий в экономическом развитии и инвестиционном климате различных регионов, описаны во второй главе. Они дают гораздо более широкий охват институциональных факторов, чем упомянутые выше работы, также использовавшие формальные подходы для анализа схожих проблем. Это позволит в дальнейшем делать, как представляется, существенно более широкие и практически применимые обобщения.

В работе «Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах» (Мау В., Жаворонков С., Яновский К. и др., 2001) рассматриваются различные подходы к определению источников политических и правовых инвестиционных рисков, а также соответствующих факторов экономического роста. Подход, основанный на выделении лишь экономических свобод и гарантий собственности, расширен за счет включения показателей, отражающих ситуацию с базовыми правами, связанными, прежде всего, с гарантиями неприкосновенности личности, а также спроса населения на эти институты.

Полученные в этой работе результаты, показывающие значимость влияния на предпринимательский климат гарантий прав и свобод, продемонстрировали большое значение индивидуальных оценок рисков при принятии решений об инвестировании.

При этом значимость и объясняющая способность независимых переменных заметно повышалась в ряде сочетаний. Сочетание «судебная защита неприкосновенности личности – активность правозащитных организаций» (вне такового судебного статистика оказывалась статистически незначимой на 95% интервале) объясняет до 16% вариации показателя динамики занятости в малом бизнесе. Еще более эффективным (с объясняющей спо-

²⁵ Действительно, важно не только иметь справедливый и быстрый суд. Необходимо, чтобы репутация суда была высока среди экономических агентов. Только при выполнении обоих условий доверие растет, риски падают, а издержки по транзакциям снижаются. Замерить же репутацию напрямую может только опрос.

способностью до 31%) оказалось сочетание данных судебной статистики по применению наказаний за преступления против правосудия (незаконные задержания, фальсификация доказательств и т.п.) с рейтингом свободы слова за 2000 г. при объяснении доли занятых в малом бизнесе в 2001 г. в российских регионах²⁶.

Проблема устойчивости, стабильность институтов, определяемая отношением общества к ним; спрос на институты, выражаемый в демократических странах через результаты выборов, освещается в работе В. Мау, К. Яновского, С. Жаворонкова, Д.Черного «Результаты выборов, как показатель спроса на институты на примере голосований в течение первого послереволюционного десятилетия в странах с переходной экономикой и молодой демократией» (М.: ИЭПП, 2001). В этой работе голосование на первых свободных выборах (в течение первого посттоталитарного десятилетия) интерпретируется как спрос населения на определенные пакеты институтов: на проведение последовательных реформ с утверждением базовых прав и свобод, как фундамента институциональной системы; на реставрацию институтов тоталитарного (авторитарного) управления или на «смесь» из частичных свобод с урезанной частной собственностью, гипертрофированной ролью квазидемократического государства и сильными патерналистскими институтами (раздутой пенсионной системой, пособиями и т.п.).

Важно отметить формализованный характер сортировки партий, в ходе которой давался ответ на вполне определенные вопросы – да или нет, наличие или отсутствие определенного опыта лидеров партии (проведения реформ в правительстве, приватизации, финансовой стабилизации и т.д.), наличие или отсутствие обозначенной позиции (отношение к известным тоталитарным режимам). Для сравнения можно упомянуть сортировку О. Кудинова (2003), по которой в число «консерваторов» (по нашей терминологии «реформистов»), поддерживающих незыблемость прав собственности попали, в частности, «Единство» и ЛДПР, что в свете общественной дискуссии вокруг «дела "ЮКОСа"» выглядит совершенно анекдотично.

Одна из задач описанных выше работ, равно как и данной, – формальный отбор с помощью системы возможно более строгих критериев для оценки значимости институтов. Кроме того, полученные результаты могут дать основания для выработки рекомендаций по «управлению» величиной издержек введения институтов.

Ву и Дэвис (Wu, Davis, 1999) анализировали по своей методике влияние институтов на экономический рост с использованием индикаторов практически противопоставленных «политических» и экономических свобод,

²⁶ См. табл. 3.

определенных и регистрируемых с использованием экспертных оценок и ранжирования. Основной вывод их работы²⁷ – рост зависит от наличия экономических прав, но не зависит от политических; экономические права не зависят от политических; политические права появляются как результат накопления богатства.

Манкур Олсон придерживался противоположной оценки значимости прав человека. В главе «Скрытая тропа к процветающей экономике» сборника «Становление рыночной экономики в странах Восточной Европы» (М., 1994) он указывал именно на «обеспечение прав личности». Олсон подчеркивал ошибочность мнения о том, что обеспечение прав желательно только с точки зрения морали, но является непоправимой роскошью для остальных стран.

В последней опубликованной книге М. Олсона «Мощь и процветание» (Olson, 2000) развевается аргументация тех же тезисов о прямой взаимосвязи возможностей экономического роста и рисков ареста, конфискации собственности при авторитарном режиме. В ней, однако, приводятся аргументы лишь на качественном уровне. Хотя автор подразумевает под правами и гарантии против произвольных репрессий, он не выделяет четко тезис о принципиальной невозможности и бессмысленности разграничения «политических прав», «экономических прав» и «гражданских свобод».

Сравнивая свою известную модель «стационарного бандита» с современными правовыми демократиями, автор приводит следующие доводы. Демократия даже при упрощенной модели, отражающей только материальные интересы, порождает более устойчивый всеобъемлющий интерес (encompassing interest), поскольку структура доходов и спрос на общественные блага большинства избирателей существенно ближе к аналогичным показателям меньшинства, чем у автократа, и к тому же это более стабильно. Так что, несмотря на ограниченный временной горизонт демократически избранного лидера, интерес самой демократии – более всеобъемлющий и стабильный и лучше защищает от конфискации и арестов, нежели династическая автократия.

Сложные и прибыльные виды проектов, сделок, трансакций требуют надежных гарантий прав собственности. Права, гарантированные в развитых странах, являются предпосылкой их развития. Эти гарантии также препятствуют неэффективным перераспределительным практикам. Потому что гарантии прав успешного предпринимателя мешают чьим бы то ни бы-

²⁷ *Wenbo Wu, Otto A. Davis. The two freedoms, economic growth and development: An empirical study // Public Choice 100: 39–64, Kluwer Academic Publishers, 1999.*

ло стремлениям просто отобрать у него излишки и заткнуть, к примеру, дыру в бюджете или поддержать лояльные руководству страны группы.

Эти аргументы представляются весьма основательными, однако и они не опираются на тесты с использованием фактических данных о реальном опыте заимствования институтов модернизирующихся на западный манер обществ.

Л. Бальцерович в книге «Капитализм. Социализм. Трансформация. Очерки на рубеже эпох» (1999) в главе «Политические и экономические системы: проблемы соответствия и эффективности» пытается нащупать более или менее формальные подходы к составлению подлежащего заимствованию набора институтов. Автором анализируются такие «институциональные переменные», как:

- режим предпринимательства – открытый, закрытый, ограниченный;
- «структура собственности» – капиталистическая, социалистическая, смешанная или переходная;
- механизм координации – рыночный, командный, ограниченный рынок и т.п.; автор соотносит их в рамках известных примеров с политическими системами – демократической и недемократической и констатирует, что примеров стабильных социалистических демократий не было и нет.

Бальцерович отмечает, что примеры стабильных демократий с набором соответствующих рыночно-капиталистических «значений переменных» налицо. Однако этот набор фактов сам по себе не доказывает наличия какой-либо значимой причинно-следственной связи между политическими и экономическими институтами. Хотя в предшествующих главах Бальцерович делает вывод о наличии таких связей внутри группы «экономических» институтов. Полезность заимствования прав человека и демократии он обосновывает лишь тем, что они имеют самостоятельную ценность (полезность), в том числе и для власти, давая ей максимальную легитимизацию. Автор, кажется, не вполне строго и удачно называет эти блага «внеэкономической ролью» демократии (экономика, в принципе, может оперировать любыми благами, в том числе и не котирующимися на рынках непосредственно, если есть данные, позволяющие соотносить эти блага с другими и/или количественно их измерять).

Аналогичный подход в оценке базовых индивидуальных прав используется в быстро ставшей известной книге Роберта Кутера (Cooter, 2000)²⁸. Он, как и Олсон, подчеркивает самостоятельную ценность и важность базовых прав (свободы слова, например). Однако данные права интерпретируются

²⁸ Cooter Robert D. The strategic Constitution. Princeton University Press, NJ, 2000.

просто как некое дополнительное благо, чьи значения, уровни можно сравнивать и ранжировать, используя, в принципе, тот же ординалистский подход к оценке полезности, который принят в микроэкономике.

В докладе Ричарда Ролла и Джона Талботта²⁹ представлены исследования взаимосвязи свобод и долгосрочного экономического роста. Авторы приходят к выводу, что свобода прессы, политические свободы и «гражданские свободы» положительно влияют на экономический рост. При этом их интерпретация причин такого влияния построена на эффекте снижения издержек властей на получение информации о ситуации в стране, о проблемах большинства населения (политические права и свобода прессы сводятся, по мысли авторов, в основном к этому).

2.4. Политическая экономия реформ

Представляется особенно важным выделить в пакете импортируемых институтов те, что способствуют созданию политической структуры общества, формированию таких политических предпочтений избирателей, при которых задача построения правового государства может быть успешно решена (т.е. при которых спрос на институты правового государства высок, устойчив, основные вопросы функционирования таких институтов, гарантий основных индивидуальных прав решаются практически консенсусом).

Провал многих попыток модернизации можно интерпретировать как слишком большое превышение издержек введения институтов, обеспечивающих экономический рост, над некоторым приемлемым для общества уровнем, или как отсутствие должных предпосылок для импорта (заимствования) таких институтов.

Аллан Дрейзен (Drazen) одним из первых исследователей³⁰ рассматривал процесс реформ как серию этапов, обусловленных необходимостью и различной способностью реформаторского правительства обеспечивать политическую поддержку проводимым преобразованиям. В России анализом политико-экономических проблем экономических реформ плодотворно занимается, в частности, С. Афонцев³¹.

²⁹ *Richard Roll, John Talbott. Why Many Developing Countries Just Aren't», UCLA, http://www.anderson.ucla.edu/acad_unit/finance/wp/2001/19-01.pdf.*

³⁰ См.: *Drazen Allan. Political economy in Macroeconomics. Princeton University Press, 2000.* Эти же проблемы затрагивались в ряде выступлений в Москве в декабре 2001 г. Анной Крюгер (Ann Kruger).

³¹ Смотри, в частности, доклад на конференции ИЭПП, 2002.

В политологической работе Г. В. Голосова³² содержатся некоторые подходы, которые можно использовать для оценки роли относительных издержек для успешного формирования сильной коалиции. Голосов также вводит понятие «учредительные выборы», отмечая важность складывающегося на первых свободных выборах соотношения сил. С учетом низкой готовности избирателя нести издержки на приобретение информации о политике и политиках такое изначально сложившееся соотношение сил если не между партиями, то между группами партий (или, как их определяет К. Труевцев, «нишами»³³) воспроизводится с известной инерционностью и в дальнейшем. Более важную роль в относительной стабильности уровня поддержки основных политических коалиций играет понятное обстоятельство, что большинство избирателей без весьма веской для них причины не меняют своих предпочтений фундаментально. Такая инерционность характерна даже для молодой демократии, период становления которой насыщен событиями, дающими основание для пересмотра своих позиций. Так, в работах В. Мау и О. Кочетковой одной из наиболее значимых детерминант голосования на $n+1$ -х выборах является голосование (в данном регионе) на n -х (предыдущих) выборах³⁴.

Проблема создания политической коалиции, способной снизить издержки проведения реформ до приемлемого уровня, особенно остра для российских реформ и реформаторов, которые некоторое время не придавали этой проблеме никакого значения. Собственно, серьезного внимания этой проблеме они не уделяли никогда и не уделяют до сих пор.

В одном из последних своих интервью российскому телевидению А. Собчак признал, что его отказ в начале 90-х гг. заняться поддержкой проекта по созданию жестко партийного (праволиберально-демократического) медиа-центра был большой ошибкой. Стоит добавить, ошибкой особенно очевидной в сравнении с поведением других губернаторов, чьи успехи зачастую сводятся к установлению жесткого контроля над всеми СМИ на «своей» территории. При наличии такого контроля СМИ интерпретируют любые ситуации в выгодном для губернатора свете.

³² Голосов Г.В. и др. Первый электоральный цикл в России 1993–1996. М., 2000.

³³ Труевцев К. Партигура для парламента и партия президента (Закономерности развития многопартийности и избирательного процесса в России). М.: ГУ–ВШЭ, 2001.

³⁴ Мау В., Кочеткова О., Яновский К., Жаворонков С., Ломакина Ю. Экономические факторы электорального поведения и общественного сознания (опыт России 1995–2000 гг.). М.: ИЭПП, 2001; Кочеткова О. Экономические факторы электорального поведения (Опыт России 1995–1996 гг.). Научные труды №15. М.: ИЭПП, 1999 (и др. – смотри список источников).

Сам факт тройного переизбрания мэра Москвы Ю. Лужкова и двойного – бывшего губернатора Санкт-Петербурга В. Яковлева подчеркивает справедливость запоздалых суждений А. Собчака. Оба столичных градоначальника уделяли вполне сопоставимое внимание жилищно-коммунальному хозяйству своих городов и тому, кто, где и как будет об этом самом хозяйстве писать. Уровень монополизации региональных СМИ в столицах – один из самых высоких по стране. Что, с точки зрения экономической теории, в высшей степени рационально, коль скоро дает желаемый эффект.

Собственно, ключевое отличие в политическом обеспечении реформ в Великобритании и в России, несмотря на, казалось бы, полную несопоставимость по масштабам задач, – это тип лидерства и тип лидера. Даже в стране, где для реформ не требовалось титанических усилий, частичные успехи были обеспечены сколачиванием высокоэффективной коалиции, укреплением партии и фракции (резкое повышение роли «заднескамеечников» по сравнению с «переднескамеечниками», не всегда полностью лояльными радикальным реформам; прямые и регулярные контакты партийного лидера, а потом и премьера со всеми депутатами, не говоря уже о «кнутах» – организаторах фракции, в то время, как предшественники ограничивались лишь общением со «старшим кнутом») и т.д., т.е. кропотливой и регулярной политической работой, включавшей некоторое, хотя и не совсем поверхностное ознакомление с научным экономическим содержанием проблем руководителями «партии и правительства».

В России *невольные* лидеры реформаторов инстинктивно отторгли политику, как нечто глубоко им чуждое и грязное. Отсюда и заявления Е. Гайдара и А. Чубайса в конце 1999 г. об отсутствии личных амбиций и претензий на власть. Отсюда невнимание к СМИ и к регулярной политической работе. Отсюда, наконец, невероятная уступчивость Е. Гайдара (ноябрь 1993 – предложение первого места в объединенном списке С. Шахраю, аналогичные предложения повторно, при посредничестве Ю. Лужкова, Г. Явлинскому, Г. Попову и С.Ш ахраю; лето 1995 – предложение первого места Г. Явлинскому в пакете с поддержкой его на президентских выборах и обязательством фактически уйти из политики). Не столь уж трудно отказываться от того блага, которое не слишком высоко ценится. А это и есть, с нашей точки зрения, показатель непрофессионализма в политике, равносильный равнодушию предпринимателя к прибыли.

Отчасти те же замечания относятся и к Лешеку Бальцеровичу, как справедливо отметил это обстоятельство г-н Клаус, чье суждение приводит сам польский реформатор.

Однако высказанные замечания нисколько не снижают ценности наблюдений людей, оказавшимися в то самое время в том самом месте.

Многие их наблюдения и догадки весьма впечатляют и заслуживают самого пристального внимания.

Несколько наивная, но поразительно напоминающая нашу картина политических проблем реформ, естественных корней этих проблем изображена Л. Бальцеровичем (в главе «О посткоммунистических преобразованиях», с. 158³⁵) так: «Мирные, благодаря этому молчаливому соглашению, преобразования в Центральной и Восточной Европе, безусловно, отличаются от кровавых революций. Однако они тоже имеют важные последствия для трансформации. Во-первых, прежние элиты сохраняются без изменений и ждут соответствующего момента, чтобы использовать в избирательных кампаниях недовольство населения, которое, как это ни парадоксально, будет тем сильнее, чем больший урон нанесен экономике этой элитой. Во-вторых, нарождающийся новый класс капиталистических предпринимателей и менеджеров охватывает и значительную часть представителей бывших элит, что ведет, в свою очередь, к ослаблению общественной поддержки капиталистических преобразований и может усилить нападки части бывшей оппозиции на тех, кто находится в данный момент у власти³⁶. Подобные конфликты внутри бывшей оппозиции, безусловно, на руку силам старого режима».

«В условиях коммунизма... перед гласностью... жестко контролируемые средства массовой информации не показывали в своих материалах негативные аспекты системы. После освобождения этих средств... они обратили свое внимание на все то, о чем прежде было запрещено говорить и писать... Этому способствовал также низкий профессиональный уровень журналистов, получивших образование при социализме. В итоге общественное мнение день ото дня все больше оказывалось под влиянием средств массовой информации, постоянно находившихся в погоне за негативными явлениями. Телезрители ошибочно принимали преувеличенную видимость нежелательных явлений, таких, как преступность или нищета, за их действительный рост. Этот «эффект видимости», отсутствующий в классических демократиях, мог склонить к неблагоприятным оценкам проводимых преобразований и, как следствие, повлиять на результаты выборов и будущее направление экономических преобразований³⁷».

³⁵ Бальцерович Л. Социализм, капитализм, трансформация: очерки на рубеже эпох. М., 1999.

³⁶ В России – это часть лидеров и активистов «ДемРоссии» – Л.Баткин, Ю.Афанасьев и др.

³⁷ Бальцерович Л. Социализм, капитализм, трансформация: очерки на рубеже эпох. М., 1999. С. 160.

Полезный инструментарий для анализа типичных даже для стабильных рыночных экономик реформ (изменение ставок налогов и величины государственных расходов) предлагают С. Ландон (Landon S.) и Д. Райан (Ryan D.L.) в статье «The Political Costs of Taxes and Government Spending» («Политические издержки обложения налогами и правительственных расходов») ³⁸.

На материалах провинциальных выборов в Канаде оцениваются предельные издержки различных типов (и уровней) налогов и государственных расходов. При этом используется два варианта модели. В первом зависимой переменной является вероятность поражения инкамбента, во второй – процент голосов, поданных за действующего депутата. Независимые переменные – государственные расходы и налоги.

Ту же проблему, но на материале выборов в легислатуры штатов в США, изучает Р. Собел (Sobel R.S.) ³⁹. Автор пытается оценить издержки повышения налогов и снижения расходов для членов законодательных собраний штатов. В статье делается вывод о значимости обеих величин по отдельности. Но это различная значимость. Различие вытекает из условия первого порядка максимизации вероятности переизбрания. Идеологическое позиционирование депутатов влияет на соотношение значимостей разных видов действий. Так, для республиканца оказывается, что его издержки от поддержки повышения налогов выше, чем от поддержки снижения расходов.

Растет число эмпирических исследований: Тимоти Фрай, (2002,1), Игорь Клямкин, Лев Тимофеев (2000). В их работах демонстрируется рост спроса на правовой порядок со стороны нарождающегося в России «среднего класса» – мелких и средних предпринимателей. Подобные исследования подтверждают правомерность ожиданий постепенного роста такого спроса до электорально значимого уровня и в России.

Переходные политические системы анализируются целым рядом исследователей в зависимости от фона перехода к демократии (экономический рост/спад, наличие мощных институтов, способных пережить кризис, и т.д.) ⁴⁰. При этом количественный анализ также не применяется, равно как и не фокусируется внимание на собственно электоральных проблемах.

³⁸ Canadian Journal of Economics. Feb. 1997 30 (1). P. 85–111.

³⁹ Sobel R.S. The political Costs of Tax Increases and Expenditures Reductions: Evidence from State Legislative Turnover («Политические издержки увеличения налогообложения и сокращения правительственных расходов») // Public Choice. 1998 July 96 (1–2). P. 61–79.

⁴⁰ См., например: Нуреев Р.М. (ред.). Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). М., 2001.

В 2001 г. в серии «Научные труды ИЭПП» опубликована статья В. Мау, К. Яновского и С. Жаворонкова «Результаты выборов как показатель спроса на институты на примере голосований в течение первого послереволюционного десятилетия в странах с переходной экономикой и молодой демократией», результаты которой использованы в настоящей работе. В ней проверялось предположение о том, что ключевой предпосылкой введения институтов рыночной экономики и правовой демократической системы, резко снижающей издержки введения таких институтов, является способность реформаторов сформировать выигрывающую коалицию в поддержку проводимых преобразований. Гипотеза проверялась на странах с переходной экономикой (период 1989–1999 гг.) и осуществлявших свой «переход» после войны Западной Германии, Японии и Италии.

3. Методика формального анализа

3.1. Модель

Предполагается, что экономический рост зависит от широкого набора факторов. От стартового уровня, от набора показателей бюджетной и налоговой политики, от наличия природных ресурсов, от политических и правовых институтов.

В каждом случае на статистических данных или на данных, формально описывающих институты, с помощью набора логических переменных проверяется наличие статистически значимой взаимосвязи между ростом и фактором и выявляется знак взаимосвязи. Темпы роста зависят от, соответственно: i -го институционального фактора, политических факторов, исходного уровня экономического развития:

$$Y = Y(F_i); Y = Y(F_p); Y = Y(F_{st}).$$

Институциональные факторы – это наличие той или иной нормы в национальном законодательстве, статистика обращений в Европейский суд по правам человека, наличие проигранных правительством дел в судах (в каждой каденции рассматриваемого периода) и др. Наличие признаков независимого суда или эффективных процедур защиты прав в международных инстанциях, вероятно, должно снижать риски ведения дел.

Политические факторы – уровень электоральной поддержки реформаторов и их оппонентов (определяемых по формализованной методике), стратегия экономической политики (финансовая стабилизация осуществляется в течение одного-двух лет или растянута во времени). Исходный уровень экономического развития – стартовый ВВП на душу, баланс бюджета.

Перечисленные политические и институциональные факторы, как предполагается, влияют на уровень доверия в экономике, на индивидуальные оценки политических рисков (политических, к примеру, в случае прихода к власти антиреформистской партии, провозглашающей необходимость национализации или расправ со своими оппонентами).

Ниже, в *табл. 2* и *4* приведена часть результатов регрессионного анализа, включая все результаты, оказавшиеся статистически значимыми.

В *табл. 2¹* приведена часть наиболее показательных регрессий, оказавшихся незначимыми.

3.2. Данные

Для применения формального анализа были использованы следующие данные:

- статистика Международных финансовых организаций – Международного валютного фонда (International Financial Statistics, December 2001) Всемирного Банка (World Development Indicators, 2003) и национальных статистических ведомств;
- электоральная статистика по тем странам, где проходили свободные, по использованному нами определению, выборы;
- нормы национальных конституций и иных законодательных актов. Данные источники информации использовались для определения значений институциональных переменных;
- данные международных и национальных правозащитных организаций, а также национальных экспертов. Так же, как и предыдущий источник информации, данные правозащитных организаций и оценки экспертов использовались для определения значений институциональных переменных. При этом использовались ответы национальных экспертов только на вопросы о наличии или отсутствии судебных прецедентов (правоприменительных практик) или о наличии публикаций, попадающих под определение «оппозиционных». Использование подобного источника информации позволило избежать с одной стороны, трудоемкого поиска данных в многочисленных национальных банках информации, а с другой – субъективных оценок, получаемых при балльных оценках или ранжировании;
- статистика обращений стран Центральной и Восточной Европы в Европейский суд по правам человека за 90-е гг.

Остановимся несколько подробнее на таком компоненте, как электоральная статистика по странам, где проходили свободные, в соответствии с использованным нами определением, выборы.

Далеко не по всем странам удавалось собрать полный набор сопоставимых данных. Поэтому для анализа использовались лишь линейные регрессии, в каждой из которых число наблюдений определялось доступностью информации. Соответственно для каждого соотношения мы специально указывали число наблюдений (см. *табл. 2 и 4*).

Выбор переменных зачастую определялся издержками доступа к данным и возможностью сбора сопоставимых данных.

3.3. Набор стран

В табл. 1 представлен список стран, по которым удалось собрать достаточный объем информации для проведения формального анализа, с указанием рассматриваемого периода и краткой характеристикой проводимых реформ.

Таблица 1

Страны и периоды перехода

Страна	Рассматриваемый период	Примечания
1	2	3
Западная Германия	1948–1957	Модернизация под давлением США
Италия	1946–1955	Модернизация под давлением США
Япония	1946–1955	Модернизация под давлением США
Испания	1977–1986	Демократизация южноевропейских стран в 70-е – 80-е гг.
Португалия	1975–1984	Демократизация южноевропейских стран в 70-е – 80-е гг.
Греция	1975–1984	Демократизация южноевропейских стран в 70-е – 80-е гг.
Тайвань	1950–1991	Период авторитарной модернизации
Тайвань	1992–2001	Период демократического развития
Корея	1996–1992	Период авторитарной модернизации
Корея	1993–2002	Период демократического развития
Босния	1992–2001	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Болгария	1990–1999	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Хорватия	1992–2001	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Чехия	1990–1999	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Восточная Германия	1990–1999	Поглощение, спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Венгрия	1990–1999	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Эстония	1990–1999	Восстановление независимости, спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС

Продолжение таблицы 1

1	2	3
Латвия	1990–1999	Восстановление независимости, спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Литва	1990–1999	Восстановление независимости, спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Македония	1992–2001	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Молдова	1992–2001	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Черногория	1992–2001	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Польша	1990–1999	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Румыния	1990–1999	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Сербия	1992–2001	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Словакия	1990–1999	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Словения	1992–2001	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Грузия	1992–2001	Спрос элиты только на гарантии развитых стран в сфере безопасности, сохранения независимости
Армения	1992–2001	Слабовыраженный спрос на вхождение «в Европу», значимый фактор войны.
Албания	1992–2001	Слабовыраженный спрос на вхождение «в Европу»
Украина	1992–2001	Спрос элиты только на гарантии развитых стран в сфере безопасности, сохранения независимости
Россия	1992–2001	Слабовыраженный спрос на вхождение «в Европу» в сочетании с острой и ярко выраженной проблемой «потери империи» и соответствующей национальной идентичности, затрудняющей формирование коалиции в поддержку реформ
Монголия	1991–2000	Слабовыраженный спрос на «вхождение в Европу»
Индонезия	1967–1998	Авторитарная модернизация
Азербайджан	1992–2001	Авторитарная модернизация
Киргизия	1992–2001	Слабовыраженный спрос на вхождение «в Европу»
Казахстан	1992–2001	Авторитарная модернизация
Беларусь	1992–2001	Слабовыраженный и (среди политической элиты) ограниченный по времени – до 1994 г. спрос на вхождение «в Европу»
Сингапур	1959–1990	Авторитарная модернизация
Малайзия	1971–2000	Авторитарная модернизация
Мексика	1992–2001	Демократическая модернизация
Бразилия	1986–1995	Демократическая модернизация

Продолжение таблицы 1

1	2	3
Аргентина	1983–1992	Демократическая модернизация
Чили	1976–1985	Модернизация с авторитарной и демократической фазами
Гватемала	1986–1995	Авторитарная модернизация, страна находилась в состоянии гражданской войны
Никарагуа	1991–2000	Демократическая модернизация
Турция	1983–1992	Наложение политических институтов демократии на результаты попыток авторитарной модернизации
Египет	1976–1985	Умеренно-националистический вариант авторитарной модернизации
Китай	1979–1988	Коммунистический (партийный) вариант авторитарной модернизации
Лаос	1991–2000	Коммунистический (партийный) вариант авторитарной модернизации
Вьетнам	1991–2000	Коммунистический (партийный) вариант авторитарной модернизации

В главе 5, посвященной факторам, снижающим издержки импорта институтов, выборка стран существенно меньше. Это вызвано несопоставимостью стран с авторитарными режимами и демократических восточноевропейских государств в ситуации, когда один из основных инструментов анализа – интерпретация связи экономических показателей с показателями электоральной статистики.

4. Оценка значимости импортированных институтов: формальный анализ

4.1. Основные результаты

Таблица 2

Результаты регрессионного анализа

№	Объясняемые переменные	Независимые переменные с коэффициентом	Число наблюдений	R ² (adjusted R-square)	t-статистики
1.	GDP _{10/pre} – ВВП 10 года реформ по отношению к предкризисному уровню	0.303*GDP _{osmall} Стартовый уровень ВВП на душу ниже 1500 долларов 1990 г. (логическая)	47	0,071	2,130
2.	GDP _{10/pre}	0.677*Balance ₀ Баланс бюджета в первый год реформ	21	0,430	4,010
3.	GDP _{10/pre}	0.513*Desinfl Подавление инфляции за один стабилизационный эпизод (логическая)	21	0,217	2,388
4.	GDP _{10/pre}	0.58*CivServ – Наличие нормативной и действующей АГС (логическая)	27	0,306	3,338
5.	GDP _{10/pre}	0.476*EHRCad – число дел принятых к рассмотрению Евросудом по ПЧ	25	0,193	2,597
6.	GDP _{10/pre}	0.446*EHRCsat – число удовлетворенных исков	25	0,164	2,390
7.	GDP _{10/pre}	0.458*FreeMed – деятельность оппозиционных СМИ без давления правоохранительных органов (логическая)	25	0,176	2,472
8.	GDP _{10/pre}	0.439*GovCourtfl – наличие в каждой из каденции дел, проигранных правительством	25	0,158	2,343

Примечание: Исходные данные для расчетов приведены в Приложениях.

Статистически незначимыми оказались все переменные, связанные с налоговым законодательством, законодательством о банках и банковской деятельности; переменные, описывающие административные барьеры и

издержки доступа к гражданскому правосудию по реализации договорных обязательств (издержки начала бизнеса и правового принуждения к исполнению договоров). Также незначимыми оказались действия правительств по присоединению к международному союзу правовых государств, как правило – к ЕС, и многие другие.

Большинство значимых переменных связано:

- с реформой силовых структур. (Альтернативная Гражданская Служба – см. в интернет-версии данного исследования www.iet.ru); преследование функционеров, как правило, связанное с деятельностью репрессивных органов авторитарного или тоталитарного режима;
- с выбранным сценарием финансовой стабилизации;
- с эффективностью судебной защиты прав человека и независимостью суда. При этом наибольшей (после электоральной поддержки реформистов – см. ниже – в *табл. 4*) объясняющей способностью отличаются соотношения, отражающие эффективность финансовых стабилизационных мер правительства в первые годы реформ.

Значимым является фактор свободной прессы. Точнее, в нашем случае – оппозиционной, что несколько уже. Соотношение *7 табл. 2* и соотношения *1–3 табл. 3* (см. ниже)

Институт свободы слова и независимости прессы имеет компоненту, связанную с неприкосновенностью личности: свобода слова может трактоваться как неприкосновенность личности, критикующей власть и влиятельных сограждан. В отсутствии свободы слова резко ослабляются гарантии неприкосновенности личности в узком смысле слова – снижается прозрачность следствия и суда, снижается их качество и т.д. Однако эффект обеспечиваемой свободой слова и свободной прессой прозрачности имеет и более прямое экономическое значение. Без свободной прессы, заинтересованной в разоблачениях, резко снижаются эффективность государственного управления, расходования бюджетных средств, качества принимаемых законов. Свободная пресса – ключевое условие эффективности процедур современного административного управления, сервисного государства, ориентированного на результат бюджетирования. Потому что как только государственный служащий оказывается «непросвечиваемым» прессой, его стимулы к оппортунистическому поведению, к сокрытию информации, к раздуванию необходимых для выполнения задачи его ведомства средств оказываются несбалансированными угрозой разоблачения или, по меньшей мере, критики журналистов и экспертного сообщества.

Свободная пресса при условии ее действия в рамках конкурентного рынка является также инструментом обеспечения прозрачности крупных

корпораций, предлагающих свои акции неопределенному кругу лиц. Механизм стимулов здесь примерно такой же, как и в случае с государством.

Не выявлено существенной зависимости успеха реформ (скорости преодоления постреволюционной рецессии) и государственно-политического устройства (федерация или унитарное государство, парламентская или президентская системы – см. исходные данные для анализа в Приложении 9).

Также не выявлено зависимости экономического роста от каких-либо особенностей конституционного правосудия (исходный материал для формализованного анализа также представлен в Приложении).

Часть из соотношений, оказавшихся статистически незначимыми, приведены в *табл. 2*¹.

Таблица 2¹

**Некоторые из институциональных переменных,
оказавшихся незначимыми**

№	Объясняемые переменные	Независимые переменные с коэффициентом	Число наблюдений	R ² (adjusted R-square)	t-статистики
1	2	3	4	5	6
1.	GDP _{10/pre} – ВВП 10 года реформ по отношению к предкризисному уровню	Число необходимых процедур для регистрации бизнеса	35	–0,027	–0,309
2.	GDP _{10/pre}	Количество дней затрачиваемых на регистрацию	35	–0,019	0,594
3.	GDP _{10/pre}	Цена регистрации, в % в НД на душу населения	35	–0,004	0,930
4.	GDP _{10/pre}	Минимальные требования к уставному капиталу	35	–0,018	0,641
5.	GDP _{10/pre}	Число необходимых процедур для принуждения к исполнению контракта через суд	35	–0,030	0,003
6.	GDP _{10/pre}	Количество дней для такой реализации условий контракта	35	0,007	1,117
7.	GDP _{10/pre}	Издержки по принуждению к исполнению контракта через суд, в % к ВВП на душу населения	35	–0,023	–0,495

Продолжение таблицы 2¹

1	2	3	4	5	6
8.	GDP _{10/pre}	Временные издержки на процесс банкротства	31	-0,025	-0,510
9.	GDP _{10/pre}	Денежные издержки на процесс банкротства, % к имуществу банкрота	31	-0,034	-0,107
10.	GDP _{10/pre}	Максимум возмещения депозита в системе страхования вкладов	46	-0,023	-0,041
11.	GDP _{10/pre}	Наличие института ограниченного (неполного) возмещения мелких вкладов	46	-0,022	-0,154
12.	GDP _{10/pre}	0,161* Смещение главы государства исключительно по процедуре импичмента (правоприменительная практика)	47	0,060	1,974
13.	GDP _{10/pre}	Парламентская республика (логическая переменная)	47	0,000	1,002
14.	GDP _{10/pre}	Федерация (логическая переменная)	47	0,001	1,028

Если же учесть вполне очевидную взаимозависимость способности реформаторского правительства быстро осуществить финансовую стабилизацию, поставить под контроль бюджетный дефицит – и готовность общества принимать решительные меры в экономике, то роль гарантий базовых личных прав следует признать ключевой для успеха реформ. Ведь именно эти институты и являются в первые годы реформ, когда их трудности налицо, а плодов будущего экономического роста еще приходится ждать, основным достижением реформаторов. Если общество ценит их высоко – оно продлевает мандат реформаторов, несмотря на спад в промышленности и неясные перспективы адаптации к свободному рынку. А значит, опубликованная нами в 2001 г. вместе с первым тестом гипотеза⁴¹ о значимости спроса на институты общества «Rule of Law» получает дополнительное подтверждение.

Аналогичные результаты были получены ранее при анализе институциональных особенностей российских регионов в 90-х гг. прошлого века. Представляется плодотворным сравнение полученных и приведенных выше результатов с основными результатами формализованного сравнительного институционального анализа на данных российских регионов. Прежде всего это полезно для объяснения причины не слишком высокой объясняющей способности всех соотношений, не учитывающих спрос на институты (электоральную статистику).

⁴¹ См. упомянутую выше работу Мау, Жаворонкова, Черного, Яновского.

Таблица 3

**Основные результаты статистического институционального
анализа на данных по российским регионам**

№	Вид зависимости	Описание переменных	R ² (adjusted R-square)	t- статисти- стики
1	2	3	4	5
1	$\text{SmBempl} = 35,753 + 0,168 * F2 + 0,684 * F4 + 0,210 * F9$	Объясняемая переменная – занятость в малом бизнесе в российских регионах, 2001 г.; независимые переменные получены методом главных компонент: F2 – главная компонента, характеризующая, преимущественно активность правозащитных организаций, F4 – поддержка реформаторов на выборах и наличие оппозиционных СМИ в регионе, F9 – наличие обвинительных приговоров по преступлениям против прав человека и против правосудия	0,521	2,104 8,554 2,632
2	$\text{SmBemplDyn} = 0,522F2 + 0,166F4 + 0,333F9 - 0,28F11$ $(\text{SmBemplDyn} = 0,522F2 + 0,333F9 - 0,28F11)$	Объясняемая переменная – динамика занятости в малом бизнесе в российских регионах, 2001 г. по сравнению с 1995 г. (пиком занятости); Независимые переменные: F2 – главная компонента, характеризующая, преимущественно активность правозащитных организаций и электоральную поддержку реформаторов; F4 – наличие оппозиционных СМИ; F9 – отсутствие электоральной поддержки антиреформаторов; F11 – систематические попытки властей регулировать цены	0,461 (0,440)	6,156 1,954 3,931 –3,299 (F2 6,039 F9 3,856 F11 –3,236)

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4	5
3	SmBemplDyn= 2,017+ 0,374*EL99Reform+ 0,154*COURTDEFDM2+ 0,227*SMIRAT00	Независимые переменные: – голосование за реформаторов на выборах 1999 г. в регионе; – наличие двух и более приговоров по статьям УК, предусматривающим наказания за нарушение неприкосновенности личности и права на судебную защиту; – рейтинг свободы прессы за 2000 г.	0,289	3,513 1,531 2,076
4	SmBemplDyn= 6020+ 1965* COURTDEFDM2+ 1211* HROactCourt	Независимые переменные: – наличие двух и более приговоров по статьям УК, предусматривающим наказания за нарушение неприкосновенности личности и права на судебную защиту; – наличие случаев выигранных правозащитными организациями или при их участии (помощи) судебных дел, на конец 2000 г.	0,156	2,009 3,137
5	SmBemplDyn=6,162+ 1,315* HROactCourt	Независимая переменная: см. выше, соотношение (4)	0,121	3,369
6	SmBemplDyn=3,606+ 315*EL99Reform	Независимая переменная – голосование за реформаторов на выборах 1999 г. в регионе	0,225	4,778

1	2	3	4	5
7	FOR_DIRINV=155+ 0,374*Dumm_Rent – 0,251*RestPrice	Объясняемая переменная: Прямые иностранные инвестиции в 1996–1999 гг. Независимые переменные: – дамми на нефте- и газодобывающие регионы (получающие часть рентных платежей) – действующие или отмененные по протесту прокуратуры на территории региона нормативные акты: ограничение цен	0,172	3,557 –2,384

Источник: Мау В., Яновский К., Жаворонков С. и др. Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах. М.: ИЭПП, 2002.

Статистически надежные результаты, показывающие связь между индикаторами инвестиционного климата в российских регионах и показателями качества гарантий базовых прав (неприкосновенности личности) – применения наказаний за нарушение прав человека, за преступления против правосудия (фальсификацию доказательств и т.п.), имеют небольшую объясняющую способность. Резонно было бы ожидать, что эти институты не столь уж существенно различаются от региона к региону в федеративном государстве, но куда более существенно – между странами. Однако и при анализе международных данных мы не получаем объясняющей способности свыше 20%, если не используем электоральной статистики.

Это может быть объяснено отсутствием возможности собрать сопоставимую судебную статистику по значительному числу стран (хотя бы для панельной регрессии). Такая возможность отсутствует как в силу естественных отличий законодательства, так и, главным образом, в силу трудоемкости сбора соответствующих данных.

Однако такая задача не представляется принципиально неразрешимой. Настоящее же исследование, использующее лишь данные по трем показателям качества институтов, защищающих права личности, – число обращений в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), число удовлетворенных исков и наличие в каждой из каденции дел, проигранных правительством, – не может дать объяснения, сопоставимого по качеству с национальной судебной статистикой. Правда, в национальной судебной статистике ряд индикаторов имеет неоднозначную трактовку (например, число

удовлетворенных жалоб на незаконный арест, сигнализирующее либо о низком качестве работы правоохранительных органов, либо о жестких критериях суда). Но они могут быть проверены сравнением с другими показателями и с аналогичной статистикой в стабильных правовых государствах.

Многое здесь может объяснить сам факт проведения решительной, включающей массовую замену персонала, реформы правоохранительных органов и судебной системы. При проведении такой реформы наличие установленных судом фактов незаконных арестов – сигнал возможного неблагополучия системы в целом. При отсутствии же подобной реформы вероятнее всего – позитивный сигнал возможности с помощью внешнего общественного давления добиться реализации своих прав даже в рамках заведомо репрессивной системы правосудия и правоохраны.

Число обращений в ЕСПЧ в странах «старой Европы» сравнительно велико. Этот факт объясняется, скорее всего, не трагической безысходностью положения личности в этих странах, а уровнем правовой культуры, позволяющим адвокату использовать дополнительный инструмент для решения проблем своих клиентов.

Это сравнение как раз и позволяет утвердиться в мысли о полезности использования такого индикатора для переходных стран и раскрывает связь экономических показателей с конкретным институтом, защищающим базовые личные права – адвокатурой.

Другой проблемой является сопоставимость объясняемой переменной в модели работы 2002 г.⁴² и настоящей. Несопоставимость (точнее неполная сопоставимость) данных по занятости в малом и среднем бизнесе мешает использовать этот очень важный показатель в международной модели. Изменение определения понятия «малое предприятие» по занятости с «не более 200» до «не более 100» в 1996 г. привело к существенному снижению среднесписочного числа занятых в России (см. *рис. 1*). Это иллюстрирует и проблему расчетов по выборке переходных стран. Хотя на качественном уровне разница в официально регистрируемой занятости в бизнесе, который можно было бы отнести к понятию «средний и малый» (Small and medium enterprises – SME⁴³), составляющая в России 10–15% и 25–75% в странах Центральной и Восточной Европы⁴⁴, более чем очевидна.

⁴² *May V., Жаворонков С., Яновский К. и др.* Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах. М.: ИЭПП, 2002.

⁴³ Не более 250 занятых – смотри: www.srdc.metu.edu.tr/webpage/projects/hermes/Project/documents/abproj1.doc или http://www.nel.co.uk/raising_finance_eligible.html#.

⁴⁴ Смотри статистику российских малых предприятий: <http://docs.rcsme.ru/rus/RC/Statistics/>; если сравнить с данными <http://www.unecce.org/indust/sme/stat95.htm>: Польша – почти три четверти занятых (*табл. 5* – данные по занятости в малом и сред-

Динамика занятости в малом бизнесе в 1995–2002 гг.

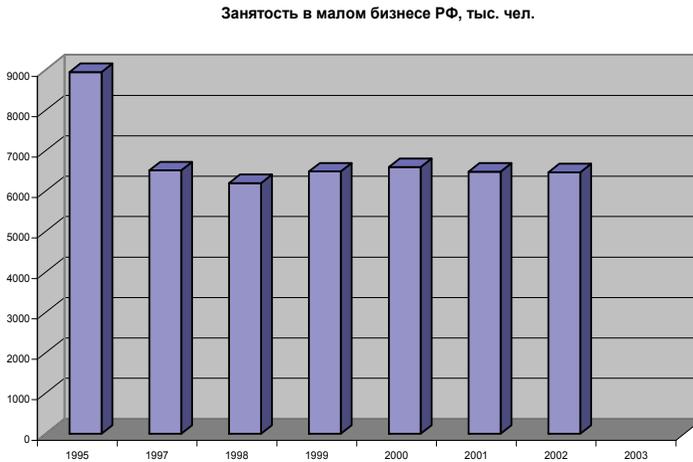


Диаграмма наглядно демонстрирует исчерпанность импульса реформ 1992 г. для развития малого бизнеса. Отсутствие данных за 2003 г. не позволяет пока оценить результаты «дерегулирования». Хотя в свете результатов данной работы можно прогнозировать небольшое увеличение занятости в 2003 г. в связи с проведением этих реформ, снижающих фактические ограничения частной собственности, налагаемые избыточным регулированием. Также прогнозируем спад занятости в последующие годы в связи с ослаблением гарантий неприкосновенности личности, если эта негативная тенденция начала века не будет преодолена в ближайшее время.

Полученные результаты не дают возможности устанавливать точную шкалу значимости институтов. Однако этих результатов вполне достаточно для того, чтобы сфокусировать наше внимание на ключевых, входящих в набор базовых индивидуальных прав. Это набор институтов обеспечивающих неприкосновенность личности. Кроме свободы слова – это эффективность судов, адвокатуры и неправительственных правозащит-

нем бизнесе на середину 90-х гг.); Словакия – около 30%. Болгария на 1998 г. – 44% включая средние предприятия (от 100 до 250 занятых) и 31% на малых предприятиях (до 100 занятых) <http://www.nsmsb.org/nsmsb1.doc> – сайт национальной ассоциации малого и среднего бизнеса.

ных организаций. Соотношения 5, 6, 8 табл. 2 и 1–5 табл. 3 подтверждают предположение о высокой значимости для человека вообще и для рационального «экономического» человека тем более – собственной жизни, свободы (по крайней мере, инверсии тюремного или аналогичного заключения) и безопасности.

4.2. Неявные предпосылки неинституциональной экономической теории

Представленные выше выводы кажутся вполне тривиальными. Однако, как было показано в обзоре литературы в первой главе, такие подходы отнюдь не являются в современной экономической науке ни общепринятыми, ни даже популярными. Объяснение этому феномену может быть найдено, если учесть, что «основные силы» экономической науки сосредоточены в странах «Rule of Law» и большинству ученых не приходит в голову обращать внимание на, казалось бы, скорее «политические» институты. Даже в тех случаях, когда предметом анализа экономиста становятся страны, в которых уровень государственного и общественного насилия в отношении личности просто режет глаза, западные коллеги проходят мимо, полагая, видимо, что эти печальные обстоятельства должны быть предметом анализа политолога или моралиста⁴⁵. В качестве же причин экономических неурядиц приводятся стандартные – избыточность государственного вмешательства (государственная собственность, регулируемые цены).

В то же время не столь уж удаленный от Африки Израиль являл собой печальный пример избыточной государственной активности на протяжении четырех послевоенных десятилетий. Фрагменты антирыночного законодательства значительны и по сей день, налоговая нагрузка весьма тяжела. Ситуация усугубляется затяжным конфликтом со всеми соседями, включая тех, с кем формально заключен мир⁴⁶. Только темпы экономического роста даже в отсутствии африканских природных ресурсов⁴⁷ несопоставимы с африканскими. Единственным серьезным институциональным отличием Израиля от африканских стран в этот период было наличие гарантий от насилия со стороны соседей, общины, полиции, государственной безопасности в отношении предпринимателя, добившегося успеха. Даже

⁴⁵ Смотри статью П.Колье и Я.В.Гуннинга «В чем причины медленных темпов экономического роста Африки» в сборнике «Очерки о мировой экономике: Выдающиеся экономисты мира в Московском Центре Карнеги» (М., 2002).

⁴⁶ Что не мешает им по десяткам тоннелей перебрасывать оружие для совершения террористических актов на территорию Израиля.

⁴⁷ Правда, при наличии еврейского человеческого капитала.

если этот успех режет всем глаза. Предпринимателя тихо ненавидели, но не сажали, не убивали, не грабили его дом и не уводили в рабство жену. Что существенно сказывалось на предпринимательском климате.

Ученые переходных стран, которые легко могут сравнивать ситуации, стимулы хозяйствующих субъектов и правоприменительные практики принципиально различных правовых систем находятся в данном направлении институциональных исследований в заведомо выигрышном положении. Это положение позволяет сделать следующее обобщение, которое представляется важным итогом наших работ последних трех лет: *Полученные в течение 2001–2003 гг. результаты сравнительного анализа значимости для переходной экономики различных институтов позволяют выдвинуть предположение о том, что неоинституциональная экономическая теория в целом построена на важном, хотя и неявном (имплицитном), допущении о наличии и укорененности в обществе того набора институтов, которые мы обозначили во введении как базовые индивидуальные права и свободы.*

Прямые или косвенные указания на эту предпосылку присутствуют или просматриваются у М. Олсона (Мощь и процветание, 2000), Д. Стиглица (Куда идут реформы, 1999), Р. Ла-Порта, А. Шляйфера и Р. Вишны (Закон и деньги, 1996)⁴⁸. Но удобнее всего, как представляется, сослаться на К. Эрроу и его знаменитую теорему. Точнее, на допущение об отсутствии диктатора. Еще точнее – на то, как в действительности, при необходимости верификации на страновых наблюдениях, можно было бы верифицировать наличие или отсутствие лица, чье решение определяет общественный выбор.

Эти предпосылки выявляются при сопоставлении институциональных систем «Rule of Law» и «Rule of Force». Современный опыт показывает, что диктатор может более или менее благополучно существовать и при конкурентных выборах, на которых на каждый участок можно допустить десяток независимых иностранных наблюдателей и при строжайшем выполнении самого совершенного законодательства о выборах.

Диктатор может править даже при наличии парламентской оппозиции (и даже если она составляет большинство в парламенте). Он предопределяет любые решения, даже формально не национализируя собственность. Он, по выражению А. Гитлера, лишь «социализирует людей». К Э. Шеварнадзе и Р. Кочаряну применить определение «диктатор» в строгом смысле нельзя, несмотря на многочисленные и обоснованные претензии оппозиции и

⁴⁸ R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R.W. Vishny. Law and Finance// (NBER Working Paper. 1996. No. 5661).

международных наблюдателей к процессу проведения выборов и подсчета голосов. Однако утверждать, что оба обладали стопроцентной возможностью провести любое решение, которое считают оптимальным, было бы преувеличением.

А вот духовный лидер Ирана аятолла Хомейни пока еще может игнорировать оппозицию, несмотря на оппозиционное большинство в парламенте и даже на «оппозиционного» президента. «Президент» Тейлор в Либерии до недавнего времени тоже мог. Его ключевой лозунг во время «предвыборной» кампании был начертан на плакатах малолетних солдат его армии: «Он убил мою маму, он убил моего папу, я голосую за него». Смысл этого лозунга прост и понятен каждому, родившемуся и выросшему в обществе, основанном на власти силы. Тейлор указывал своим оппонентам, а также тем, кто обдумывал возможность проголосовать за оппонентов, на свою решимость и способность физически их уничтожить. Поэтому оппозиция имела смысл только как альтернативная вооруженная банда. Выборы же теряли всякий смысл. Этот же нехитрый механизм объясняет и результаты всех выборов в Чечне, начиная с 1991 г., независимо от того, голосовало ли подавляющее большинство за единство с Россией или за независимость.

Если можно убить или, не ограничивая себя процедурой закона, посадить любого, процедуру выборов можно сохранить. Она ни на что не повлияет. Ни один рациональный субъект, выбирающий в известной ситуации жизнь, а не кошелек, отказ от акций, а не тюремное заключение, то есть имеющий лексикографические предпочтения в отношении жизни и свободы, не пожелает бросить диктатору вызов.

Итак, при отсутствии гарантий жизни и неприкосновенности личности выборы перестают быть выборами, оппозиция и пресса – реальными контролерами власти, собственность – собственностью. Действительно, частная индивидуализированная собственность является таковой лишь до тех пор, пока собственник на свободе. Иначе издержки распоряжения ею возрастают многократно, а использование и обладание становятся почти полностью невозможными. Более того, возможность сохранить хотя бы юридический титул собственности становится весьма маловероятной, если мы принимаем допущение о лексикографическом характере предпочтений модального субъекта относительно своей жизни и свободы по отношению к другим благам. При таких предпочтениях он охотно меняет титул обесценившейся для него собственности на свободу (или даже просто на жизнь): соглашается продать акции аффилированному с властями лицу по символической цене или переписать недвижимость на имя такого лица и т.п.

4.3. Проблемы авторитарной модернизации

Перечень стран в *табл. 1* содержит немало государств с авторитарным сценарием модернизации (иногда даже на грани тоталитарного – Китай, Вьетнам). В то же время во многих случаях в силу несопоставимости (нет свободных выборов, другая структура экономики и населения, иной стартовый уровень ВВП на душу населения и многое другое) или отсутствия данных эти страны не включались в статистический анализ. Исключением среди значимых факторов оказался как раз стартовый уровень ВВП (соотношение 1 *табл. 2*). Институциональные факторы – «экономические» институты в большинстве своем оказались незначимыми и отражены в *табл. 2*¹. В то же время нельзя обойти тот факт, что многие авторитарные страны демонстрируют очень высокие темпы экономического роста – куда более высокие, чем даже лидеры реформ в Центральной и Восточной Европе. Данный подраздел является комментарием к общим проблемам стран с низким стартовым уровнем ВВП и авторитарным сценарием модернизации. В нем сделана попытка объяснить как их сегодняшние успехи, так и указать на пределы и издержки столь быстрого роста.

Еще в работе 2002 г., посвященной политическим и правовым факторам экономического роста в России [Мау, Yanovskiy, 2002], высказывалось предположение о минимальном наборе институтов, обеспечивающих, до определенных пределов, экономический рост при низком стартовом уровне. Остановимся на объяснении этого феномена несколько подробнее.

Высокие темпы экономического роста в странах авторитарной модернизации объясняются отчасти низким стартовым уровнем (смотри соотношение 1 в *табл. 2*). Другим объяснением, также частичным, может быть банальная недостоверность статистики в условиях отсутствия демократических механизмов, обеспечивающих прозрачность страны в целом: оппозиции, независимой прессы, независимой интеллектуальной деятельности (хорошо известны проблемы нестыковки ряда показателей при весьма впечатляющих цифрах экономического роста в Беларуси, отмеченные, что характерно, лидерами полулегальной оппозиции).

Однако существуют и иные объяснения. Сравнительный анализ институтов таких авторитарных стран не только с развитыми правовыми странами, но, главным образом, с тоталитарными странами выявляет ряд важных отличий и дает дополнительные варианты объяснения. Первый вариант, описанный М. Олсоном [Olson, «Power and Prosperity» – «Мощь и процве-

тание», 2000], хорошо известен⁴⁹. Однако Олсон не объясняет, почему происходит отказ элиты от тех самых механизмов, которые обеспечивают тоталитарной системе способность к мобилизации ресурсов, высокой норме накопления и при этом позволяют сохранять приемлемый уровень прозрачности «сверху вниз» за счет поддержания уверенности в неотвратимости свирепой расправы в случае малейших подозрений в нелояльности вообще и в сокрытии информации, в частности.

Среди перечисленных в *табл. 1* «переходных стран» есть такие, которые осуществляли переход от разных уровней жесткости тоталитарной модели (Албания, Китай, Вьетнам, послевоенная Германия от вполне жесткой, Россия, Польша, Венгрия от существенно более мягких форм разлагающегося тоталитаризма, Восточная Германия занимает промежуточное положение между ними). Есть – строившие институты общества основанного на власти закона после падения авторитарного режима (Греция, Испания, Португалия середины 70-х гг.).

Сравнивая те наборы институтов, которые обеспечивают рост в каждом из рассматриваемых случаев, можно заметить два принципиально отличающихся типа перехода.

Первый – от крайней формы тоталитарной диктатуры или от *roving-bandit* схем максимизации ренты в кратко- и среднесрочном периоде к более долгосрочной схеме *stationary bandit*. Очевидно, хотя и не описано подробно у того же М. Олсона, что сам переход сопровождается резким снижением уровня повседневного насилия и предоставлением определенных гарантий прикосновенности личности более или менее широкому кругу элиты при условии сохранения лояльности. Такой переход вызывается и стимулируется страхом самой элиты перед безграничным и непредсказуемым насилием, т.е. он может быть объяснен достаточно просто – предъявлением элитой спроса на личную неприкосновенность. В некоторых таких случаях новый лидер и элита сходятся на том, что все теперь могут передавать свои полномочия, свою власть (а также связанную с ними собственность) по наследству.

Иначе переход «первого типа» представляется не вполне логичным – в СССР большая часть элиты была совершенно сталинистской, она разделяла с И. Сталиным большую (Н. Хрущев) или меньшую (Л. Брежнев) долю ответственности за насилие. Итак, по мнению Олсона, сталинская схема была весьма эффективной, в том числе и экономически (единая фирма с мощной

⁴⁹ Экстремальный уровень насилия, его регулярность снижают вероятность оппортунистического поведения менеджеров, вся экономика работает как единая фирма, принадлежащая собственнику – диктатору.

мотивацией собственника–диктатора и внутренней прозрачностью, снижением транзакционных издержек за счет насилия или его угрозы). Но тогда почему от нее отказались? Почему к ней не вернулись после отстранения Н. Хрущева, в конце концов? Почему не удался эксперимент Ю. Андропова, спустя короткое время после смерти которого в миниатюре повторился процесс выработки новых ориентиров элитой, как и в 1953–1956-х гг. и при «новом Хрущеве»? Предлагаемая же схема отвечает на этот вопрос.

При переходе «первого типа» – от крайней формы тоталитаризма к мягкой, или к авторитарному правлению, описываемому классической олсоновской схемой «стационарного бандита» (с наследованием), в ряде случаев происходит легализация части промыслов, за которые ранее грозили жестокие и необычные наказания. По понятным причинам, именно такие случаи сопровождаются сравнительно продолжительным периодом экономического роста с высокими темпами.

При всей сложности замера снижения рисков государственной расправы эта тенденция очевидна. Тот же Китай, который уверенно лидирует по числу смертных казней⁵⁰ и явно не лидирует по открытости и справедливости судебной системы, продемонстрировал, начиная с конца 70-х гг., несомненное снижение масштаба убийств, осуществляемых государством. А это – несомненный и очень сильный сигнал снижения рисков. В СССР подобное снижение не сопровождалось легализацией частной экономической инициативы. В Китае, Вьетнаме, Лаосе такая легализация имела место, а потому снижение рисков быть убитым государством оказалось экономически плодотворнее, чем в СССР. Однако фактор снижения рисков был, очевидно, значимым везде. Основные получатели сигнала – это те, кто заинтересован в небольших инвестиционных проектах, связанных с относительно малыми транзакционными издержками (ферма, небольшая мастерская, небольшой магазин и т.п.).

При этом риски масштабных проектов остаются очень высокими, если предприниматель не защищен мощной корпорацией, иностранным гражданством и, желательно, постоянным проживанием за границей. Об этом говорят недавние примеры арестов крупнейших бизнесменов в еще авторитарном Китае и в уже авторитарной России.

В рамках авторитарного режима неразрешимы проблемы коррупции. Институты такого государства не в состоянии сдерживать в разумных пределах расходы на «оборону» и «безопасность» независимо от наличия реальных угроз (наращивание вооружений Китаем при снижении внешних

⁵⁰ Смотри, в частности, <http://www.hrw.org/asia/china.php> и <http://www.amnesty.org/ailib/intcam/china/>.

угроз после развала СССР), «престижное государственное потребление» (космическая программа Китая⁵¹). Естественно, почти все выигрыши от возможностей «электронного правительства», практически все преимущества Good Governance недоступны таким странам, несмотря на отчаянные усилия иностранных советников.

Наконец, серьезной угрозой долгосрочным перспективам развития авторитарных стран являются *отложенные издержки* [Яновский, 2003⁵²], которые связаны как со способом решения текущих политических проблем, так и с неясными, но, по видимому, неизбежными перспективами *второго перехода*. Если в рамках авторитарного или тоталитарного государства проявляются религиозные, национальные и иные потенциально весьма болезненные проблемы, то их решение не просто с опорой на силу, но, что важнее, без сколько-нибудь эффективной обратной связи будут всегда далеки от оптимальных. Опыт СССР, Югославии и Индонезии дает тому немало примеров⁵³.

Опыт поставторитарного развития (условно назовем его «*переходом второго типа*») целого ряда стран Южной Европы, Восточной Азии и Латинской Америки показывает, что длительный экономический рост возможен даже на фоне ряда явно неблагоприятных факторов. Таких, как необходимость нести значительную часть тех самых отложенных издержек, как политическая нестабильность, проявление новыми демократическими властями популизма и рост «социального государства», старение населения (что само по себе может и должно стать темой отдельного исследования), рост регуляций (при присоединении к ЕС, к примеру) и многие другие проблемы. Но рост в этих странах наблюдался, и отмеченные факторы не мешали этим странам постепенно наверстывать отставание от более развитых европейских государств. А, значит, потенциал перехода второго типа весьма велик. По всей видимости, проявления той самой нестабильности, национальных проблем и т.п. при демократии в долгосрочном периоде могут быть куда менее опасны, чем открытая инфляция в сравнении с подавленной.

Итак, общее в феномене поставторитарного роста, несмотря на все проблемы сопоставимости упомянутых выше стран с трех континентов, – его

⁵¹ Космический корабль, затем станция с регулярными рейсами на нее – смотри http://www.space.com/missionlaunches/china_station_020415.html.

⁵² Научный доклад, представленный на соискание ученой степени кандидата экономических наук (на правах рукописи).

⁵³ О природе и последствиях существования «отложенных издержек» см. подробнее ниже, в разделе, посвященном факторам, определяющим уровень издержек принятия решений избирателями и политиками.

природа. Он не может быть объяснен ростом «экономических свобод», так как популистские тенденции в таких странах бывают весьма опасными и способны создавать впечатление, что, к примеру, гарантии частной собственности при Франко могли быть надежнее, чем при правительстве социалистов. Но реальные гарантии прав собственности, связанные с появлением гарантий неприкосновенности личности, оказываются зачастую куда более существенными. Другим, хотя и менее значимым, с нашей точки зрения, объяснением является снижение уровня коррупции.

Кроме перечисленных выше объяснений высоких темпов экономического роста в авторитарных странах, существует множество локальных объяснений успехов отдельных стран. Так, доступ к новым рынкам в рамках ЕС был локальным явлением для трех южноевропейских стран. Также локальным является и ограничение национального суверенитета. Правда, если учесть определенные ограничения такого рода, налагаемые тесным военным сотрудничеством Тайваня и Южной Кореи с США, объясняющая способность этого фактора выросла бы.

Но мы не стали учитывать эти ограничения в модели и по формальным, и по содержательным соображениям. Главный формальный критерий «ограничения суверенитета» в данной работе – возможность оспорить приговор национального суда в наднациональном, формализованное взятие государством обязательств дополнительно гарантировать неприкосновенность личности и право на жизнь в этих азиатских государствах отсутствовали. Одна только отмена смертной казни для страны с чрезвычайно неэффективной системой правоохранительных и судебных органов является существенным прогрессом (хотя отсутствие смертной казни в правовом государстве не всегда и не столь уж очевидно является отрицательным фактором).

Большой проблемой, наряду с сопоставимостью для сравнительного анализа опыта стран, осуществлявших реформы политической и юридической системы в разное время и при существенно различающихся геополитических и экономических условиях, является отсутствие данных по влиянию многих из таких реформ на экономическое и политическое развитие стран в долгосрочном периоде. Это характерно также и для посттоталитарных стран Центральной и Восточной Европы. В настоящий момент для решения этой проблемы нет никаких предпосылок, единственная возможность – выждать несколько десятилетий и тогда уже приступить к анализу на иной, несопоставимо лучшей фактической базе.

5. Факторы, определяющие уровень издержек заимствования институтов для избирателей и политиков

5.1. Мощь и решимость реформаторских коалиций как ключевое условие снижения издержек до приемлемого уровня

В настоящей работе авторы протестировали на расширенной выборке сделанные ими ранее (Мау, Жаворонков, Яновский и др., «Результаты выборов, как показатель спроса на институты на примере голосований в течение первого послереволюционного десятилетия в странах с переходной экономикой и молодой демократией», 2001) выводы о высокой значимости создания и поддержания в период реформ мощной коалиции в поддержку последовательных реформ (как правило, не менее 40% избирателей).

Первоначальная выборка 2001 г. расширена за счет включения в нее Никарагуа, где реформы проводились примерно в то же время, что и в восточноевропейских странах, Восточной Германии, по которой считались данные по «новым землям», исключая Берлин, так как он большей своей частью фактически является «старой землей», а также Армении и Грузии (данные представлены в таблице ???). Также тестирование производилось на выборке из 27 стран, дополненной тремя южноевропейскими поставторитарными странами (период середина 70-х – середина 80-х гг. XX в.) – Испанией, Грецией и Португалией, а также азиатскими странами – посттоталитарной Монголией и поставторитарной Кореей.

Сортировка партий (точнее, ее результаты) приведена в Приложении 8.

Кроме того, мы попытались на возможно большей выборке (данные представлены в таблице, приложенной к разделу, посвященному выбору институтов) протестировать гипотезу о значимости таких инструментов нейтрализации мощи антиреформистских коалиций, как люстрации и судебное преследование функционеров прежнего режима.

Статистический анализ на расширенной выборке подтверждает значимость электоральной поддержки реформаторов и, в существенно меньшей степени, отрицательное значение поддержки антиреформаторов⁵⁴ при от-

⁵⁴ Резкое уменьшение, практически исчезновение статистически значимого влияния электоральной мощи антиреформаторских партий при увеличении числа наблюдений может быть объяснено, прежде всего, существенными отличиями «институци-

сутствии статистически регистрируемого влияния поддержки «центристов», сторонников «градуалистских» реформ.

Таблица 4

Результаты регрессионного анализа

№	Объясняемые переменные	Независимые переменные с коэффициентом	Число наблюдений	R ² (adjusted R-square)	t-статистики
1	2	3	4	5	6
1	GDP _{10/pre}	0,357*WitchHunt Преследование по суду функционеров старого режима (логическая)	39	0,104	2,535
2	GDP _{10/pre}	0.347*Lustr Применение процедур люстрации	39	0,097	2,253
3	GDP _{10/pre}	0.771*Электоральная поддержка, в среднем за период наблюдения реформистских партий	22	0,574	5,410
4	GDP _{10/pre}	0.666*Электоральная поддержка, в среднем за период наблюдения реформистских партий – 0.229* Дамми на страны, вовлеченные в военные конфликты	22	0,597	4,279 <u>-1,471</u>
5	GDP _{10/pre}	0,75*Электоральная поддержка, в среднем за период наблюдения реформистских партий	27	0,545	5,670
6	GDP _{10/pre}	0.647*Электоральная поддержка, в среднем за период наблюдения реформистских партий – 0.222* Дамми на страны, вовлеченные в военные конфликты	27	0,568	4,437 <u>-1,520</u>
7	GDP _{10/pre}	Электоральная поддержка, в среднем за период наблюдения антиреформистских партий	22	0.103	<u>-1.847</u>

онального пакета), ассоциированного с «антиреформаторами» из добавленных страновых наблюдений. Очевидно, что ПДС из Восточной Германии и даже СФНО из Никарагуа не вполне сопоставимы с российскими и даже чешскими коммунистами (т.е. ПДС и СФНО являются «антиреформаторами» в существенно меньшей степени). В Грузии, Армении и южноевропейских странах мощь явных антиреформаторов – коммунистов невелика. В Корее они в явно выраженном виде вообще не представлены в парламенте (в виде самостоятельной фракции). Нет их и на Тайване. Просто там повестка дня – отношение к тоталитарным Китаю и КНДР.

Продолжение таблицы 4

1	2	3	4	5	6
8	GDP _{10/pre}	Электоральная поддержка, в среднем за период наблюдения антиреформистских партий	27	0,004	<u>-1,050</u>
9	GDP _{10/pre}	Электоральная поддержка, в среднем за период наблюдения антиреформистских партий	16 (только посткоммунистические демократические страны без Вост. Германии)	0.178	-2.061

Источник: см. Приложение 9.

Примечание: подчеркнуты значения *t*-статистик факторов, оказавшихся статистически незначимыми. Остальные – статистически значимы.

Продемонстрированная высокая значимость обеспечения электоральной поддержки реформ в условиях перехода при демократическом режиме свидетельствует, с нашей точки зрения, о предпочтении сжатых во времени реформ градуалистскому сценарию их проведения.

Значение поддержки избирателями ключевых реформ подтверждено ранее и на данных российских регионов (где вместо аналога ВВП – валового регионального продукта использовались различные показатели благосостояния, например, динамика числа частных автомобилей на 1000 жителей, поскольку статистика по ВРП пока еще несравнимо менее надежна, чем статистика автомобилей⁵⁵). Значимость поддержки реформаторов даже на региональных данных заслуживает особого внимания еще и потому, что институциональные различия между регионами существенно меньше, чем между странами. В случае с регионами, по-видимому, большую роль играла связь между прореформаторскими настроениями и человеческим капиталом. Регионы, более «богатые» в этом смысле, имели больший потенциал адаптации к рынку и, соответственно, более склонны поддерживать реформаторов на выборах. Влияние поддержки реформаторов на инвестицион-

⁵⁵ Смотрите подробнее Май В., Жаворонков С., Яновский К., Черный С. (2001).

ный климат в регионах (на занятость в малом бизнесе) иллюстрируется регрессиями, приведенными выше в *табл. 3*, а также в работе Мау В., Жаворонкова С., Яновского К. и др. «Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах» (М.: ИЭПП, 2002).

Быстрые и радикальные реформы в сочетании с сигналами о неуступчивости правительства реформаторов наносят тяжелый удар по антиреформистским группам и коалициям и могут снижать сопротивление реформам. Политическим лидерам таких групп и коалиций сложнее оправдывать свою деятельность перед участниками, когда группа «теряет все», нежели когда группа теряет лишь небольшую часть ренты. Сложнее сохранить финансовую возможность для организации политической контр-кампании, а также мощную и устойчивую мотивацию для таковой. При потере всего способность для контрудара падает. Потеря источника ренты ставит участников группы перед выбором – вкладывать в кампанию последнее без явных перспектив успеха либо искать применения накопленным ресурсам в другой сфере деятельности. Не без оснований можно ожидать, что при таком развитии событий наиболее радикальные лидеры антиреформистов могут потерять привлекательность и поддержку, прежде всего, финансовую.

Так, казавшееся очень мощным «лобби» советской перераспределительной торговой системы, служившей одним из каналов для конвертации власти коммунистической элиты в материальные блага, быстро растеряло свой вес. Оно оказалось неспособным повлиять ни на решение об отпуске цен и снижении тарифов на импорт, ни поставить под монопольный контроль приватизированные магазины. Эти структуры так и не смогли оправиться от шока 2 января 1992 г. и как возможный канал политического влияния утратили привлекательность для потенциальных участников перераспределительной коалиции. Другим примером, приведенным А. Руновым («Институциональный анализ становления частной собственности в постсоветской России» Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук, 2003)⁵⁶, является военно-промышленный комплекс России (ВПК), потерявший в 1992 г. большую часть своего основного (внутреннего) рынка и вместе с ним и политическую мощь, в результате чего постоянно проигрывал в лоббистской мощи топливно-энергетическому

⁵⁶ Следует отметить, что сам А.Рунов в своей диссертации делает едва ли не противоположные выводы. Однако он опирается при этом главным образом на общетеоретические соображения, а не на собственную находку – явные потери в представительстве ВПК в Думе 1993 г. по сравнению со Съездом народных депутатов России 1990 г. (добавим, что напрямую ассоциированный с ВПК список Вольского вообще не прошел пятипроцентный барьер ни в 1993, ни в 1995 г.).

комплексу (ТЭК). Здесь стоит добавить сравнение с агропромышленным комплексом АПК. Директора АПК избежали жесткого, принудительного, внешнего реформирования («расправы «реформаторов-большевиков» по терминологии Стиглица–Эллермана). Им поручили градуалистски самореформироваться. Это позволило директорам сохранить безраздельный контроль над собственностью «своих» предприятий, сохраниться политически и весьма эффективно лоббировать свои интересы, блокируя реформы в течение почти 10 лет.

Наиболее вероятной трактовкой значимости фактора преследования функционера свергнутого тоталитарного (авторитарного) режима (соотношения 1 и 2) может быть значение его как мощного сигнала обществу о решимости реформаторов не допустить реставрации и сигнала участникам антиреформаторской коалиции о ничтожности ее шансов добиться уступок от правительства, не говоря уже о шансах на возвращение к власти. Что так же, как и в случае жесткости проведения собственно экономических реформ, может содействовать ослаблению таких коалиций и сопротивления реформам.

Таблица 4¹

Продолжительность существования коммунистического режима и спрос на реформы

№	Объясняемые переменные	Независимые переменные с коэффициентом	Число наблюдений	R ² (adjusted R-square)	t-статистики
1.	GDP _{10/pre} – ВВП 10 года реформ по отношению к предкризисному уровню	-0,615*Commun_length – продолжительность существования коммунистического режима ⁵⁷	1. 19	0,341	-3,213
2.	GDP _{10/pre}	0,764*(электоральная поддержка реформаторов)	2. 19	0,559	4,881
3.	Commun_length	-0,666*(электоральная поддержка реформаторов)	3. 19	0,411	-3,682
4.	Commun_length	0,492*(электоральная поддержка антиреформаторов)	4. 19	0,197	2,328
5.	GDP _{10/pre}	-0,590*Commun_length	5. 23	0,317	-3,348

⁵⁷ Для стран Прибалтики отсчет велся с 1940 г., но два года нацистской оккупации засчитывались за один год социализма, 1990–1991 гг. также засчитывались за один год – соответственно значение объясняемой переменной было 48. Аналогично оценивалась для соотношения 5 табл. 4¹ продолжительность тоталитаризма для Албании (48) и Молдовы (47) кроме, естественно, поправки на 1990–1991 гг.

Данные *табл. 4¹* подтверждают гипотезу о связи между длительностью постреволюционной рецессии и продолжительностью существования коммунистического режима. Причем связь продолжительности коммунистического эксперимента с электоральными предпочтениями заметно сильнее прямой связи этого показателя с динамикой ВВП, т.е., вероятно, продолжительность этого периода реализует свое влияние на макроэкономические параметры опосредованно – через электоральные предпочтения, и далее – через выбор соответствующих прорыночных или антирыночных институтов, величины политических рисков.

Предположение, что поддержка реформаторов вбирает в себя также фактор позитивной самооценки способностей индивида к адаптации к рынку, косвенно подтверждается тем, что связь электоральной поддержки с динамикой ВВП для данной выборки сильнее связи продолжительности коммунистического правления и электоральной поддержки реформистов.

В то же время связь электоральной поддержки антиреформистов с продолжительностью тоталитарного режима сильнее влияния поддержки антиреформаторов на динамику ВВП (t -статистика – 1,816, $R^2_{\text{adjusted}} – 0,113$). Что также может быть истолковано как результат опосредованного воздействия продолжительности коммунистического правления на глубину постреволюционной рецессии.

Очевидной, однако, является связь электоральных предпочтений (спроса на институты) с продолжительностью существования тоталитарного режима. Эта связь также может быть объяснена на индивидуальном уровне (т.е. удовлетворяет требованиям «методологического индивидуализма») через большую уверенность в своей способности адаптироваться к рынку жителей стран, проживших вне рыночной системы два поколения, по сравнению с гражданами стран, население которых проживало при такой системе три поколения.

Пятое соотношение посчитано на выборке из 23 стран, с дополнением стран, выборы в которых не отвечали минимальным требованиям, т.е. отсутствовали минимальные гарантии неприкосновенности личности, свобода союзов или свобода слова. В число таких стран вошли Албания, Азербайджан, Казахстан и Киргизия. Дополнение не привело ни к увеличению объясняющей способности факторов, ни к существенному росту значения t -статистики.

В целом можно отметить, что критерий продолжительности тоталитарного периода хорош тем, что с существенно меньшими издержками дает сопоставимый с критерием электорально выраженного спроса на институты результат. Недостатком данного критерия является невозможность оценить ситуацию в странах с близким показателем продолжительности соци-

алистического или иного тоталитарного эксперимента, но существенно отличающимся по готовности населения к проведению реформ и заинтересованностью в новых институтах. Например, отличие ситуации в Румынии, Болгарии, Молдавии, с одной стороны, и Чехии, Словении, Словакии, Венгрии, Польше и Прибалтике, с другой. Критерий спроса, выраженного через поддержку формально определяемых «реформистских» партий, позволяет дать адекватный прогноз развития ситуации после первых же выборов и корректировать его с использованием результатов опросов и последующих выборов.

5.2. Проблемы медиа-рынка

Одной из наиболее очевидных причин развала прореформаторской коалиции в России, а затем, с не столь уж большим лагом, и обвала «главного завоевания реформ»⁵⁸ – свободы слова стала резкая смена отношений между реформаторами и прессой. Изменение двигалось от последовательной поддержки до агрессивного шельмования. Примером могут служить публикации больших, но отнюдь не перегруженных фактами статей, направленных на дискредитацию А. Чубайса и А. Собчака в «Известиях» при главном редакторе И. Голембиовском.

Данный подраздел посвящен попытке рационального объяснения быстрых смещений позиций журналистов и других действующих на медиа-рынке игроков. Итак, констатация того очевидного факта, что институт свободы слова укоренился в нашем обществе гораздо слабее, чем казалось в 90-е гг., стала уже общим местом. Выяснилось, что все гарантии права журналистов критиковать власть (в основном, федеральную; точнее – только президента) основаны только на личных качествах первого президента. Хотя неравномерность распределения свободы слова по уровням власти – федеральному, региональному, а также между регионами – и раньше демонстрировала неблагополучие в этой сфере⁵⁹.

В 90-х гг. проблема сводилась к неспособности и нежеланию правоохранительных органов осуществлять на всей территории страны господство права, реализацию законодательства. Проблема усугублялась как сла-

⁵⁸ Как мы отмечали выше, действительно ключевого института, обеспечивающего снижение предпринимательских рисков и эффективность рынков.

⁵⁹ Например, вплоть до 1999 г. персонами, абсолютно закрытыми для критики в центральных (и тем более региональных СМИ), являлись мэр Москвы Ю. Лужков и президент Татарстана М. Шаймиев. При том, что резкая критика Б. Ельцина и – в период их работы в правительстве – А. Чубайса, Е. Гайдара, Б. Немцова стала общим местом в выступлениях журналистов самой разной политической ориентации.

бым спросом населения на базовые права и свободы, формально описанным в работах авторов настоящей публикации в 2001–2002 гг., так и слабым спросом реформистского крыла российской политической элиты на свое сохранение у власти.

Ситуацию на медиа-рынке (его изолированных или по иным причинам самостоятельно значимых сегментах) можно, сильно упрощая, свести к следующим вариантам:

- монополистический спрос и монополистическое предложение. Такая ситуация наблюдается в странах «реального социализма», а также в странах с радикальными режимами иного толка, например исламистскими. В данном варианте спрос предъявляет государство, которое является единственным заказчиком всех услуг, и от его оценки зависит вознаграждение и даже само заключение контракта о покупке услуги;
- монополия со стороны предложения – конкуренция со стороны спроса. С помощью этой упрощенной схемы можно описать ситуацию на рынках электронных СМИ в некоторых авторитарных и полуавторитарных государствах, включая отдельные страны с переходной экономикой – такие, как Хорватия при Ф. Туджмане, Сербия при С. Милошевиче и Россия при В. Путине. В данном случае потребитель может сигнализировать о своих предпочтениях подпиской, и предпочитаемые СМИ не могут быть уничтожены простым административным решением, потому что у потребителя есть альтернативные каналы влияния на ситуацию, в том числе на власти и на монополию – бойкот, демонстрации и другие политические действия;
- олигополистическое предложение и конкурентный спрос (рынки TV в большинстве стран, электронные СМИ в странах неустойчивой демократии и др.);
- конкурентное предложение и конкурентный спрос (радио, печать, Интернет в развитых правовых государствах).

Тип рынка может значимо влиять на стимулы игроков.

Необходимо отметить, что наиболее широко распространенной моделью телевизионного сегмента медиа-рынков в большинстве правовых государств является олигополистическая. Это объясняется тем, что уровень первоначальных инвестиций в создание общенационального телевизионного канала даже в небольшой стране может составлять сотни миллионов долларов, что создает высокий барьер для входа и способствует становлению олигополистической структуры на этом сегменте рынка. Если на старте уже существует один или несколько государственных каналов, то вероятность становления даже не олигополистической, а монополистической структуры возрастает. Потенциальный инвестор не может быть уверен в

успешности вторжения на рынок. При этом существует альтернатива в виде инвестиций в принятие нужных решений по управлению уже имеющимися техническими ресурсами. И она может оказаться весьма привлекательной, если новое демократическое правительство не обнаруживает несокрушимой решимости немедленно избавиться от медиа-активов, распродав их на аукционе с участием иностранцев.

Вместе с тем журналист, бывший техническим, хотя формально «творческим» работником при тоталитарном (авторитарном) режиме, с появлением свободы слова и рынка получает новые возможности. Возможности, с одной стороны, продавать свои услуги на рынке, а с другой, не отвечать собственным имуществом за экономическую неэффективность государственного теле- или радиоканала, если у него есть доступ к государственным ресурсам. Любую попытку давления он легко интерпретирует как покушение на свободу слова. Отбив такие попытки, он волен заключать «теневые» контракты напрямую, постольку, поскольку в состоянии сам или по договоренности с небольшим числом коллег решать, кого пригласить в передачу, у кого взять интервью и т.п.

Для иллюстрации проблемы приведем несколько примеров.

1. А. Евстафьев вспоминает, с какими проблемами он сталкивался, когда пытался использовать ресурсы 1-го государственного телеканала для разъяснения гражданам и налогоплательщикам их прав и возможностей при проведении приватизации⁶⁰. Та же ситуация повторилась при попытке подготовки передач, способствовавших снижению издержек граждан на адаптацию к рынку, председателем подкомитета по приватизации ВС РФ П. Филипповым, которого вытеснял из «Останкино» г-н Малащенко, будущий заместитель В. Гусинского.

2. Острый конфликт вокруг чешского телевидения. Ведущие партии попытались вполне законно реализовать право прямого контроля над государственным ТВ. Журналисты полунасильственно (забастовка с оккупацией служебных помещений) бойкотировали выполнение законно принятого решения, утверждая, что закон противоречит фундаментальному праву – свободе слова⁶¹. Граждане поначалу журналистов поддержали, но потом журналисты утратили их поддержку.

⁶⁰ «Мы делаем красивое телевидение. А ваша передача некрасивая. Не рейтинговая». Это была стандартная отговорка господина Шевелева. На самом деле истинная причина отказа была совершенно в другом. Эфирное время – это возможность поставить рекламу. Это деньги, в конце концов» (А.Евстафьев, глава «Как мы делали рекламу приватизации» [Чубайс и др., 1999, с. 228–229]).

⁶¹ Радио «Свобода», «Факты и мнения», 27 января 2001 года, www.svoboda.org.

3. По примеру чешских коллег болгарские тележурналисты организовали в 2001 г. эффективный нажим на парламент с требованием принять закон, резко снижающий ответственность государственных СМИ, по образцу принятого под прямым давлением забастовщиков чешского закона. Удар пришелся по реформаторскому правительству Союза Демократических Сил (СДС). Менее чем через полгода оно проиграло выборы.

Если сравнить проблемы России с ситуацией в других переходных странах и обратить внимание на стимулы, возникающие в среде журналистов и менеджеров крупных СМИ, нельзя не отметить следующие общие, причем взаимосвязанные черты:

1. Сильно монополизированные рынки, основанные на централизации технических ресурсов, в особенности обслуживающих электронные СМИ.
2. Непрозрачность крупных структур, финансируемых за счет бюджета, создающих возможность реализации журналистами и иными сотрудниками СМИ собственных коммерческих проектов с присвоением значительной части выручки.
3. Возможности конвертации с минимальными издержками политического влияния в деньги и наоборот; сильные стимулы лиц, контролирующих занимающие ведущее (доминирующее) положение на рынке СМИ, использовать их для извлечения ренты (шантажа политиков и предпринимателей, оплаченной поддержки их проектов и т.п.⁶²).
4. Государственная поддержка электронных СМИ (от прямого финансирования до передачи в пользование на льготных условиях ресурсов, налоговых льгот, административных барьеров для входа на рынок конкурентов и т.д.) и их рыночная власть создают сильные стимулы для политиков добиваться контроля над такими СМИ. Ведь выигрыши стратегии захвата контроля в игре политика – увеличение шансов переизбраться на следующий срок и предотвращение политического давления – столь значительны, что перекрывают в краткосрочном периоде любые издержки. Этим, отчасти, можно объяснить поведение российской исполнительной власти в 2000–2002 гг.
5. Уязвимость для давления со стороны СМИ избирательно лишь тех элитных групп, которые по идеологическим, этическим или иным причинам не считают для себя возможным жестко расправляться с оппозиционными СМИ.

⁶² См.: *Засурский Я.* Реконструкция России. Масс-медиа и политика в 90-е. М., 2001. С. 217, в том числе о стратегиях группы «Мост» (там же, с. 88–89, 223, 225) и Березовского (там же, с. 219).

Очевидно, что все эти явления и порождаемые ими стимулы возникают прежде всего в результате того, что журналисты и менеджеры СМИ имеют возможность пользоваться и распоряжаться государственным имуществом. То есть имуществом, над которым нет и не может быть эффективного контроля со стороны собственника.

В силу перечисленных факторов журналисты, большинство из которых на ранних стадиях революции – будь то российской (до конца 1991 г.) или чешской (1968 и 1989 гг.) – казались «гвардией антитоталитарной революции» вдруг стали едва ли не главным тараном на вооружении антиреформистских, даже реставраторских коалиций и групп. Такой выбор обусловлен объективным соотношением выигрышей при разных стратегиях поведения и является естественным для «рационального субъекта».

При этом ситуация 1996 г. показала не «продажность» журналистов, а лишь раз продемонстрировала тот же уровень рациональности и ответственности, который безо всяких указаний свыше подвигает большинство СМИ Запада поддерживать свое правительство в решающие моменты (война в Заливе, в Афганистане) или наиболее общественно значимые кампании (например, кампанию против употребления наркотиков). Хотя и на Западе многоголосое «одобряем-с» слышится из уст прессы далеко не всегда, а если вдруг раздастся, то звучит обычно недолго. В российской ситуации налицо была весьма рациональная оценка перспектив свободной прессы в случае победы коалиции сторонников полномасштабной реставрации. Для рационального субъекта с более или менее типичным профилем предпочтений стимул противодействовать такому развитию ситуации очевиден.

Однако стимулы снова меняются, как только вероятность реставрации резко снижается. Выигрыши журналиста от оппортунистического поведения (соучастие в операции по коммерческому разгрому кабинета министров или, как минимум, дискредитации одного из членов кабинета, замена общественно значимой передачи передачей доходной) несопоставимо выше его выигрыша от добросовестного исполнения обязанностей на государственном или аффилированном с государством телевидении, радиостанции, в газете. А потому проблема, очевидно, не только в индивидуальных несовершенствах членов одной из профессиональных групп, но, прежде всего, в институциональных пороках определенной схемы организации СМИ. Точнее, определенной (государственной и аффилированных с государством монополистических структур) собственности на СМИ.

Разумеется, продать «Останкино» вместе с Телевизионным техническим центром уже в январе 1992 г. было почти невозможно. Технически – не было возможности и времени подготовить конкурс, привлечь иностранных инвесторов. Политически было очень сложно сломить сопротивление тогда

еще весьма популярных и политически влиятельных телеведущих. Однако либерализация рынка с неограниченным доступом иностранцев, коммерческим распределением как радио, так и телеканалов была вполне реальной. А если уж дело, в конце концов, все равно дошло до акционирования и частичной приватизации, то добиться проведения открытого коммерческого конкурса с допуском иностранцев, несомненно, было в интересах реформаторов. Приватизация медиа-активов давала серьезный шанс изменить соотношение сил среди враждующих групп в пользу реформаторов и закрепить гарантиями коммерческого интереса гарантии свободы слова на долгосрочный период.

Жесткая линия правительства радикалов в этом вопросе привела бы к более очевидному расколу журналистской корпорации на ряд более или менее идеологических «фракций». Однако такой раскол поддерживает институт свободы слова, поскольку основан он на реальном и долговременном конфликте различных общественных сил и групп с разнонаправленными интересами, а не на конъюнктурных конфликтах небольшого числа монополий.

В таких условиях возможности небольшого числа медиа-групп значимо влиять в своих коммерческих интересах на принятие решений центральной властью резко снижается без угрозы свободе слова.

Приведенные рассуждения могут быть формализованы следующим образом.

Предположим, на рынке действуют политик, заинтересованный в переизбрании, журналист, рекламодатель и частный собственник СМИ. Все эти игроки заинтересованы в максимизации дохода. На рынок «приходит» потребитель (он же избиратель), заинтересованный в получении информации, развлечении, но также и в отражении собственной политической позиции в СМИ (то есть полезность максимальна, если взгляды журналиста совпадают с его – избирателя – взглядами).

Позиция избирателя и журналиста замеряется по шкале, по которой оба отмечают оптимальную долю государственных расходов в ВВП или оптимальную долю государственной собственности. Мы рассматриваем раздельно долю собственности на медиа-рынке и в остальной экономике.

Мы также полагаем, что:

- эффективность контроля собственника прямо пропорциональна доле частной собственности на медиа-ресурсы; соответственно, возможности заключения теневых контрактов с ростом частной собственности в этом секторе снижаются;
- сама возможность заключать теневые контракты связана с существованием частного сектора в «остальной экономике»;

- уровень официальных зарплат (как стабильной составляющей журналистских доходов) пропорционален доле частной собственности на медиа-ресурсы;
- стимулы собственника поддерживать эффективный контроль обратно пропорциональны его доле на рынке (при высокой доле растут стимулы к извлечению ренты из бюджета);
- государство склонно устанавливать дополнительные барьеры на входе на медиа-рынок до тех пор, пока оно само владеет медиа-активами и, таким образом, является одновременно игроком-конкурентом и судьей в игре.

Используя эти, а также несколько дополнительных, технических допущений, можно построить модель, описывающую поведение всех игроков на рынке в играх: государство (политик) – владелец СМИ; владелец СМИ – журналист; журналист – потребитель (избиратель).

История поведения большинства журналистов, эволюция их отношения к власти исходя из того, какую позицию по двум шкалам (доле госрасходов в ВВП и доле государственной собственности) занимала в странах Центральной и Восточной Европы, создает возможность верификации модели.

Вспомним, что на старте реформ позиция большинства журналистов либо совпадала с позицией постоянно обращавшегося к масс-медиа избирателя, либо была даже «правее», совпадая с позицией наиболее радикальных реформаторов. Так было на рубеже 1980–1990-х гг. в Восточной Европе: в Польше начала 1980–1981 гг., в Чехословакии 1968 г. и т.д., а также в России в начале 1990-х гг. и, на короткий период, в первой половине 1996 г., когда вероятность скачкообразного роста доли государственной собственности в «остальной экономике» была весьма реальной.

Данная гипотеза также хорошо объясняет ту, казалось бы, необъяснимую солидарность многих журналистов с «олигархом» Ходорковским. Действительно, большинство из них уклонялись от распространения негативной информации о нем, несмотря на явный спрос на такую информацию со стороны власти и населения (о спросе со стороны населения свидетельствуют результаты опросов, демонстрирующие негативное отношение к «олигархам»⁶³ большинства населения). Журналисты, возможно, хотели

⁶³ Причем не только очевидно тенденциозного опроса РОМИР, в котором респонденту не предлагается ни одного «проолигархического» варианта ответа (www.romir.ru), но и опросов вполне солидных институтов – ВЦИОМ (<http://www.vciom-a.ru/press/2003111801.html>) и ФОМ (<http://www.fom.ru/topics/187.html>).

бы служить в мощной государственной телекомпании, получая скрытые контракты от олигархов и просто капиталистов и зарплату, сопоставимую с зарплатой на частных телеканалах. И в такой ситуации их «левизна» по шкале – доля госсобственности или доля госрасходов вполне объяснима. Однако в ситуации, когда частных общенациональных телеканалов фактически не осталось, а капиталистам становится не до саморекламы, журналистам, как и в 1996 г., не до левизны. Правда, отстаивать свое право на «правое смещение» относительно медианного избирателя становится рискованно⁶⁴. Явная декларация такого смещения чревата санкциями, однако уклонение от участия в «разоблачительной кампании» против олигархов вполне допустимая форма «условно-временно-правого» фрондерства.

В ситуации, когда свобода слова кажется гарантированной, растущий частный сектор не дает отбоя от заказов на паблисити, скрытую рекламу и т.п., стимулы меняются. Свобода слова эксплуатируется, как и всякий общий ресурс, независимо от того, как такая эксплуатация влияет на его «количество и качество» по известной схеме «трагедии общественных пастбищ».

По мере того как рост частного сектора в целом начинает угрожать радикальным изменением правил игры и на медиа-рынке (через вероятность вторжения новых игроков, приватизацию и либерализацию рынка и рост конкуренции на нем), представления журналиста об оптимальной роли государства могут оказаться значительно «левее» медианного избирателя. И уж совершенно определенно они оказываются много левее позиции последовательного реформатора.

Завершим этот раздел ссылкой на общеизвестный опыт реформ в Соединенном Королевстве. Схватки реформистского кабинета с забастовщиками там почти совпали по времени с массированном вторжением на британский рынок СМИ империи Р. Мердока. Контроль австралийского предпринимателя, как правило, приводил к сдвигу позиции газеты вправо, в проправительственную сторону. Правительство же не остановилось перед жесткими мерами для подавления незаконных посягательств на частную собственность самого Мердока со стороны профсоюзов, что было на пользу и самому правительству, и реформам, и частному бизнесу (а значит и обществу).

Таким образом, даже в стране с конкурентным рынком печатных СМИ и мощными традициями демократии налогоплательщика и частной собственности государственное вмешательство, предотвращающее «захват»

⁶⁴ *Трегубова Е.* Записки кремлевского диггера. М., 2003. С. 255.

СМИ журналистами, оказывается весьма кстати для удержания прореформистского большинства на выборах.

5.3. Выигрывающие реформистские коалиции – апробированные варианты

Представляется очевидным, что эффективность реформ в создании новых институтов определяется зрелостью, готовностью к ним общества, его институтов (исходной ситуацией) и способностью реформаторов создавать и поддерживать – возможно, в течение достаточно продолжительного периода – выигрывающую коалицию в поддержку реформ. Иными словами, спросом, предъявляемым обществом на эти блага (новые институты).

Рациональный студент, прежде чем приступить к творческому процессу, пытается изыскать возможности заместить муки творчества рутинным заимствованием заведомо успешного материала. В данном разделе мы поступим подобно этому студенту и проанализируем опыт других стран по строительству новых институтов, чтобы получить ответ на следующие вопросы:

- В каких случаях, более или менее похожих на ситуацию перехода России к рынку (в условиях слабой, но уже действующей демократии), задача строительства новых институтов решалась достаточно успешно?
- И, прежде всего, каким же образом решалась задача создания и поддержания выигрывающей реформистской коалиции⁶⁵?

Совершенно очевидно, что самые успешные переходы совершены Западной Германией⁶⁶ и Японией. Значит, самый действенный способ решения проблем – это оккупация страны армией страны – экспортера институтов, отсечение от политического процесса экстремистов (и «левых» и «правых») для резкого снижения издержек введения импортируемых институтов. Импорт американских институтов. Результат – экономическое чудо.

Менее эффективные варианты все равно связаны с масштабным и жестким вмешательством во внутренние дела. В Италии США провели мощную антикоммунистическую кампанию. Используя немалые финансовые и организационные ресурсы (в частности, была организована сеть мобильного кинопроката – заменителя недоступного тогда телевидения и в противовес

⁶⁵ Без такой коалиции, в частности в законодательном органе, разговоры не только об «упреждающем», но, вообще, о любом институциональном обеспечении реформ бессмысленны.

⁶⁶ О роли оккупационных властей см., в частности: *Эрхард Л.* Благополучие для всех. М., 1991; *Он же.* Полвека размышлений. Речи и статьи. М., 1993.

левым СМИ, а также массовая кампания «прямых посланий» (direct mail) от итальянцев – граждан США своим родственникам и знакомым на исторической родине). Во Франции Америка настояла на очищении правительства от коммунистов. Все это дополнялось (как и в случае с Германией) массивной и довольно оперативной финансовой помощью – по плану тогдашнего американского госсекретаря Маршалла.

В Польше, Венгрии и, особенно, в Чехии и Словакии решением проблемы стали люстрации. В Эстонии была отсечена часть электората, в которой явно преобладали сторонники тоталитарной модели или инкрементальных реформ⁶⁷. Это привело к тому, что за власть конкурировали, в основном, умеренно правые и весьма правые политические силы (почти как в США). Эффективность применения мер по отсечению функционеров тоталитарного режима от политического процесса отчасти подтверждается статистическим соотношением 1, приведенным в *табл. 4*.

Новая власть сталкивается с проблемой – привлекать, к примеру, членов СЕПГ или БААС (не раскаявшихся и не создавших себе неразрешимых проблем в отношениях с бывшими коллегами, как Б. Ельцин или как члены «Правящего совета» Ирака) к управлению или, напротив, очищать от них государственный аппарат. Краткосрочно, бесспорно, выгоднее привлекать. Эти партийцы знают, как в очередной раз быстро залатать оборудование электростанции или насосной станции нефтепровода. Они быстрее новичков напишут отчет или выполнят неприятное поручение без прямого письменного приказа.

Однако в долгосрочной перспективе преимущества стратегии «зачистки» могут перевесить. При ее реализации изгнанные со службы функционеры объединятся в ПДС, как в Германии, или будут устраивать взрывы, как в Ираке. Разница между этими вариантами также напоминает разницу между подавленной и открытой инфляцией. Реформаторы побеждают антиреформаторов в их партизанской войне (если проявляют волю и решимость). Реформаторы рано или поздно вытесняют ПДС с политической арены, как в Германии. И проблема долгосрочно решена. Либо реформаторы «заматают проблемы под ковер». Те самые проблемы, придя от которых в ужас, Вацлав Гавел подписал закон о люстрациях.

⁶⁷ Такое соотношение предпочтений среди неграждан подтверждается данными о голосовании 1996 г. на участках в Эстонии и Латвии, где к урнам пришли преимущественно лица, лишенные возможности получить гражданство этих государств. По данным Центризбиркома РФ в Латвии в первом же туре за Зюганова проголосовало 66,7%, за Ельцина 14,7%; в Эстонии соответственно – 62,3% и 11,3%.

Главная из этих проблем – оценка субъектами, в том числе хозяйствующими, риска реставрации прежнего режима. Отсюда оценка ими политических рисков, а также уровень доверия между субъектами и доверия к власти, к ее институтам (т.е. являются эти институты постоянными или временными – только до реставрации). Демонстрируемый новыми властями решительный разрыв с прошлым и твердое намерение ни при каких обстоятельствах не допустить реставрации повышают доверие ко всем новым институтам.

Итак, во всех успешных случаях реформ от политического процесса отсекаются сторонники тоталитаризма (права оппозиции за ними не признаются).

Специфическим инструментом для закрепления, институционализации победы сторонников импорта институтов общества «Rule of Law» в странах Центральной и Восточной Европы (а до этого – в Испании, Португалии и Греции) стало вступление соответствующих государств в Европейский Союз и присоединение к НАТО.

Членство в ЕС влечет отказ государства от части суверенитета. Правительство страны и ее Центральный банк ограничены в своей бюджетной, монетарной, внешнеторговой политике. Происходит ограничение власти национальных судебных органов. Наконец, от государства требуется признание (хотя и без детальной регламентации) демократических ценностей. Членство в НАТО подразумевает фактическое ограничение самостоятельности национальных силовых структур (министерств обороны, генеральных штабов). В совокупности все это – суть мягкая форма оккупации, а не только общий рынок (который уравнивается социализмом, протекционистской сельскохозяйственной политикой, невиданной ранее мощью групп специальных интересов и т.п.). Таким образом, присоединение к указанным организациям фактически устанавливает барьер на пути реставрации тоталитарного или авторитарного режимов, сопоставимый с оккупацией страны армией правового государства.

Как уже отмечалось выше, во всех успешных случаях реформ, основанных на импорте институтов общества «Rule of Law», радикально – в организационном аспекте, в кадровом – перестраивались органы, непосредственно отвечающие за обеспечение правопорядка (суды, полиция, прокуратура, службы безопасности).

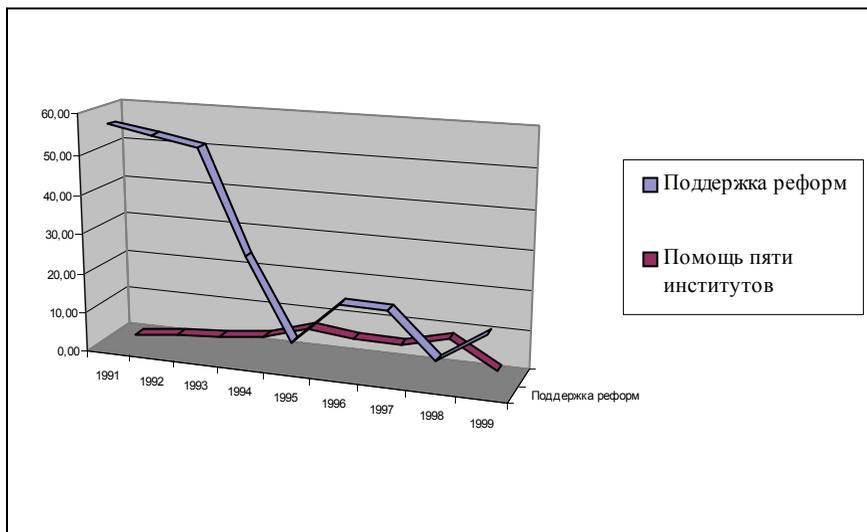
Российские реформаторы не могли, подобно Л. Эрхарду, рассчитывать ни на поддержку оккупационных властей, ни на массивную помощь. Кредиты международных финансовых организаций сыграли, безусловно, положительную роль, но они «проскочили» окно возможностей.

Как видно из диаграммы (рис. 2), поддержка реформ (1991 – голосование за Ельцина, 1993 – апрельский референдум, «Да» по второму вопросу», 1994 – выборы декабря 1993 (сумма ВР, РДДР, «Яблока»), 1995 – выборы в Думу (сумма ДВР, «Вперед – России» и ряда мелких правых списков); 1996 – праволиберальные блоки плюс условные 10% НДС; 1997 – рейтинг Б. Немцова до последнего квартала (около 18%); 1998 – возвращаемся к уровню 1995; 1999 (сумма на выборах СПС и «Яблока») не играла особой роли для международных финансовых организаций⁶⁸ (если не считать «испуганного финансирования», связанного как раз с падением поддержки реформ).

Еще раз заметим, что пики иностранных кредитов и помощи пришлись на провалы общественной поддержки реформ.

Рисунок 2

Динамика электоральной поддержки реформаторов и иностранной помощи Мирового банка, МВФ, ЕБРР, TACIS, USAID⁶⁹



Итак, надежда многих реформаторов на то, что своевременная иностранная помощь поможет демпфировать трудности реформ и сохранить курс реформ неизменным, оказалась неоправданной. Это было обусловлено

⁶⁸ Данные из доклада General Accounting Office USA, Nov. 2000 «Foreign Assistance. International Efforts to aid Russia's Transition Have Had mixed Results».

⁶⁹ Там же.

неприспособленностью международных финансовых институтов к решению такого рода задач. Подобные задачи могут, вероятно, решаться скорее в рамках двухсторонних программ помощи, когда решение о помощи принимает непосредственно правительство страны – донора. Тогда есть шанс, что период от принятия решения до поступления первого транша будет менее тех 500 дней, в течение которых избиратель выносит тяготы реформ, не отказывая реформаторам в поддержке.

«Верхний слой» рыночных институтов быстро сформировался сам. Правда, без необходимого фундамента⁷⁰. Но повлиять на формирование такого фундамента техническое правительство Е. Гайдара и не смогло. Слишком поздно вспомнило оно о политике, несмотря на мудрый совет Вацлава Клауса.

Между тем только технически грамотная работа по сколачиванию про-реформистской коалиции⁷¹ при наличии значительных, но отнюдь не бесконечных ресурсов способна повлиять на позицию, по меньшей мере, 10–12% избирателей. В российской практике это подтверждается сопоставлением, в частности, результатов выборов 1995 и 1996 гг.. На первых сумма голосов всех радикальных националистических и национал-социалистических списков составила около 53%. На вторых примерно такой же процент избирателей отдал голоса Б. Ельцину. 10–12% могли изменить на обратные и итоги референдума 25 апреля 1993 г., и, тем более, итоги роковых для российской демократии выборов 12 декабря 1993 г.

И для такой технической работы не было ни малейшей нужды изобретать российский велосипед. Достаточно было политической воли реформаторов.

⁷⁰ Общепринятые моральные нормы, сеть независимых от государства общественных организаций, навыки самоуправления в самом широком смысле слова, наконец, требующий политического обеспечения свод формальных норм на уровне законов и эффективные правоохранительные органы, гарантирующие приемлемый уровень правопорядка.

⁷¹ Так, Л.Бальцеревич, отмечая в главе «О посткоммунистических преобразованиях» значимое влияние политики на экономику в переходный период, в частности, констатирует: «Наконец, важны и предвыборные стратегии различных политических сил... В Польше в 1993 г. правящие тогда политические партии сделали крупную ошибку, готовясь к выборам отдельно друг от друга, в то время как их главные конкуренты – ... (SLD) – встали под знамена общей коалиции. С помощью нового избирательного закона они получили 21% голосов и 33% мандатов в Сейме, что сделало их самой мощной политической силой в Польше».

5.4. Вызовы реформам

Трудоизбыточное население. Леон Арон точно подметил источник рисков, делающий не слишком привлекательными Китай для осторожного инвестора. Он сформулировал эту проблему, как «огромное и растущее трудоизбыточное население, которое номинально снабдили "правом голоса"»⁷². При демократическом режиме отобрать это право не догадываются. При этом такое голосующее, но не способное обеспечивать уплатой налогов или иными ресурсами поставку общественных благ население снабжено в посткоммунистической (посттоталитарной) стране хорошо организованной партией, готовой обслуживать его интересы. Самостоятельная способность такой политической машины генерировать дополнительные издержки и риски для инвесторов отмечена в посвященной региональным элитам работе В. Мау, О. Голант, С. Жаворонкова и К. Яновского (2002).

Скупка электората контрреформаторами. В отличие от российских реформаторов их враги умело используют возможности, открывающиеся в стране с рыночной экономикой и слабой демократией. Общим местом стали жалобы глав муниципалитетов на обескровливающее города перераспределение ресурсов в пользу сельских районов. Индикатором проведения такой политики перераспределения становятся конфликты между губернаторами и мэрами городов, являющимися донорами региональных бюджетов. Распространенность конфликтов мэров региональных центров и губернаторов, даже в ряде случаев вышедших из одной элитной и политической группы, отмечена, в частности, в работе, посвященной политико-экономическим проблемам российских регионов (Яновский, Жаворонков, Черный и др., 2001).

В другой работе ИЭПП⁷³ отмечается весьма показательный феномен контрпродуктивного для власти (в смысле мобилизации электоральной поддержки) субсидирования южных, а также иных регионов «красного пояса» за счет северных и иных антикоммунистических регионов. В результате, если за счет национальных республик с более или менее «управляемым» голосованием существует небольшая положительная корреляция между трансфертами на душу населения и электоральной поддержкой Бориса Ельцина в 1996 г., то для краев и областей картина существенно иная.

⁷² Leon Aron. Poor Democracies (Бедные демократии) / Post-communist economic growth, ИЕТ, Moscow 2002. Стр. 248–249.

⁷³ Гамбарян М., Мау В. Экономика и выборы: опыт количественного анализа. М.: ИЭПП, 1996; одноименная работа также опубликована в «Вопросах экономики», 1997. № 4.

**Финансовые взаимоотношения с регионами
и результаты выборов 1996 г.**

Корреляции только для краев и областей РФ		
Поддержка Ельцина в 1-м туре	Поддержка Ельцина во 2-м туре	
-0,077	0,074	Поступления от федерального правительства на душу населения, 1995
-0,626	-0,487	Нетто-трансферты от федерального правительства, 1995
0,687	0,603	Поступления налогов и др. обязательных платежей в федеральный бюджет на душу населения, 1995

Источник: М. Гамбарян, В. Мау (1996).

Ситуация, когда поддержка власти тем выше, чем больше налогов платит регион, вполне объяснима. Лучшее экономическое положение воплощается, в частности, в более высоком налоговом потенциале территории. Однако ситуация поддержки властью регионов с откровенно враждебным населением является очевидным провалом власти, если она, конечно, ориентирована на переизбрание.

Проблемы СМИ. Лешек Бальцеревич, как уже отмечалось выше в обзоре литературы, выделил в деятельности СМИ в первые годы реформ ряд универсальных субъективных факторов, не способствующих укреплению прореформистской коалиции. В соответствующем разделе мы сформулировали гипотезу об источниках стимулов, которые побуждают журналистов, собственников медиа-ресурсов и политиков к оппортунистическому поведению и которые при сильно монополизированных медиа-рынках возникают как у частных предпринимателей – владельцев каналов, так и у журналистов. При этом политик-реформатор ограничен законом и моральными нормами, препятствующими эффективным контрактам против враждебно настроенных телемагнатов и журналистов (опыт Гайдара, Чубайса, Немцова и самого первого президента показал, что они совершенно безопасны как объект атаки). Политик-антиреформатор, такими ограничениями не связанный, способен, как показывает богатый опыт регионов (от Москвы до Калмыкии), быстро и эффективно ставить под контроль враждебные СМИ. Складывается ситуация негативного отбора и политиков, и журналистов, и предпринимателей.

Фора старой элиты. Как отмечали и тот же Бальцеревич, и многие отечественные политологи (например, О. Крыштановская⁷⁴), старая элита обладает на старте реформ небольшой, но чрезвычайно в этот отрезок времени важной форой личных ресурсов и огромной форой в «связях» – в издержках на установление кооперативных отношений с органами власти, на осуществление многих важных транзакций. В ряде же случаев, как отмечается в работе по проблемам воспроизводства избыточного регулирования (В. Мау, А. Шадрин, К. Яновский, 2002), выходцы из старой элиты получают возможности навязывать издержки своим конкурентам или даже паразитировать на их экономической активности паразитировать на их экономической активности.

5.5. Возможные ответы на вызовы

Как показано выше, среди эффективных и сильнодействующих средств против форы старой элиты следует выделить процедуры люстраций. В наиболее полном и тщательно прописанном виде пример таких процедур представлен в Законе о люстрациях Чешской и Словацкой Республики. Еще более сильной мерой явилось бы отсечение под тем или иным предлогом части трудоизбыточного населения от голосования подобно тому, как это происходит в Латвии и Эстонии.

Либерализация и демонополизация СМИ, прозрачность рынка и его участников может оказаться полезным средством, препятствующим индивидуальной скупке журналистов и редакторов. Демонополизация и приватизация федерального медиа-рынка, под которой понимается приватизация⁷⁵ хотя бы одного из общенациональных каналов; очевидно, что НТВ не имеет экономических гарантий самостоятельности от исполнительной власти⁷⁶. В дальнейшем – запрет на деятельность на медиа-рынке государства естественных монополий и аффилированных с ними лиц.

Запрос на вмешательство страны – экспортера институтов в политические кампании (финансирование, обучение, ведение и организация предвы-

⁷⁴ *Kryshchanovskaya O., White S.* From Soviet Nomenclatura to Russian Elite // *Europe-Asia Studies*. 1996. № 5; *Hughes J.* Sub-National Elites and Post-Communist Transformation in Russia: A Reply to Kryshchanovskaya and White // *Europe-Asia Studies*. 1997. № 6.

⁷⁵ С покупкой лицами, заведомо не аффилированными с действующей администрацией.

⁷⁶ Перечень формальных требований к гарантиям независимости СМИ и конкурентности медиа-рынка смотри в пакете законопроектов в работе Мау, Жаворонков, Яновский и др. «Источники политических и правовых рисков в российских регионах» 2002 (раздел 3.6).

борных кампаний, вплоть до прямого надзора за отдельными проектами и направлениями таких кампаний для предотвращения оппортунистического поведения «местных» членов штаба) и реализация такого вмешательства могли бы снизить угрозу победы коалиции трудоизбыточного населения. Среди мер этого же ряда – скорейшее вступление в международные организации, объединяющие правовые государства, с делегированием таким организациям части полномочий национальных органов (особенно важных в судебной сфере); принятие более жесткого, по сравнению с существующим в странах – экспортерах, либерального законодательства.

Укрепление позиций сторонников реформ может содействовать сознательная политика перераспределения, в рамках проведения трансфертной политики, бюджетных средств в пользу групп населения, поддерживающих реформы, – за счет оппонентов реформ. Для России речь могла бы идти о перераспределении от деревни – к городу, от колхозов – шахтам; соответствующая скупка «своих» и колеблющихся регионов. Проправительственная коалиция 1999 г. использовала этот прием весьма успешно (см. Nureev, Yanovskiy, «Economic Reforms’ Political Economy: How to keep the Window of Opportunity open», 2003 Annual session Public Choice and Economic Science Association, Nashville, 2003, p. 17; Королев, Кочеткова, Яновский, «Вестник РЦЭР», февраль 2004).

Таблица 6

Результаты регрессионного анализа связи трансфертной политики и поддержки проправительственного списка «Единство» на выборах 1999 г.

№	Объясняемые переменные	Коэффициенты при независимых переменных	Значения <i>t</i> -статистик	R ² соотношения (R ² adjusted)
1.	Прирост голосов проправительственного списка «Единства» в 1999 г. по сравнению с «НДР» в 1995 г., %	0,276 * (сумма трансфертов ноября-декабря 1999 г.) –0,410 * (Дамми на северокавказские регионы (с дополнительной мотивацией трансфертной политики – North Caucasian regions))	2,415 –3,591	0,139
2.	Delta_cd_ndr (та же)	0,322 * (сумма трансфертов ноября-декабря 1999 г.; и I квартала 2000 г. – vvp99_2_00sum) –0,413* North Caucasian regions	2,91 –3,735	0,167
3.	Процент «Единства» в 1999 г.	0,246* vvp99_2_00sum –0,309* North Caucasian	2,118 –2,669	0,083

		regions	
--	--	---------	--

Из *табл. 6* видно, что перераспределение трансфертов объективно оказывается связанным с электоральным поведением дотационных регионов. Что, в принципе, подтверждает возможность «провластной» мобилизации электората с помощью целенаправленной трансфертной политики.

Не были использованы возможности перераспределения ресурсов в ходе приватизации (К. Яновский, «Политическая экономия приватизации» 2001, п. 2.1.2, с. 11), а также само «Положение о проведении закрытой подписки на акции при приватизации государственных и муниципальных предприятий», утвержденное распоряжением Госкомимущества РФ от 27.07.1992 № 308.

Важным ресурсом в начале 90-х гг. (к тому же с заметным положительным внешним эффектом в виде повышения эффективности государства) мог бы быть массовый «призыв физиков» (академической общественности предпенсионного и младшего пенсионного возраста) на государственную службу за счет массовых увольнений опытных в советском управлении экономикой или «правоохранительной» деятельности чиновников. Поддержкой интеллигенции могло бы стать также введение процедуры «сдачи экзаменов на чины» и расширение систем аккредитации посредством тестирования соответствующих специалистов. Создание последней (по образцу аккредитаций Министерства финансов РФ), как преобладающей системы контроля качества, могло бы способствовать также росту спроса на образовательные услуги.

Немаловажную роль для ускорения формирования социально укорененной прореформистской коалиции могла бы сыграть поддержка малого бизнеса (даже ценой повышения возможностей ухода от налогов большого бизнеса).

Судебная реформа по американскому образцу потребовала бы больших вложений, которые, однако, быстро окупилась бы⁷⁷. Среди других возможных направлений действий могло бы стать привлечение правозащитных организаций к сотрудничеству для проведения судебной реформы (мониторинга ее хода, передачи части функций квалификационных коллегий). Наряду с этим был бы полезен полный запрет каких-либо государственных проверок, требований перерегистраций и т.п. действий в отношении организаций, выигравших судебные дела в защиту физических лиц или в защиту неопределенного круга лиц и получивших гранты известных и крупных фондов, которые пользуются безупречной репутацией.

⁷⁷ Подробнее об этом см.: Яновский, 2003 (раздел 3.5).

Компромисс, как инструмент политики переходного периода. Выбор реформаторами стратегий в отношении с оппонентами – очевидно значимая проблема. Ее решение влияет на ход и успех реформ. Следует обратить внимание на то, что специфика страны с сильными институтами и традициями власти, основанной на насилии, изменяют привычные матрицы выигрышей в политических играх. Эти особенности могут привести к тому, что эффективные в правовом государстве и обществе с укорененными правовыми ценностями мероприятия могут оказаться неэффективными при строительстве основ такого общества. Попробуем обосновать это тезис.

Традиционное общество управляется не столько «традиционно», сколько дискреционно. Поэтому мы и вводим «переобозначение» «Rule of Force». В принципе, лидер вправе менять традиции (Петр I). Но для проведения решения необходима сила (ведь вся система взаимоотношений построена вдоль главной оси – сильный начальник, хозяин, слабый подчиненный; «вспомогательная» ось – хороший свой – плохой чужой). Поэтому подражание чужому (импорт институтов) требует для легитимации демонстрации большой силы и готовности к большому насилию. Таковы, вкратце, правила игры, будь то в уличной шайке подростков, будь то в мафиозной группе, будь то в «традиционной» (в том числе и в тоталитарной) стране.

Лешек Бальцерович еще в 1988 г. весьма предусмотрительно указал на психологическую целесообразность радикального сценария перемен: «...люди легче внутренне приспосабливаются к внешним изменениям, когда изменения носят радикальный характер и в связи с этим воспринимаются как необратимые, чем в том случае, если изменения невелики и можно думать, что они легко могут быть обращены вспять» (Бальцерович, 1999, с. 22). Очевидно, что такое замечание прежде всего относимо к обществу «Rule of Force».

Проиллюстрируем это предположение польского экономиста следующей игровой схемой.

Реформатор

		Постепенные реформы	Шоковые (радикальные) реформы
Избиратель	адаптируется	$V_{11}; R_{11}$	$V_{12}; R_{12}$
	Не адаптируется	$V_{21}; R_{21}$	$V_{22}; R_{22}$

Реформатор здесь – это политик, стремящийся к переизбранию на следующий срок и извлекающий пользу из того, что избиратель адаптируется к условиям рыночной экономики и правового государства.

Стратегия избирателя «не адаптироваться» означает ожидание возвращения, в целом, к исходному состоянию экономики и общества.

Выбор политиком стратегии радикальных (шоковых) реформ в предлагаемой Бальцеровичем схеме означает, что V является функцией от выбора политика, причем издержки $V_{22} \gg V_{21}$ (цена ожидания реставрации, цена просто уклонения от активных действий по адаптации при шоковых реформах много выше). Но тогда вероятность выбора избирателем стратегии «адаптироваться» будет выше при шоковых реформах при любых соотношениях V_{12} и V_{22} , а рассматривать соотношение V_{11} и V_{21} практически не имеет смысла, если только нет оснований полагать, что соотношение издержек $V_{11} / V_{21} \ll V_{12} / V_{22}$. Таким образом, политик-реформатор может выбрать стратегию постепенных реформ лишь тогда, когда твердо уверен в том, что издержки адаптации при постепенных реформах многократно ниже аналогичных издержек при радикальных реформах.

Но тогда, к примеру, результаты апрельского референдума для власти должны были быть заметно хуже (по свежим следам от завершившихся лишь в декабре радикальных реформ), чем декабрьских 1993 г. выборов в Государственную Думу (которым предшествовало более полугодия типично «градуалистских» мер и два месяца радикальных реформ, которые избиратель не успел почувствовать (их результаты в виде снижения инфляции на протяжении первых двух кварталов 1994 г.), естественно, сказались позднее. Известно, что ситуация была прямо противоположной.

Готовность избирателя нести издержки адаптации (независимо от типа реформ) за пределами столь удачно угаданного Явлинским периода в «пятьсот дней» оказалась значимо ниже, чем в пределах этого срока.

Компромисс – инструмент согласования интересов, как правило, вполне эффективен в стабильном цивилизованном обществе. Он базируется на отказе обеих сторон от крайнего насилия по отношению друг к другу. Или, точнее, на отказе от нанесения ущерба, заведомо несоразмерного с ценностью предмета спора. При внутринациональном конфликте залогом исполнения этого правила служит укоренившаяся и закреплённая, как правило, в законах традиция, нарушение которой приведет к тому, что большинство решительно выступит против нарушителя.

Необходимым свойством игры, которая допускает компромисс (кооперирование) в качестве рациональной стратегии, является восприятие ее как бесконечной пошаговой игры. Игры, в которой кооперирование (компромисс) может стать при близких к единице значениях индивидуального коэффициента дисконтирования более выгодным, чем бескомпромиссное (некооперативное) поведение. Да и то лишь благодаря возможности эффективного наказания игрока, ведущего себя некооперативно на всем беско-

нечном множестве ходов после совершенного им отступления от «генерального курса».

В стабильном правовом государстве к компромиссу подвигает сила закона (включая силу и регулярность его реализации). Именно и только в такой ситуации, когда обе стороны в состоянии прогнозировать свои выигрыши (проигрыши) как приведенную к настоящему времени сумму, связанную с наиболее вероятным исходом тяжбы в суде, компромисс становится рациональной стратегией на бытовом уровне.

На международном уровне то же значение имеет парламентский контроль над расходами и нежелание большинства законодателей отрывать средства от проектов, способных привести к их личному переизбранию, в пользу весьма рискованного проекта силовой акции против другого государства, связанного с непредсказуемо большими издержками.

В игре, условия которой гарантируют ограниченность максимального по абсолютной величине выигрыша (как положительного, так и отрицательного), пойти на издержки поиска компромисса может оказаться выгодным.

Разумеется, отказ от компромисса не означает отказа от учета в своих действиях интересов влиятельных в той или иной сфере групп.

5.6. Проблемы и достижения в формировании институтов общества «Rule of Law» в России в первой половине 90-х гг.

Попробуем бросить беглый взгляд на объекты институционального строительства российских реформаторов. До конца 1995 г. – т.е. в период относительно высокого влияния реформаторов были приняты:

- законодательство о защите свободы слова, совести, передвижения и выбора места жительства;
- Конституция прямого действия, уже сотни раз использованная гражданами для судебной защиты своих прав;
- Гражданский кодекс (1-я и 2-я части), Арбитражный, Уголовный кодексы, вполне соответствующие современным правовым стандартам; законодательство об акционерных обществах⁷⁸, целый ряд других важных правовых норм.

Все эти документы разрабатывались преимущественно, «реформаторами» и принимались при их решающем участии (фракция «Выбор России» дала наибольшее число голосов за перечисленные Кодексы). Демократы-реформаторы были и остались единственной конституционалист-

⁷⁸ Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

ской политической силой в России – от принятия Конституции до сегодняшнего предвыборного манифеста СПС. Характерно, что позиционирующая себя в качестве «демократической оппозиции» интеллектуально «инкременталистская» партия «Яблоко» выступала против принятия защищающей права человека Конституции.

Совершенно удивителен следующий факт. Несмотря на очевидные просчеты реформаторов, оставивших судебную систему и правоохранительные органы без люстраций и совершенно нереформированными, многие из принятых законов все же работают. Факт дееспособности, хотя и ограниченной, подтверждается данными судебной статистики (см. «Российская Юстиция», 1998. №№ 6, 7 и др.). Число жалоб на неправомерные действия должностных лиц и органов власти, ущемляющих права человека, ежегодно измеряется десятками тысяч (43,6 тыс. в 1996, 80,6 тыс. в 1997, 127 тыс. в 1998 г.). Ежегодно отменяются сотни правовых актов, противоречащих Конституции и ГК (1203, 1636 и 2016 исков в 1996, 1997, 1998 гг. соответственно, что составляет стабильно примерно $\frac{3}{4}$ от числа поданных исков). Демонстрацией относительной эффективности новых законов стала осень 1998 г., когда в десятках регионов местными прокурорами были опротестованы нормативные акты, ограничивающие свободу торговли и потребительского выбора⁷⁹.

Один из интересных эффектов такого институционального строительства отмечает А. Олейник⁸⁰ (1998). Он ссылается на «исследование норм, используемых заключенными в организации их повседневной жизни». Отмечая унаследованные от СССР проблемы пенитенциарной системы (бесправие заключенного), он указывает, что «...либерализация условий содержания и признание за заключенными неотъемлемых прав... способствовали существенной либерализации неформальных норм, господствующих в их среде».

Итак, в условиях России радикальное насаждение западных демократических институтов действительно сопряжено с высокими издержками. Но эти издержки несопоставимо ниже альтернативного, инкременталистского подхода. И, как отмечал и М. Олсон, обеспечение прав личности – отнюдь

⁷⁹ Более поздние данные смотри в отчете Мау В.А., Яновского К.Э., Жаворонкова С.В., Савицкого К.И. по теме «Проблемы импорта институтов и переходные страны на примере реформирования судебной системы Российской Федерации: проблемы отбора страны-экспортера и оценки издержек введения» проекта СЕРРА за 2003 год. М.: ИЭПП, 2004.

⁸⁰ Олейник А.Н. Издержки и перспективы реформ в России. Институциональный подход // Истоки. М., 1998. Вып. 3.

не роскошь, которую могут позволить себе лишь богатые (и не может позволить Китай), но необходимое условие на пути к процветанию.

Совершенно неубедительны ссылки Д. Стиглица и его коллег на Ф. Хайека, который, в частности, в «Пагубной самонадеянности»⁸¹ многократно подчеркивал недостаточность «традиционных» институтов для поддержки эффективного рыночного хозяйства. Одним из краеугольных камней, на которых базировались его взгляды, была концепция конкуренции институтов, в процессе которой происходили отбор эффективных и расставание с неэффективными. Под эффективными он, бесспорно, понимал комплекс классических либеральных ценностей (индивидуализированная свобода – собственность), весьма проблематично сочетаемых с приверженностью инкременталистов китайскому опыту.

Более того, история права обнаруживает следующую закономерность. Чем более подготовлены базовые, неформальные институты общества к поддержке «расширенного порядка», чем более «правозаконным» («Rule of Law») является общество к моменту строительства современных формальных правовых и демократических институтов, тем меньше, строго говоря, оно в них нуждается. И тем менее тщательно отстроены они выходят. В Англии обходятся без писаной конституции. В США несколько слов из первой поправки к Конституции действуют эффективнее, чем тщательно прописанный, жестко либерально идеологизированный закон в России. В конце XVIII в. в США даже высказывались сомнения в необходимости записывать в Конституции самоочевидные положения по правам личности.

Конституции ФРГ, Японии, Италии, Испании прописывают правозащитные нормы гораздо тщательнее, чем Конституция Франции, не вполне определенно ссылающаяся в преамбуле на Декларацию прав и свобод 1789 г. Характерно, что Конституция Четвертой республики, наследницы деградировавшей в режим Виши Третьей республики, отнеслась к этой проблеме значительно внимательнее. Уголовный кодекс ФРГ и решения Верховного суда подробно определяют наказание за пропаганду национальной, расовой и религиозной розни. В США подобных норм и прецедентов нет вовсе.

⁸¹ Хайек, 1992 (с. 61–63) о ключевых институтах и [там же, с. 47–48] об эволюционном отборе институтов; в главе 2 «Индивидуализм истинный и ложный» сборника «Индивидуализм и экономический порядок». Хайек яростно атакует саму идею «рукотворных», рационально построенных индивидом институтов (к каковым, безусловно, относятся институты стран «реального социализма» – партия, политическая полиция, плановое хозяйство, псевдопрофсоюзы и псевдообщественные организации, псевдозакон и т.д., а также и институты «политической корректности», претендующие на роль универсальных моральных, а также и ряда юридических норм).

Иными словами, меньшая готовность общества к принятию ценностей «открытого общества», общества «Rule of Law» предъявляет более жесткие требования к законодателю и законодательству – и с точки зрения качества и подробности нормативных текстов, и с точки зрения их либеральной идеологизации. Уже почти классическое объяснение этого феномена предложил У. Нисканен теорией о «мягкой инфраструктуре» традиций, обычаев, морали, дополняющей или даже заменяющей в определенных ситуациях формальное регулирование⁸².

Слабо структурированное, раздираемое противоречиями общество обусловливает гораздо более высокие издержки принятия решений, нежели развитое гражданское общество с мощным «третьим сектором», независимыми СМИ, политическими партиями, профсоюзами и т.п. Стало быть, общество типа российского нуждается в жестко либеральном регулировании, поскольку любое другое недискреционное регулирование заведомо неэффективно.

Иная трактовка повышенных требований к законодательству отсталой страны – когда подобная правовая система представляется в качестве защитного пояса реформ, гарантии от отката в случае ослабления политической поддержки реформ в обществе и среди элиты. Так, действительно, конституция 1993 г. пережила неудачные для реформаторов выборы 1993 г. и катастрофические – 1995 г. Она продолжает работать, хотя – после нескольких лет экспериментов в области «управляемой демократии» – и весьма ограниченно, до сих пор. Разумеется, такая защита от провалов в спросе на институты общества «Rule of Law» много слабее членства в НАТО и не идет вообще ни в какое сравнение с иностранной оккупацией. Зато издержки, а значит, и вероятность принятия таких мер (реализации стратегии) существенно ниже, чем в первых двух случаях.

Следует отметить справедливость опасений Д. Стиглица по поводу того, что неудачи реформ порождают дополнительные издержки на пути реформирования. Но стоит отметить также существование и иного вида издержек. Тех, которые мы выше обозначили как отложенные издержки. В данном случае – издержки от сохранения традиционных институтов.

Их природа очевидна. Внутреннее насильственное перераспределение⁸³ (в большей или меньшей степени произвольное, а не законодательно опре-

⁸² *Niskanen William A. Welfare and the Culture of Poverty // Cato Journal. 1998. Vol. 16. No 1.*

⁸³ Вне зависимости от оценок западноевропейских социалистических экспериментов следует отметить, что при анализе этих случаев насильственного перераспределения необходимо делать поправку на часть действительно необходимых общественных благ, получаемых налогоплательщиками, и учитывать, что, как правило,

деленное) подрывает стимулы к воспроизводству перераспределяемых ресурсов (не говоря уже об издержках существования слоя лиц, занимающихся реализацией насильственного перераспределения; их наличие можно трактовать, как запас отрицательного человеческого капитала). Запасы перераспределяемого рано или поздно истощаются, а поток воспроизводства перекрывается надолго.

Внешнее насильственное перераспределение стимулирует тех, кто несет потери, идти на сопоставимые с потерями издержки, направленные на обеспечение эффективного ответного насилия (стимулирует «обмен издержками»).

Природа таких издержек, естественно, связана именно с традиционными институтами власти, основанной на насилии («Rule of Force»). Именно традиционные государства ставят рекорды по доле перераспределяемых общественных ресурсов. В большинстве случаев переход от «внешнеперераспределительной» кочевой экономики (сам термин заимствован у А. Улюкаева) к более или менее оседлой всегда сопровождался большими издержками и почти всегда был вынужденной реакцией на возрастающие издержки такого способа жизнеобеспечения.

Разумеется, наиболее яркие примеры таких издержек демонстрируют тоталитарные государства. Периоды бурного экономического роста (хотя и сильно приукрашенного официальной статистикой) оплачиваются фантастическими по масштабам издержками. Причем, как текущими (реальными, а не вымышленными потерями человеческого и социального капитала), так и последующими, отложенными. В Германии это были издержки Второй мировой войны и поражения. В России – издержки краха империи, дополнительные трудности перехода. В частности, существуют проблемы, порождаемые спросом значительной части населения на имперские, антидемократические и антиправовые по своей природе ценности. Разразившиеся в Индонезии погромы, межрелигиозная резня могут рассматриваться как прямое следствие постепенной «направляемой демократии».

Причем, по всей видимости, величина издержек положительно коррелирует с продолжительностью существования традиционных институтов, построенных под насильственно-перераспределительную государственную экономику.

В этой связи совершенно непонятен оптимизм, с которым г-н Стиглиц и некоторые его коллеги взирают на Китай, чьи отложенные издержки перехода еще могут перекрыть все отмечаемые ныне выигрыши от «постепен-

эта часть существенно велика. Кроме того, в этих случаях сама процедура изъятия ресурсов сопровождается относительно небольшими издержками.

ности» строительства новых правовых и политических структур (Стиглиц, 1999; Эллерман, 1999).

Крупная иностранная фирма, пользующаяся всеми необходимыми базовыми правами за счет гарантий своей страны и нежелания красных сосориться, а также не брезгующая банальным подкупом⁸⁴, решает все свои проблемы с разумными издержками. Однако отечественный бизнес – особенно средний и мелкий, слабо аффилированный с властью, – рано или поздно начинает искать пути снижения издержек и рисков, связанных с отсутствием надежных гарантий неприкосновенности личности, для чего переносит активность за границу. Эта стратегия типична как для китайского, так и для российского бизнеса (квартира и бизнес в Москве или в Питере – потом – квартира в Братиславе, Вильнюсе или Праге).

Рост отечественного (в данном случае имеется в виду китайский) бизнеса и соответственно рост его платежей властям неизбежно приведет к росту его притязаний на участие в принятии решений. Эта тенденция кажется вполне универсальной (Стародубровская, Мау, 2001) и подрывает едва ли не основное преимущество Китая перед большинством стран третьего мира – политическую стабильность. В том же направлении (подрыва политической стабильности) действует нарастание проблемы трудоизбыточного населения, отмеченное, в частности, Л. Ароном.

Приведенные соображения заставляют поддержать гипотезу Арона о высоких рисках долгосрочных инвестиций в Китай.

5.7. О возможности оценки издержек создания минимальных предпосылок введения институтов «Rule of Law»

В предшествующих главах и подразделах были сделаны следующие выводы:

⁸⁴ Вероятно, подкуп в КНР квазиинституционализирован. Неформальные правила игры, распространенные и общеизвестные ритуалы резко снижают издержки крупного инвестора на получение информации о том, кому, сколько, в каком виде нести. Стимулы лица, осуществляющего регулирование, взять деньги и не выполнить обещания уравниваются риском быть посаженным – поскольку такое девиантное поведение вредит всей корпорации – «внутренней партии» КПК – и должно, по идее, беспощадно караться, с шумом и, возможно, публичной казнью. Вполне возможно, в обозримом будущем, после свержения коммунистического режима в Китае, откроется возможность проверить это предположение, опросив местных мелких предпринимателей.

- о приоритете «расширенной» неприкосновенности личности, как подлежащего импорту института,
- о необходимости реформы судебной системы, правоохранительных органов и армии с тем, чтобы они гарантировали функционирование этого базового института, защищали частную собственность и обеспечивали исполнение обязательств (контрактов) вместо того, чтобы угрожать им⁸⁵;
- о ключевом значении формирования и сохранения на стабильном уровне не ниже 40% избирателей выигрывающей коалиции в поддержку импорта институтов общества «Rule of Law»;

Данные выводы позволяют сузить число позиций в «калькуляции» издержек импорта базового набора ключевых институтов, а, значит, делают возможным оценить порядок таких издержек.

Оценка может быть сделана на основании следующих данных:

- по издержкам на предвыборные кампании (издержки на рекламу в СМИ по расценкам, издержки на услуги постоянно работающих специалистов по предвыборным кампаниям и т.п.);
- о расходах международных финансовых организаций на виды помощи, связанные с поддержкой тех или иных реформ (прежде всего, финансирование образовательных проектов, а также прикладных исследовательских проектов, направленных на подготовку комплексных нормативных актов);
- об издержках на функционирование соответствующих институтов в странах – экспортерах (с учетом соотношения средних заработных плат).

Длительность всего проекта – 2–3 электоральных цикла на время «второй волны приватизации» (массового перетока собственности от первых после приватизации владельцев к эффективным собственникам), а также

⁸⁵ Сотни примеров вреда, наносимого упомянутыми структурами базовым личным правам, приведены, в частности, на сайтах правозащитных организаций (смотри портал www.hro.org, www.memo.ru, описания дел ученого Сутягина, предпринимателя Эймса и мн. др.), в электронном архиве передачи «Человек имеет право» радиостанции «Свобода» (www.svoboda.org), а также в опросах предпринимателей, которые указывают милицию в качестве одного из основных источников проблем и опасностей для своего бизнеса (см., к примеру, таблицу 1 о посещениях предприятий контролирующими инстанциями в работе «К проблеме дерегулирования российской экономики С. В. Жаворонков, О. В. Кузнецова, П. В. Кузнецов, О. А. Макарова, В. А. Мау, А. Е. Шадрин, К. Э. Яновский»). Опросы, характеризующие качество работы российских судов (правда, только по гражданским делам), приведены в сборнике под редакцией П. Мюррела (P.Murrell, 2001).

выхода доли малого бизнеса в производимом ВВП, как минимум, до 20% и в занятости до 30 % (уместна аналогия со Словакией, Болгарией, в которых до 1990 г. стартовая ситуация была сопоставима с российской, в отличие от Венгрии и Польши с уже сравнительно развитым малым предпринимательством; при том, что уже с середины 90-х гг. доля малого бизнеса в занятости стабилизировалась на уровне, не превышающем 13%, а в производстве ВВП – 11%; данные по странам Центральной Восточной Европы – см. выше). Третий цикл берется с известным запасом в силу сокращенного первого (или иного) в первое постреволюционное десятилетие. Так, первая российская Дума заседала два года (Съезд народных депутатов проработал в новых условиях после августа 1991 также примерно два года). В Чехии и Словакии новые выборы были обусловлены «разводом», в Болгарии имели место досрочные выборы после кризиса 1996–97 гг. В Польше «переходный» сейм также действовал в течение сокращенного срока. Даты всех парламентских и президентских выборах отражены на сайте «Выборы по всему свету» (Election around the World) <http://www.electionworld.org/index.html>.

Перечисленные меры не включают и не учитывают мероприятий по перераспределению бюджетных ресурсов в пользу лояльных регионов и групп населения, замене корпуса государственных служащих, реформе (демонополизация с аукционными продажами лицензий на телевидение) рынка СМИ и иных нейтральных или полезных для бюджета (по сравнению с бюджетными практиками 90-х гг. в России) действий, направленных на поддержание коалиции.

Проведение рыночных исследований и калькуляция издержек (по бюджетному законодательству и статистике заработных плат) на функционирование институтов и проч. выходит за рамки настоящей работы и является темой отдельного прикладного исследования.

Однако реализация такого проекта представляется вполне реальной и умеренно трудоемкой, и в качестве рабочей его гипотезы нам видится предположение о том, что перечисленные издержки для крупной страны способны составить сравнительно небольшую часть от общих программ финансовой помощи международных финансовых институтов. Последнее, разумеется, не означает, что такая помощь может оказываться через эти институты. Рекомендации об оптимальных организационных формах реализации программы оказания такой помощи также могут быть предметом предполагаемого прикладного исследования.

6. Основные выводы

Прежде всего, необходимо подчеркнуть, что проведенный статистический анализ продемонстрировал существенно большую важность таких факторов, как гарантии базовых прав (неприкосновенности личности, свободы слова и частной собственности), чем солидный набор «экономических институтов» – банковской и налоговой системы, предпринимательского права и правоприменительных практик, при всей бесспорной важности последних (смотри *табл. 2–4* и комментарии к ним).

Отсутствие неприкосновенности вкладчика, акционера, налогоплательщика, наконец, избирателя и кандидата полностью меняют содержание известных в развитых странах институтов – «институтов капитализма» и институтов общественного выбора – демократического принятия решений. Поэтому наличие базовых прав и свобод может считаться необходимой предпосылкой всей неоинституциональной экономической теории.

Из настоящей работы логически вытекает необходимость продолжения исследований, направленных на изучение политической экономии общества, основанного на власти насилия, «Rule of Force», с описанием условий и возможностей его трансформации в общество, основанное на власти законов – «Rule of Law».

Высокие темпы роста во многих странах, осуществляющих модернизацию при авторитарном режиме (прежде всего, Китая) могут быть объяснены в значительной степени снижением рисков, связанных с ослаблением репрессий государства против общества. В то же время резервы роста при таком переходе, который мы обозначили, как переход первого типа ограничены. Переход от авторитаризма к демократии стран Южной Европы 70–80-х гг., Юго-Восточной Азии и Латинской Америки 80–90-х гг. мы обозначили как «переход 2-го типа». Его опыт показывает, что само по себе установление гарантий неприкосновенности личности способствует столь серьезному улучшению инвестиционного климата, что оно может «перевесить» даже ряд популистских шагов правительств, рост налогов и доли государственных расходов в ВВП и т.п.

Высокая значимость сбалансированного бюджета подчеркивает необходимость контроля реформаторов как над исполнительной, так и над законодательной властью в течение первых нескольких лет экономических реформ.

Значимость влияния стартового уровня ВВП на душу населения на темпы роста (положительная связь между этими показателями) подтверждает

необходимость раздельного анализа по группам стран со схожими начальными условиями – как институциональными, так и по уровню экономического развития.

Описание многочисленных случаев попыток «технической модернизации» правительства («электронное правительство»), а также статистический анализ с использованием индикаторов развития «Новой экономики» дополнительно подтверждает предположение о ключевом значении базовых прав. Поскольку значимый положительный эффект достигался лишь в тех странах, где власть и до вооружения компьютерами и сетевыми возможностями была прозрачна, подконтрольна и ограничена, где она изначально демонстрировала лучшую способность поставлять общественные блага (в том числе и информацию) гражданам.

Институт свободы слова является как одной из составляющих неприкосновенности личности, условием эффективной работы судебной системы и правоохранительных органов, так и фактором, обеспечивающим прозрачность бюджетного процесса, государственного управления и деятельности крупных акционерных компаний. Однако исполнение последних функций может быть успешным только при условии конкурентного медиарынка с частными игроками на нем. Свобода слова значимо улучшает деловой климат, снижает риски и повышает эффективность рынков.

В странах, которым удалось выйти на траекторию устойчивого роста при стабилизирующемся правовом демократическом режиме, как правило, спрос на классические институты общества «Rule of Law», предлагаемые реформистскими – праволиберальными партиями и общественными деятелями, существенно и значимо выше, чем в странах, не сумевших выйти из постреволюционной рецессии и построить основы таких институтов, как гарантии базовых свобод, прав собственности и выполнения обязательств.

При этом за пределами анализа в данной работе остается вопрос о детерминантах стартового выбора, стартовых предпочтений избирателей на «учредительных» выборах, каковые потом остаются относительно стабильными в течение первого постреволюционного десятилетия. Выявление этих детерминант и оценка возможности влияния на них с целью расширения электоральной поддержки реформ является важной задачей для дальнейших исследований, как с использованием углубленного анализа – case-studies, так и с помощью формального, статистического анализа, если таковой окажется возможным.

В переходных странах существует специфический политико-деловой цикл; период, в течение которого выигрывающая коалиция в поддержку реформ поддерживается «по инерции», составляет, как показывает опыт,

1,5–2 года (что подтверждает догадку Г. Явлинского 1990 г. о «500 днях»⁸⁶).

Задача создания и поддержания выигрывающей прореформистской политической коалиции – ключевая задача реформ. Успех реформ определяется прежде всего успехом в решении этой задачи. Для успеха же в создании коалиции необходимы как соответствующие действия реформаторов (поощрение лояльности и наказание нелояльности, предвыборная техника, в отдельных случаях, возможно, реализация совета Стиглица о «приватизации в пользу своих друзей»), так и исходный спрос населения на импортные институты. Причем последний может быть выявлен и оценен количественно.

Реформы должны осуществляться в возможно более короткий промежуток времени и без учета опасений, что слишком радикальные действия могут быть не приняты агентами рынка или избирателями. Только радикальные перемены способны вызывать доверие в обществе (уверенность, что данные перемены совершаются всерьез и надолго⁸⁷). Кроме того, более радикальные реформы создают больше возможностей для подрыва мощи антиреформистских коалиций. Спротивление последних зависит от их стартовых возможностей и общего успеха или неуспеха реформ, а вовсе не от того, какая доля государственной собственности выставляется на аукцион или на сколько снижаются дотации сельскому хозяйству в текущем году. Текущие возможности антиреформаторов скорее подрываются радикальными реформами, создающими у участников и спонсоров таких коалиций стимулы поиска альтернативных вариантов использования быстро сокращающихся ресурсов.

С учетом правила – «чем меньше предпосылок для импорта западных институтов, тем жестче курс в осуществлении импорта, коль скоро принципиальное решение принято» при сознательной ориентации на создание и поддержание выигрывающей коалиции в поддержку реформ, проекты по импорту базовых институтов общества «Rule of Law» в страны с переход-

⁸⁶ «...время для постепенных преобразований упущено, неэффективность частичных реформ доказана опытом и нашим собственным, и стран Восточной Европы... Мировой опыт стабилизационных программ показывает, что все они проводятся в кратчайшие сроки и основываются прежде всего на реформе денежно-кредитного и финансового механизмов». («Переход к рынку», Явлинский и др. М., Архангельское, август 1990).

⁸⁷ «...люди легче внутренне приспосабливаются к внешним изменениям, когда изменения носят радикальный характер и в связи с этим воспринимаются как необратимые, чем в том случае, если изменения невелики и можно думать, что они легко могут быть обращены вспять». (Бальцерович 2000, с. 22).

ной экономикой возможны и желательны, что подтверждается опытом ряда стран в 90-е гг.

Во всех случаях успешных реформ от политического процесса отсекали сторонников тоталитаризма (за ними не признавали прав оппозиции). Инструмент компромисса неэффективен в отношениях с участниками антиреформаторских, реставраторских коалиций и групп в странах с переходной экономикой. Компромисс сигнализирует о слабости реформаторов и провоцирует усиление сопротивления реформам.

Выводы об экономической эффективности авторитарных и тоталитарных государств и, в частности, об эффективности китайских реформ не учитывают многих издержек, включая вероятные «отложенные издержки». И те, и другие полностью выявляются только после краха системы. Кроме того, в умозаключениях такого рода не учитывается проблема сопоставимости, связанная с качественно иным уровнем разделения труда и доли в ВВП транзакционных издержек на старте реформ в Восточной Европе (включая СССР) и в Юго-Восточной Азии (Китай, Вьетнам, Лаос).

Первоначальный («учредительный») выбор, хотя и является сильнейшей детерминантой экономического развития в переходный период, сам может быть объектом сознательного влияния, в том числе и со стороны реформаторов. Для чего от них требуется создание и сохранение «внутренней» коалиции между различными фракциями, а также использование первоначальных успехов и временной ассоциированности с властью для вовлечения в коалицию антикоммунистически настроенных конформистов, а также (путем сознательной скупки голосов, перераспределения ресурсов от нелояльных территорий к лояльным) частичное привлечение на свою сторону социал-демократически настроенного избирателя.

С практической точки зрения реформаторам целесообразно участвовать в борьбе перераспределительных коалиций и групп интересов с целью улучшить положение основных участников прореформистской коалиции (как социальных групп, так и регионов; в целом эти «две оси» дают возможности хорошего прицеливания).

Без радикальной либерализации медиа-рынков длительное сохранение выигрывающей коалиции в поддержку реформ сопряжено со значительными дополнительными издержками.

Собранные данные и апробированные методики формального описания институтов стран с переходными экономиками и формирующимися демократическими режимами открывают возможность для подготовки инвестиционных рейтингов, свободных от плохо формализованных экспертных оценок.

Источники

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации⁸⁸.
2. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993.
3. Французская республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989.
4. Уголовный кодекс ФРГ. М., 2000.
5. Закон Ч-СФР «О люстрациях» от 4 октября 1991 г.
6. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».
7. Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе».
8. Указ Президента РФ от 6.10.1993 № 1590 «О нераспространении государственных гарантий социальной защиты на отдельных бывших народных депутатов РФ».
9. Указ Президента РФ от 21.12.1993 № 2233 «Об упразднении Министерства безопасности Российской Федерации и создании Федеральной службы контрразведки Российской Федерации».
10. Положение о проведении закрытой подписки на акции при приватизации государственных и муниципальных предприятий, утвержденное распоряжением Госкомимущества РФ от 27.07.1992 № 308.

Монографии и коллективные издания

11. Россия сегодня. Политический портрет в документах 1991–1992. Кн. 2. М., 1993.
12. *Олейник А.Н.* Издержки и перспективы реформ в России. Институциональный подход;
13. *Афонцев С.А.* Методологические основы современного экономико-политического анализа;
14. *Сатир Ж.* Экономическая культура, технологическая культура, организационная культура // Истоки, 1998. Вып. 3.
15. От Ельцина к... Ельцину: президентская гонка–96. М., 1997.

⁸⁸ Федеральные нормативные акты РФ цитируются по справочной правовой системе «Энциклопедия Российского права».

16. Некоторые политэкономические проблемы современной России / Научные труды ИЭПП. № 15Р. М.:ИЭПП, 1999.
17. Правый манифест. М., 1999.
18. Россия в избирательном цикле. 1999 – 2000 гг. М., 2001.
19. Социал-демократы в Восточной Европе. М., 1992.
20. *Чубайс А. и др.* Приватизация по-российски. М., 1999.
21. *Бальцерович Л.* Социализм, капитализм, трансформация: очерки на рубеже эпох. М., 1999.
22. *Берлин И.* Философия свободы. М., 2001.
23. *Варов Ю. и др.* Реванш. «Литература и политика». М, 1994.
24. Всемирный Банк. Переходный период: анализ и уроки первого десятилетия для стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза. М., 2002.
25. Всемирный Банк. Создание институциональных основ рыночной экономики. М., 2002.
26. Выбор России. Программа избирательного объединения «Выбор России», М., 1993.
27. Выборы депутатов Государственной Думы–1995. Электоральная статистика. М., 1996.
28. Выборы президента Российской Федерации–1996. Электоральная статистика. М., 1996.
29. *Гайдар Е.* Аномалии экономического роста. М., 1997.
30. *Гайдар Е.* Дни поражений и побед. М., 1997.
31. *Гелб Алан Х., Грей Черил У.* Экономические преобразования в странах Центральной и Восточной Европы. М., 1995.
32. *Голосов Г.В. и др.* Первый электоральный цикл в России 1993–1996. М., 2000.
33. *Жаворонков С., Яновский К.* Политическая экономия реформы: механизм принятия решений на этапах революции и стабилизации. М.: Институт права и публичной политики (http://www.ilpp.ru/projects/govern/zhav_yan/zhav_yan0.html), 2001.
34. *Желицки Б.Й.* Многопартийность и политическая панорама в современной Венгрии. М., 1997.
35. *Заславская Т.И.* (под ред.) Куда идет Россия?.. Социальная трансформация постсоветского пространства. Материалы симпозиума 12–14 января 1996 г. М., 1996.
36. *Засурский Я.* Реконструкция России. Масс-медиа и политика в 90-е. М., 2001.

37. Зудинов Ю.Ф. Болгария: политические метаморфозы первого посттоталитарного пятилетия / Политический ландшафт стран Восточной Европы середины 90-х годов. М., 1997.
38. Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991–1997 / Под ред. Е. Т. Гайдара. М.: ИЭПП, 1998.
39. Казначеев П. Прагматизм и либеральное мировоззрение / Научные труды ИЭПП. № 51Р. М.: ИЭПП, 2002.
40. Квасов А. Чилийские экономические реформы. Практический опыт и его актуальность для России. Научные доклады. М.: МНФ, 1998.
41. Клямкин Игорь, Тимофеев Лев. Теневая Россия: Экономико-социологическое исследование. М., 2000.
42. Комолова Н.П. Движение сопротивления и политическая борьба в Италии (1943–1947). М., 1972.
43. Краткая история Албании. М., 1992.
44. Кривогуз И.М. Крушение «реального социализма» в Европе и судьбы освободившихся народов. М., 2001.
45. Кудинов О.П. Большая книга выборов. М., 2003.
46. Мау В., Кочеткова О., Яновский К., Жаворонков С., Ломакина Ю. Экономические факторы электорального поведения и общественного сознания (опыт России 1995 – 2000 гг.). М.: ИЭПП, 2001.
47. Мау В., Яновский К., Жаворонков С. и др. Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах. М.: ИЭПП, 2002.
48. Мау В., Яновский К., Жаворонков С., Черный Д. Результаты выборов, как показатель спроса на институты на примере голосований в течение первого послереволюционного десятилетия в странах с переходной экономикой и молодой демократией. М.: ИЭПП, 2001.
49. Мау В.А. Экономика и власть. М., 1995.
50. Международный НИИ проблем управления. Венгрия, Экономические программы политических партий Венгрии. М., 1990.
51. Мельянцева В.А. Восток и Запад во втором тысячелетии: экономика, история и современность. М., 1996.
52. Михайловская И.Б., Кузьминский Е.Ф., Мазаев Ю.Н. Права человека в массовом сознании. М., 1995.
53. Некипелов А.Д., Глинкин С.П. и др. Центрально-Восточная Европа во второй половине XX века. В 3-х т. М., 2002.
54. Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М., 1996.

55. Нуреев Р.М. (ред.) Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). М., 2001.
56. *Олсон М.* Логика коллективных действий. Фонд экономической инициативы. М., 1995.
57. *Ослунд Андерс.* Россия: рождение рыночной экономики. М., 1996.
58. *Ослунд Андерс.* Шоковая терапия в Восточной Европе и России. М., 1994.
59. Очерки о мировой экономике: Выдающиеся экономисты мира в Московском Центре Карнеги. М., 2002.
60. *Перегудов С.П.* Тэтчер и тэтчеризм. М., 1996.
61. *Подколзина И.А.* Проблемы дефиниции и оценки политического риска в зарубежных исследованиях. Вестник Московского Университета. Сер. 12. Политические науки. 1996. № 5. С.19–33.
62. Политический ландшафт стран Восточной Европы середины 90-х годов. М., 1992.
63. *Пономарев В.* Самодеятельные общественные организации Казахстана и Киргизии в 1987–1991. М., 1991.
64. *Рунов А.* Институциональный анализ становления частной собственности в постсоветской России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук, 2003.
65. *Сенаторов А.И.* Политические партии в Японии в 1945–1992 гг. М., 1995.
66. *Собянин А., Гельман Э., Каюнов О.* Политические рейтинги депутатов Государственной Думы по итогам ее первых 100 заседаний (11 января 1994– 21 апреля 1995 гг.). М., 1995.
67. *Собянин А.А., Суховольский В.Г.* Демократия, ограниченная фальсификациями. М., 1995.
68. *Стародубровская И.В., Мау В.А.* Великие революции. От Кромвеля до Путина. М., 2001.
69. *Субтельный О.* Украина: История. Киев, 1994.
70. *Танин-Львов А.А.* Выборы во всем мире. Энциклопедический справочник. М., 2001.
71. *Фишер В.* Европа: экономика, общество и государство 1914–1980. М., 1999.
72. *Труевцев К.* Партитура для парламента и партия президента (Закономерности развития многопартийности и избирательного процесса в России). М.: ГУ–ВШЭ, 2001.
73. *Хайек Ф.* Пагубная самонадеянность. М., 1992.
74. *Чубарьян А.О., Лельчук В.С. и др.* XX век. Краткая историческая энциклопедия в двух томах. М., 2001.

75. Шаталин С., Явлинский Г., Ярыгина Т., Федоров Б. и др. Переход к рынку. Концепция и программа. М., 1990.
76. Эрхард Л. Благополучие для всех. М., 1991.
77. Эрхард Л. Полвека размышлений. Речи и статьи. М., 1993.
78. «Яблоко». Программа избирательного объединения. М., 1993.
79. Яницкий О.Н. Социальные движения. 100 интервью с лидерами. М., 1998.
80. Яновский К.Э., Жаворонков С.В., Кочеткова О.В., Мажуга А.Ю., Черный Д.А.; Пьер-Марсель Дежардин, Поль Хобсон, Дональд Савой. Политическо-экономические проблемы российских регионов. М.: ИЭПП, 2001.

Статьи

81. Бучкин С., Квасневский А. и др. В преддверии президентской гонки в Польше // Русская Мысль, 2000. № 4301. С. 11.
82. Гамбарян М., Мау В. Экономика и выборы: опыт количественного анализа / Российская экономика в 1996 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 1997. С. 63–75.
83. Мау В. О завершении переходного периода, победе капитализма в России и превращении свободной прессы в непосредственную производительную силу общества. Публикация на сайте ИЭПП: <http://www.iet.ru/publics/it44.htm>, 1999.
84. Мау В. Российские экономические реформы в представлении их западных критиков. 1999 // Вопросы экономики, 2000. №№11, 12; <http://www.iet.ru>; 2000 www.polit.ru.
85. Стиглиц Дж. Куда ведут реформы? (К десятилетию начала переходных процессов) // Вопросы экономики, 1999. № 7.
86. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Политические системы. Разделение властей. Проблемы федерализма // Вопросы экономики, 2003. № 3. С. 132–156.
87. Похмелькин Виктор. Интервью депутата Государственной Думы газете «Демократический выбор», № 40 (64) от 2 октября 1997 г.
88. Работа судов Российской Федерации в 1997 году. Статистика // Российская Юстиция, 1998. №№ 6, 7.
89. Фрай Тимоти. Два лица российского правосудия: свидетельство предпринимателей // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение, 2002. №2 (39). С. 55–58.
90. Эллерман Д. Ваучерная приватизация как инструмент «холодной войны» // Вопросы экономики, 1999. № 8. С. 99–111.

91. Яновский К. Э. Политическая экономия приватизации (механизм принятия решений) // Институт права и публичной политики (http://www.ilpp.ru/projects/govern/yanovsky/yanovsky_1.html).

Монографии и статьи на иностранных языках:

92. Eastern Europe in revolution. London, Cornel University Press, 1992.
93. Aron L. Poor Democracies Instead of condescension, they deserve our support, report, International conference «Post-Communist Economic Growth», IET, Moscow, 2002.
94. Babetski Mathilde Maurel. Regional Convergence and institutional development in Russia. RECEP, September, 2002.
95. Barro R.J. Determinants of Economic Growth. London, MIT Press, 1999.
96. Becker Gary S. Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs // Journal of Public Economics 28 (1985). P. 329–347.
97. Besley T., Burgess R. The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India. Department of Economics, London School of Economics, 2000 (<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/depdfs/Dedps28a.pdf>).
98. Cooter Robert D. The strategic Constitution, 2000. Princeton University Press, NJ.
99. Drazen Allan. Political economy in Macroeconomics. Princeton University Press, 2000.
100. European Historical Statistics 1750–1975. 2-nd revised edition B.R. Mitchell. Facts on file 11/9 West 57-th st New York, NY, 10019.
101. Freedom House «Freedom in the world 2000–2001», 2002.
102. Frye Timothy. Markets, Democracy and New Private Business in Russia. Ohio State University, 2002.
103. Grubel Herbert G. Economic Freedom and Human Welfare: Some Empirical Findings // Cato Journal, 1998. Vol. 18. No 2. P. 287–304.
104. Gwartney James and Lawson Robert August. Measuring Economic Freedom, 15 // Cato Journal, 1997.
105. Gwartney James D., Lawson Robert A., and Block Walter E. Economic Freedom of the World: 1975–1995 // Cato Institute, 1996.
106. Gwartney James, Holcombe Randall, Lawson Robert. The Scope of Government and the Wealth of the Nations // Cato Journal, 1998. Vol. 18. No 2. P. 163–190.
107. Gwartney James, Lawson Robert. Economic Freedom of the World, 2000. Annual report, 2001.
108. Heritage Foundation. 2000 Index of Economic Freedom, 2000.

109. *Kryshchanovskaya O., White S.* From Soviet Nomenklatura to Russian Elite // Europe-Asia Studies, 1996. № 5; *Hughes J.* Sub-National Elites and Post-Communist Transformation in Russia: A Reply to Kryshchanovskaya and White // Europe-Asia Studies, 1997. № 6.
110. Landon S. Ryan D.L. – The Political Costs of Taxes and Government Spending // Canadian Journal of Economics, 1997. Feb. 30(1). P. 85–111.
111. *Maddison Mangus.* Monitoring The World Economy 1820–1992. Paris, OECD 1995.
112. *Maddison Mangus.* The World Economy. A Millennial Perspective. Paris, OECD 2001.
113. *Mau V., Yanovskiy K.* Political and Legal Factors of Economic Growth in Russian Regions // Post-Communist Economies, 2002. Vol. 14. No. 3.
114. *Mau Vladimir, Yanovskiy Konstantin.* Political and Legal Factors of Economic Growth in Russian Regions // Post-Communist Studies, 2002. Vol. 14. No. 3.
115. *Mitchell B.R.* European Historical Statistics 1750–1975. 2-nd revised edition Facts on file 11/9 West 57-th st New York, NY, 10019.
116. *Niskanen William A.* Welfare and the Culture of Poverty // Cato Journal, 1998. Vol. 16. No 1.
117. *Nordhaus W.* The Political Business Cycle // Review of Economic Studies 42, April, 1975.
118. *Nureev R, Yanovskiy K.* Economic Reforms' Political Economy: How to keep the Window of Opportunity open, 2003. Annual session Public Choice and Economic Science Association, Nashville, 2003.
119. *Olson M.* Power and Prosperity. New York, 2000.
120. *Olson M.* The Rise and decline of nations. Yale University Press, 1982.
121. *Qian Yingyi.* The Institutional Foundations of China's Market Transition, 1999 (www.worldbank.org/.../swp99011.pdf).
122. *R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R.W. Vishny.* Law and Finance, 1996 (NBER Working Paper No. 5661).
123. *Richard Roll, John Talbott.* Why Many Developing Countries Just Aren't. UCLA, 2001 (http://www.anderson.ucla.edu/acad_unit/finance/wp/2001/19-01.pdf).
124. *Sobel R.S.* The political Costs of Tax Increases and Expenditures Reductions: Evidence from State Legislative Turnover // Public Choice July 96 (1–2). 1998. P. 61–79.
125. *Sharipova Elena.* EU Enlargement, Financial Criteria and Growth: Importance of Institutional Environment. Moscow, RECEP 2002 (manuscript).
126. *Sutter D.* Can the Media Be So Liberal? The Economics of Media // Cato Journal, 2001. Vol. 20. No 3.

127. *Wenbo Wu, Otto A. Davis*. The two freedoms, economic growth and development: An empirical study // *Public Choice* 100: 39–64, Kluwer Academic Publishers, 1999.
128. World Bank «World Development Indicators 2003». Washington, 2003.
129. *Zhang B.* Corporatism, Totalitarianism, and Transition to Democracy // *Comparative Political Studies*. 1994. Vol. 27. № 1.

Интернет-сайты и базы данных (web-sites)

130. Справочная правовая система «Энциклопедия Российского права», выпуск от Апреля 2003 г, М.: АРБТ, 2003.
131. www.ojp.usdoj.gov/bjs – Bureau of Justice Statistics U.S. Department of Justice – судебная статистика США.
132. <http://www.ifs.univie.ac.at/uncjin/mosaic/wcs.html> – социально-демографическая статистика и статистика преступлений ООН.
133. <http://www.mednet.com/win/stat/uroven/uroven.htm> – статистика медицины, социальная (самоубийства и т.п.).
134. <http://www.who.dk/www.who.dk/mainframe.htm> – сайт ВОЗ (медицина, социальная статистика).
135. www.oecd.org – Организация экономического и социального развития.
136. <http://www.worldbank.org/html/extdr/rights/hrtext.pdf> – Обзор Мирового банка («Права человека и развитие»).
137. <http://www.urich.edu/~jrpjones/confinder/const.htm> Constitution Finder – конституции стран мира.
138. <http://www.uni-wuerzburg.de/law/> – конституции стран мира.
139. http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb_help/cdb_subscription.asp – Статистический отдел ООН.
140. Документы с сайтов политических партий, в частности:
141. www.pravdelo.ru Предвыборный блок «Правое дело».
142. www.sps.ru Партия «Союз правых сил».
143. www.yabloko.ru Партия «Яблоко».
144. www.kprf.ru Коммунистическая партия Российской Федерации.
145. www.ldpr.ru Либерально-демократическая партия Российской Федерации.
146. Иные сайты партий – выход через порталы.
147. <http://gosorgan.amursk.ru> (российские партии).
148. www.electionworld.org.
149. <http://www.polisci.com/world/nation> – Политический Интернет-справочник.

150. <http://www.gksoft.com/govt/en/> – Правительства и партии в Интернете (например <http://www.gksoft.com/govt/en/us.html> – США, <http://www.gksoft.com/govt/en/ca.html> – Канада).
151. <http://www.politicalresources.net> (политические, партийные и правительственные ресурсы по странам мира).
152. <http://www.worldlib.org/index.shtml> – Леволиберальный интернационал.
153. http://eld.europarl.eu.int/Party%20Web%20Site/Links/Final_Links.htm – Европейские леволиберальные партии.
154. <http://www.socialistinternational.org/> – Социинтерн.
155. <http://www.idu.org/> – International Democrat Union (IDU, Freedom International), Международная организация праволиберальных и консервативных партий.
156. <http://www.solidarnosc.org.pl/about/00000001a.htm> – История профсоюза «Солидарность».
157. www.fci.ru – сервер Центральной избирательной комиссии РФ.
158. Материалы фонда «Общественное мнение», с сервера <http://www.fom.ru>.
159. Материалы ВЦИОМ с сайта www.wciom.ru.
160. Материалы РОМИР с сайта www.romir.ru.
161. <http://dodgson.ucsd.edu/lij/> Lijphart Elections Archive – Архив электоральной статистики.
162. <http://history.hanover.edu/texts.htm> – исторические тексты и документы.
163. <http://library.byu.edu/~rdh/eurodocs/> – исторические тексты и документы.
164. <http://www.electionworld.org/> – электоральная статистика (в мире, последние каденции).
165. <http://www.parties-and-elections.de/indexe2.html> – электоральная статистика в Европе (с историей выборов).

Интервью с национальными экспертами

Дидзис Дежюс – руководитель молодежной организации Народной партии Латвии.

Кобец Владимир – участник движения «Зубр» (Белоруссия).

Кушнир Виктория, вице–президент молодежной организации ХДП Молдовы (бывший Народный фронт).

Мосидзе Георгий – глава молодежной организации партии «Новые правые» Грузии.

Мурашев Аркадий Николаевич – руководитель Центра либерально-консервативной политики, ответственный за международные и межпартийные связи политической партии «Союз правых сил».

Опель Каролин – Член Правления молодежной организации ХДС/ХСС (Германия).

Синяговский Владислав – вице-президент DEMIC.

Станкевич Сергей Борисович – представитель СПС в Польше.

Фоменченко Галина – пресс-секретарь партии «Реформа и порядок» (составной части блока «Наша Украина», руководимого В. Ющенко).

Форстнер Кристиан – глава Московского представительства Фонда Ханса Зайделя.

Ярема Александр – глава Христианско-демократического союза молодежи Украины (по сути, молодежной организации блока В. Ющенко).

Приложение 1. Исходные данные по судебным системам стран с переходной экономикой

Страна	Число побед	Комментарий	Правозащитные организации и иные источники информации
1	2	3	4
Азербайджан	0	<p>Один, освещенный в СМИ, прецедент: гр. С. Исаев подал в начале 2001 г. в Ясамалинский райсуд г. Баку иск против министерства юстиции Азербайджанской республики о признании незаконным отказа в регистрации НПО «Эколекс-Азербайджан». Дело тянется до сих пор.</p> <p>Отмечено, что впервые в современной истории Азербайджана представители НПО смогли привлечь внимание судебной власти к своим проблемам. Вместе с этим было подано два иска в Евросуд (не приняты).</p>	<p>1. THE HUMAN RIGHTS CENTER OF AZERBAIJAN, BAKU</p> <p>2. АЗЕРБАЙДЖАНСКАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ СЕКЦИЯ МОПЧ Азербайджан, Баку</p> <p>3. АЗЕРБАЙДЖАНСКИЙ ЦЕНТР РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ Баку</p>
Албания	0	<p>Прецеденты подачи гражданами исков против органов власти во внутренние суды неизвестны.</p> <p>При этом Евросудом зафиксированы три заявления, но к рассмотрению они не приняты.</p>	<p>1. ALBANIAN CENTER FOR HUMAN RIGHTS) Tirana, Albania</p> <p>2. CRYSTAL» SOCIAL – CULTURAL YOUTH ASSOCIATION Shkoder, Albania</p>
Армения	0	<p>Есть сведения о подаче исковых заявлений против властных органов, в том числе и против президента Р. Кочаряна. Но сведений о победах граждан над властью нет. Что, разумеется, не означает, что таковых нет вовсе.</p>	<p>1. CENTER FOR THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY Armenia, Erevan</p> <p>2. A. D. Sakharov Foundation on Protection of Human Rights (Armenia</p> <p>3. ХЕЛЬСИНКСКАЯ АССОЦИАЦИЯ Армении, Ереван</p>

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Белоруссия	0	<p>Ответом на запрос составителя данного приложения к А. Вячорке – руководителю общественного центра СУПОЛЬНАСЬЦЬ – явилось сообщение о том, что г-н Вячорка сейчас осужден за выступление на митинге в честь 85-летия Белоруссии и сидит в тюрьме. В г. Барановичи был выигран иск группы граждан к управлению юстиции исполкома (о запрете на регистрацию НПО), а также иск гражданина о защите чести и достоинства к государственной газете.</p>	<p>1. СУПОЛЬНАСЬЦЬ – Центр Гражданского общества, Минск 2. ОБЪЕДИНЕННЫЙ ПУТЬ» – БЕЛОРУССКИЙ ЦЕНТР РАЗВИТИЯ НПО Беларусь, Минск, 3. ВАРУТА» – АГЕНТСТВО РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ Беларусь, Барановичи 4. ТРЕТИЙ СЕКТОР» – ЦЕНТР ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОДДЕРЖКИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ Беларусь, Гродно</p>
Болгария	Около 20	<p>Точных данных нет. В прессе время от времени публикуются сведения о судебных победах граждан над властными органами.</p>	<p>1. BULGARIAN LAWYERS FOR HUMANRIGHTS Sofia, Bulgaria 2. JUNIOR ACHIEVEMENT-BULGARIA Sofia, Bulgaria 3. ACCESS TO INFORMATION PROGRAM) Sofia, Bulgaria</p>
Босния и Герцеговина	0		<p>1. THE HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN OF BOSNIA AND HERZEGOVINA 2. FORUM OF TUZLA CITIZENS Tuzla, Bosnia & Herzegovina 3. HELSINKI COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA-SARAJEVO</p>

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Венгрия	Около 25	Подобные процессы проходят достаточно часто – несколько раз в год. Верховный суд удовлетворил в 1999 г. иск гр. А (этнического цыгана) к администрации г. Карсага о защите чести и достоинства.	<ol style="list-style-type: none"> 1. International Center for Not-for-Profit Law Budapest, Hungary 2. THE EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER Budapest, Hungary 3. THE NON-PROFIT INFORMATION AND TRAINING CENTRE FOUNDATION Budapest, Hungary
Германия (восточные земли)	Около 30		<p>МОСТ – ВОСТОЧНОЕВРОПЕЙСКИЙ ПРОЕКТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА</p> <p>Frankfurt, Germany Deutscher Akademischer Austauschdienst – DAAD) Berlin, Deutschland Carl Duisberg Centren Managementtraining Koeln, Germany German Marshall Fund, Center for Central and Eastern Europe/. Germany</p>
Грузия	0	Есть сведения о том, что подобные иски подаются, в том числе и против бывшего президента Э. Шеварднадзе. О победах сведений нет.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Human Rights Information and Documentation Center Independent Society «Human Rights in Georgia» (HRIDC) 2. HORIZONTI, THE FOUNDATION FOR THE THIRD SECTOR Tbilisi, Georgia 3. THE PUBLIC INTEREST PROTECTION LEAGUE) Zugdidi, Georgia

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Казахстан	0	В организациях, с которыми удалось связаться, сведений об искомых судебных процессах нет.	1. ИНФОРМАЦИОННАЯ СЕТЬ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ (CASDIN) Казахстан, Алматы 2. КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЦЕНТР Казахстана, Павлодар 3. ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ КАЗАХСТАНА Казахстан, Алматы
Киргизия	Не менее 7	В Киргизии бывали победы в инициированных гражданами процессах против: 1. Службы Национальной Безопасности (незаконное обвинение по несуществующей статье УК и др.); 2. Следственного изолятора (фальсификация выборов на участке, находящемся в СИЗО); 3. Прокуратуры (нарушение принципа равенства перед правосудием, когда этот орган сам являлся стороной в процессе); 4. Правительства (незаконное лишение работающих пенсионеров права на получение пенсии, либо права работать, одновременно получая пенсию); 5. Департамента миграции (по искам соискателей убежища); 6. Центральной избирательной комиссии (нарушение идентичности избирательного бюллетеня); 7. Ряда газет, искажавших информацию в угоду властям и т. д.	1. YHRG Молодежная правозащитная группа Bishkek, Kyrgyzstan 2. Кыргызский комитет по правам человека 3. КЫРГЫЗСКО-АМЕРИКАНСКОЕ БЮРО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И СОБЛЮДЕНИЮ ЗАКОННОСТИ
Латвия	Около 15	В СМИ регулярно освещаются судебные процессы против властных органов, часто завершающиеся поражением последних. В меньшей степени выигрывают подобные процессы русскоязычные жители.	1 NGO CENTRE, LATVIA Riga, LATVIA 2. HUMAN RIGHTS COMMITTEE IN LATVIA 3. WORLD ASSOCIATION FOR HUMAN RIGHTS LATVIAN DEPARTMENT

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Литва	Не менее 20		<p>1.. KAUNAS NGO SUPPORT CENTER КНОРС) Kaunas, Lithuania</p> <p>2. ЦЕНТР ИНФОРМАЦИИ И ПОДДЕРЖКИ НПО Vilnius, Lithuania</p> <p>3. Women Information Centre Vilnius, Lithuania</p> <p>4. LITHUANIAN CITIZENS ADVICE UNION Vilnius, Lithuania</p>
Македония	7		<p>1. Center for Civic Initiative Prilep, Macedonia</p> <p>2. CIVIL SOCIETY RESOURCE CENTER) Skopje, Macedonia</p>
Молдавия	3		<p>1. HELSINKI CITIZENS' ASSEMBLY OF MOLDOVA) Chisinau, Moldova</p> <p>2. CENTER FOR DEVELOPMENT OF PLURALISM AND COLLABORATION (CDPC) Vulcaneshty, Gagauzia autonomy, Moldova</p> <p>3. ЦЕНТР ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ Комрат, Молдова</p>
Монголия	0		<p>ЦЕНТР ГРАЖДАНСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ Улан-Батор, Монголия</p>

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Польша	Не менее 100	Граждане судятся с верховной властью весьма активно и нередко выигрывают. Правда, фактов судебного поражения персонально президента Квасьневского не отмечено.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundacja Idealna Gmina POLISH HELSINKI FOUNDATION FOR HUMAN RIGHTS Warsaw, Poland 2. INFRUST- INFORMATION and TRUST FRDL Olsztyn Poland, 3. Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 4. POLAND-AMERICA-UKRAINE COOPERATION INITIATIVE – PAUCI Warsaw, Poland
Россия	Не менее 18		<ol style="list-style-type: none"> 1. Региональные правозащитные организации 2. Бюллетень Верховного Суда РФ 3. Программа «Правосудие на Радио Свобода» 4. Интернет-портал «Права человека в России»
Румыния	Около 15	В течение последних 10 лет было много процессов, возбужденных гражданами против правительства. Но победами они заканчивались далеко не во всех случаях.	<ol style="list-style-type: none"> 1. CREST Resource Center Romania, 2. БУХАРЕСТСКАЯ ГРУППА ЗА РАЗВИТИЕ ТЕРПИМОСТИ (ACCEPT), Bucharest, ROMANIA 3. FUNDATIA COMUNITATI SIBIU, ROMANIA
Словакия	Около 10		THE INTEGRA FOUNDATION Bratislava, Slovakia ORGANIZATION FOR AID TO REGUGEES) Bratislava, Slovakia

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Словения	5		Информация – от международных организаций, с местными пока не удалось связаться
Таджикистан	0		1. ФОНД ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНСКИХ ИНИЦИАТИВ ТАДЖИКИСТАНА (ФОНД «ДАСТГИРИ») Таджикистан, Душанбе, 2. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЦЕНТР ПО ЗАКОНОДАТЕЛСТВУ И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА Таджикистан, Душанбе
Узбекистан	0		«НИКОГДА НЕ СДАВАЙСЯ» – ТРЕНИНГОВОЕ И ПРОИЗВОДСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ КАРАКАЛПАКСТАНА Узбекистан, Каракалпакстан, г. Нукус
Украина	Не больше 5	Победы – лишь над местными органами власти. Отмечена активность в подаче исков в Евросуд. Но ни один иск не был удовлетворен.	1. ИБ ИСАР «ЕДНАННЯ», Киев 2. Фонд «ВОЗРОЖДЕНИЕ КРЫМА», Бахчисарай 3. УКРАИНСКИЙ НЕЗАВИСИМЫЙ ЦЕНТР ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ Украина, Киев-30 4. УКРАИНСКО-АМЕРИКАНСКОЕ БЮРО ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА Украина, Киев

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Хорватия	Около 15		1. CITIZENS ORGANIZED TO MONITOR ELECTIONS (GONG) Zagreb, Croatia 2. DEMOCRATIC YOUTH INITIATIVE Zagreb, Croatia 3. STINA Press Agency Split, Croatia 4. ASSOCIATION FOR THE STUDY OF TRANSITION TO DEMOCRACY (TOD) Zagreb, Croatia
Чехия	18–20		1. Office for International Studies Educational Advisor Masaryk University Brno Czech Republic 2. INFORMATION CENTRE FOR NON-PROFIT ORGANIZATIONS (ICN) Praha 1, Czech Republic
Эстония	Около 10	В 2001–2003 гг. жителями Эстонии в муниципальных судах возбуждено не менее 22 исков против Эстонской Республики и правительства Эстонской Республики. К настоящему моменту удовлетворено, по предварительным данным, около 10 исков.	1. JAAN TONISSON INSTITUTE Tallinn, Estonia 2. ESTONIAN INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS Tallinn, ESTONIA 3. Центр информации по правам человека 4. Court Department of the Ministry of Justice of Estonia

1	2	3	4
Югославия (Сербия и Черногория)	Около 20	<p>В 2000 г. общественная организация Гуманитарный юридический центр (HLC) возбудила в муниципальных судах и Верховном суде 62 иска против Республики Сербия за репрессии, нарушения прав, чести и достоинства членов движения сопротивления (ОТПОР) и других НГО при тоталитарном режиме. Иски постепенно удовлетворяются.</p> <p>Примеры:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. В январе 2001 г. муниципальный суд г. Лозника (западная Сербия) обязал Сербию выплатить 40000 динаров активисту ОТПОР Д. Лознице. 2. Февраль 2001. Муниципальным судом г. Позега удовлетворен иск активиста ОТПОР Л. Стуловича против Сербии о получении компенсации 80000 динаров. <p>Всего к настоящему времени удовлетворено около 20 исков граждан к Сербии.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. BCIF Grantmaking Consultant Balkan Community Initiatives Fund FRY Belgrade Serbia and Montenegro 2. Civic Initiatives Center for Training, Development and Information Belgrade Serbia and Montenegro 3. THE CENTER FOR FREE ELECTIONS AND DEMOCRACY – CeSID) Belgrade, Yugoslavia

Кроме того, информация поступила из следующих международных организаций:

1. European Cultural Foundation, Amsterdam, The Netherlands (Ursula Schutter, General Secretariat).
2. The German Marshall Fund of the United States Transatlantic Center for Central and Eastern Europe, Washington, USA (Joerg Forbrig, Program Associate).
3. Amnesty International – International Secretariat, London, United Kingdom (Jorunn Brandvoll, Russia Campaigner).
4. International Center for Journalists, Washington, USA (James Russell, Associate Editor).
5. Office of the European Ombudsman (Gerhard Grill, Principal Administrator).

Иски граждан стран бывшего «соцлагеря» против собственных государств, рассмотренные Европейским Судом по правам человека за период 1995–2003 гг.

Страна	Кол-во исков, поданных в ЕСЧП в 1995–2003 гг.	Кол-во исков, принятых ЕСПЧ к рассмотрению (конкретный временной интервал)	Кол-во удовлетворенных исков (конкретный временной интервал)
Азербайджан	2 (2003)	0	–
Албания	3 (1998–2001)	0	–
Армения	0	–	–
Белоруссия	0	–	–
Болгария	100	15 (1997–2003)	13 (1997–2003)
Босния и Герцеговина	0	–	–
Венгрия	93	12 (1999–2003)	7 (2000–2003)
Германия (восточные земли)	207	22 (1995–2003)	14 (1995–2003)
Грузия	2 (2002)	0	–
Казахстан	0	–	–
Киргизия	0	–	–
Латвия	5 (1999–2002)	3 (2001–2002)	2 (2002)
Литва	46 (1997–2003)	13 (2000–2003)	10 (2000–2003)
Македония	23 (2000–2002)	2 (2001–2002)	0
Молдавия	11 (1999–2003)	7 (1999–2003)	0
Монголия	0	–	–
Польша	421	82 (1997–2003)	62 (1998–2003)
Россия	47 (1999–2003)	10 (2001–2003)	3 (2002–2003)
Румыния	52	46 (1998–2003)	43 (1998–2003)
Словакия	44	35 (1998–2003)	19 (1998–2003)
Словения	23 (1996–2002)	4 (2000–2002)	1 (2000)
Украина	42 (1998–2002)	2 (2001–2002)	0
Хорватия	121 (1999–2002)	14 (2001–2002)	10 (2001–2002)
Чехия	61	12 (1999–2003)	10 (2000–2003)
Эстония	25 (1998–2003)	4 (2000–2003)	2 (2002–2003)
Югославия (Сербия и Черногория)	0	–	–

Из Бюллетеня Верховного Суда (БВС) Российской Федерации (2000–2003 гг.)

Прецеденты судебных побед граждан над Правительством РФ на заседаниях Верховного Суда РФ (удовлетворены 15 заявлений граждан, требовавших признания незаконными и не подлежащими применению некоторых постановлений и распоряжений Правительства РФ).

БВС № 9, 2000

13 января 2000 г. удовлетворен иск адвоката Х., представляющего группу граждан, проживающих в Чеченской Республике, в Верховный Суд РФ о признании незаконным п. 6 распоряжения Правительства Российской Федерации от 1.12.1998 № 1698-р «О мерах по реализации совместного заявления Председателя Правительства Российской Федерации и Президента Чеченской Республики от 29 октября 1998 г.» в части слов: «Погашение задолженности по пенсионному обеспечению осуществлять за счет страховых взносов, уплачиваемых на территории Чеченской Республики».

БВС № 5, 2001

21 сентября 2000 г. удовлетворен иск председателя добровольной общественной организации (ДОО) «Полюс холода» в Верховный Суд РФ о признании частично недействительным п. 1 постановления Правительства Российской Федерации от 17.07.1997 № 888 «О дополнительных мерах по реализации Федерального закона «О государственных долговых товарных обязательствах»» и недействительными распоряжений Правительства Российской Федерации от 10.02.1998 № 189-р, от 30.12. 1998 № 1905-р, от 19.01.2000 № 84-р.

БВС № 8, 2001

19 декабря 2000 г. удовлетворен иск граждан Г., Б. и Ш. в Верховный Суд РФ о признании недействительным распоряжения Правительства Российской Федерации от 17.12.1999 № 2092-р в части перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и изъятия земель лесного фонда в лесах первой группы площадью 4 га в районе д. Калчуга Одинцовского района Московской области.

БВС № 9, 2001

7 февраля 2001 г. удовлетворен иск общественной организации «Гражданское содействие» в Верховный Суд РФ с требованием признать незаконными п. 2 Порядка выплаты компенсаций за утраченное жилье и (или) имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.1997 № 510 в части слов «и вставшие на учет в территориальном органе миграционной службы».

БВС № 9, 2001

13 февраля 2001 г. удовлетворен иск гражданина Ц. в Верховный Суд о признании незаконным п. 6 Положения о лицензировании деятельности по производству, розливу, хранению и обороту алкогольной продукции, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от

9.07.1998 № 727, в части указания на то, что «при осуществлении организацией лицензируемой деятельности на нескольких территориально обособленных объектах лицензии должны быть получены на каждый объект».

БВС № 10, 2001

14 декабря 2000 г. удовлетворен иск гражданина З. в Верховный Суд РФ о признании незаконным абз. 3 п. 1 постановления Совета Министров СССР от 22.09.1988 № 1111 «О работе по совместительству» (в ред. от 17.09.1990 № 939), предусматривающим, что занятие двух руководящих должностей при работе по совместительству не допускается.

БВС № 10, 2001

26 декабря 2000 г. удовлетворен иск граждан М., Д., П. и С. в Верховный Суд РФ о признании недействительными п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 28.12.1998 № 1559 «О совершенствовании государственного регулирования цен (тарифов) на услуги связи».

БВС № 1, 2002

В феврале 2001 г. удовлетворен иск граждан М. и К. в Верховный Суд РФ о признании незаконным постановления Правительства Российской Федерации от 6.07.1994 № 806 «О некоторых вопросах реализации льгот по проезду и перевозкам личного имущества военнослужащих, граждан, уволенных с воинской службы, и членов их семей, установленных Законом Российской Федерации «О статусе военнослужащих»» в части непредоставления права на бесплатный проезд к месту проведения отпуска и обратно по территории стран СНГ.

БВС № 1, 2002

30 марта 2001 г. удовлетворен иск граждан К. и Л. в Верховный Суд РФ о признании недействительным п. 3 «Перечня актов Правительства РФ, утративших силу с 1 января 1999 года», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27.08.1999 № 966 «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год»».

БВС № 2, 2002

22 мая 2001 г. удовлетворен иск гражданина Р. в Верховный Суд РФ о признании незаконным подпункта «в» п. 9 Положения о лицензировании отдельных видов аудиторской деятельности в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27.04.1999 № 472.

БВС № 4, 2002

7 июня 2001 г. удовлетворен иск гражданки С. в Верховный Суд РФ о признании незаконным абзаца 1 п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 22.09.1999 № 1067 «Об утверждении Списка должностей, работа в которых засчитывается в выслугу, дающую право на пенсию за выслугу лет в связи с педагогической деятельностью в школах и других учреждениях для детей», нарушающего право истицы на получение пенсии.

БВС № 9, 2002

25 декабря 2001 г. удовлетворен иск гражданина З. в Верховный Суд РФ о признании частично недействительным п. 5 утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19.04.2000 № 352 Порядка проведения в 2000 г. предварительной компенсации вкладов отдельных категорий граждан Российской Федерации в Сберегательном банке Российской Федерации по состоянию на 20 июня 1991 г. по гарантированным сбережениям граждан, определенным Федеральным законом «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации».

БВС № 10, 2002

3 октября 2001 г. удовлетворен иск гражданина К. в Верховный Суд РФ о признании не действующим и противоречащим федеральному законодательству абз. 1 п. 1 постановления Совета Министров СССР от 22.09.1988 № 1111 «О работе по совместительству» (в ред. от 17.09.1990 г.) в части, разрешающей совместительство только на одном предприятии (объединении), в учреждении и организации.

БВС № 11, 2002

19 февраля 2002 г. удовлетворен иск гражданина В. в Верховный Суд РФ о признании недействительным с 1 января 2002 г. п. 4 постановления Правительства Российской Федерации от 23.03.2001 № 229 «О ежемесячной доплате к государственной пенсии (ежемесячному пожизненному содержанию) граждан Российской Федерации из числа бывших сотрудников международных организаций системы Организации Объединенных Наций».

БВС № 1, 2003

29 апреля 2002 г. удовлетворен иск граждан Ш-вых в Верховный Суд РФ с требованием признать незаконным п. 19 Порядка выплаты компенсаций за утраченное жилье и/или имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.1997 № 510.

Приложение 2. Современные институты исполнительной власти и некоторые направления административной реформы

К 2002 г. крайняя неэффективность системы государственного управления стала рассматриваться в качестве одного из наиболее важных институциональных барьеров, препятствующих ускорению темпов экономического роста экономики России.

Неэффективность системы бюджетных расходов сдерживала возможность снижения налогового бремени и одновременно препятствовала росту социально-экономической эффективности услуг бюджетного сектора экономики. Неэффективность системы государственного регулирования приводила к дополнительным издержкам предпринимательского сектора, связанных как с наличием избыточных административных барьеров, так и с прямым коррупционным «налогом» органов регулирования и надзора, оцениваемым в процентах к ВВП.

Неэффективность системы государственной службы, с точки зрения создания стимулов к эффективной работе сотрудников федеральных ведомств, продолжала приводить к низкой, а в ряде случаев – к неудовлетворительной работе госаппарата.

В этих условиях возникла необходимость в проведении комплексной административной реформы, которая в отдельных направлениях (реформа государственной службы, реформа системы государственного регулирования) де-факто уже стартовала, тогда как работа в области реформирования структуры органов исполнительной власти и системы государственных расходов в течение 2002 г. все еще находилась лишь в стадии подготовки⁸⁹.

⁸⁹ К административной реформе примыкает (или может рассматриваться в качестве ее составной части) реформа полномочий органов государственной власти и муниципального самоуправления, работы над которой велись в рамках руководимой Д.Козаком Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. В частности, Комиссией были внесены в Госдуму проекты законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которые обрели впоследствии статус законов.

Хотя необходимость проведения административной реформы была заявлена еще в президентском послании Федеральному собранию в 1997 г. (тогда же была создана специальная комиссия по госстроительству), ни программного документа, ни содержательных нормативных актов, связанных с ее реализацией, до последнего времени принято не было. Более того, посвященный административной реформе раздел Программы социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу (Программы Грефа) в 2000 г. был исключен из окончательной редакции⁹⁰, и данное направление фактически выпало из плана действий Правительства.

Президентское послание 2002 г. вновь вернуло проведение административной реформы в число официально признанных приоритетов, определив в перечне ее основных задач качественную трансформацию структуры исполнительной власти и пересмотр (в сторону существенного сокращения) государственных функций. Принципиальным шагом стало официальное оформление концепции административной реформы в правительственном докладе президенту «Об основных направлениях административной реформы в Российской Федерации»⁹¹, подготовка которого была включена, в соответствии с президентским Посланием, в новую редакцию плана действий правительства на 2002 г.⁹²

Ряд новых значимых шагов в области реализации административной реформы заложен в проекте Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.), внесенной в Правительство Министерством экономического развития и торговли в апреле 2003 г. и представленной на открытое обсуждение⁹³.

В настоящем материале рассмотрены ход и планы реализации ключевых положений административной реформы в России в контексте мировой практики в этой сфере.

Реформа структуры федеральных органов исполнительной власти

Одной из важнейших причин неэффективности действующей системы госуправления является нерасчлененность функций органов исполнительной власти, когда каждое министерство и ведомство сочетают в себе поли-

⁹⁰ Программа социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу <http://www.economy.gov.ru/program/soderzanie.html>.

⁹¹ Доклад не был опубликован.

⁹² Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2002 г. № 1148-р.

⁹³ Сайт Минэкономразвития России – <http://www.economy.gov.ru>.

тические, регулятивные, контрольные функции и функции оказания публичных услуг. Ситуация, когда отраслевые ведомства сами себя контролируют, формирует организационные основы коррупции. Ведомства выступают лоббистами интересов подведомственных предприятий в бюджетном и нормотворческом процессах. Множественность и функциональная «перемешанность» функций и полномочий ведомств порождает сложный механизм согласований при принятии Правительством решений, выходящих за рамки «совпадения кругов властных функций» каждого отдельного ведомства.

Кроме того, из состава государственной службы не выделены технические и обеспечивающие функции, что ведет к непомерному раздуванию штатов органов исполнительной власти при одновременном снижении эффективности выполнения этих функций (как это всегда бывает при отсутствии конкуренции)⁹⁴.

В этих условиях перестройка структуры органов исполнительной власти должна привести к разделению функций между различными типами ведомств. Такой подход в целом соответствует утвержденной в 2001 г. Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации⁹⁵, предполагающей:

- уточнение, конкретизацию и классификацию органов исполнительной власти по характеру функций (политические, ресурсно-распорядительные, контрольные, силовые, учетные, аналитические, кадровые и т. д.);
- деление – в другом аспекте – функций на основные и инфраструктурные (обеспечивающие) и, в связи с последним, – на функции, закрепляемые и далее исключительно за государством, а также на функции полностью или частично делегируемые.

На основе выполняемых функций предполагается выделить четыре типа органов государственного управления:

- министерства – органы, выполняющие функции выработки государственной политики и координирующие деятельность государственных агентств, служб и надзоров, действующих в соответствующей сфере (примерами министерств могут служить министерства финансов, юстиции, обороны);

⁹⁴ Реформа власти в России: состояние и перспективы. Доклад ГУ ВШЭ – <http://www.hse.ru/temp/2002/preskonf1009.htm>.

⁹⁵ Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации утверждена распоряжением Президента РФ от 15 августа 2001 г. № Пр-1496.

- службы, органы, оказывающие услуги, связанные с реализацией властных полномочий государства и финансируемые исключительно за счет бюджета либо установленных законом обязательных платежей хозяйствующих субъектов и населения (служба судебных приставов, налоговая служба, таможенная служба);
- надзоры, органы, реализующие контрольные функции государства по отношению к хозяйствующим субъектам и населению;
- агентства, органы, оказывающие государственные услуги как за счет бюджетных средств, так и на платной основе (примерами агентств могут служить авиационно-космическое агентство, статистическое агентство).

Предполагается, что рационализация общей структуры государственных органов будет сопровождаться рационализацией внутренней структуры каждого из них, включая переход к модульному принципу построения, при котором основным структурным подразделением становится департамент, наделенный определенным кругом самостоятельных полномочий.

В соответствии с Концепцией предполагается поэтапное внедрение методов управления производительностью, планирования деятельности и анализа ее результатов, позволяющие объективно оценивать работу государственных органов, их подразделений и отдельных служащих, обеспечив при этом расширение прав руководителей в обоснованном перераспределении средств между статьями, формировании штатного расписания и использовании фонда оплаты труда.

По мере отработки методов планирования и оценки результативности предполагается обеспечить частичное замещение сметного финансирования расходов на государственное управление программно-целевым, что должно способствовать развитию контрактных отношений, включая аутсорсинг многих видов деятельности, не имеющих политического характера.

Определенные практические шаги в этом направлении предполагаются в рамках Федеральной программы по реформированию государственной службы⁹⁶, включающей, в частности, проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по «определению обязанностей, полномочий и мер ответственности федеральных государственных служащих на основе изучения характера и объема фактически выполняемых ими функций, а также разработке служебных контрактов».

⁹⁶ Утверждена Указом Президента России от 19 ноября 2002 года № 1336 «О Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации" (2003–2005 гг.)».

В мировой практике накоплен значительный опыт по проведению функциональных обзоров деятельности органов исполнительной власти, осуществляемых как на уровне национального или регионального правительства в целом, так и отдельных министерств. С точки зрения обзора результатов подобной практики в таких разных странах, как Бразилия, Великобритания, Иордания, Казахстан, Канада, Латвия, Македония, Никарагуа, США, Таиланд, Танзания, Ямайка и др., интерес представляет недавняя работа экспертов Всемирного банка Ника Мэннинга и Нейла Пейрисона⁹⁷.

Функции государственных ведомств в рассматриваемых обзорах анализируются с точки зрения возможности их передачи в негосударственный сектор (например, часть функций по предоставлению услуг), передачи на более низкий (децентрализация) или более высокий (централизация) уровень власти, из центра в регионы (муниципалитеты) или наоборот. Также проводится оценка масштабов реализации функций: какой объем должен осуществляться органами (муниципального) государственного управления?

По функциям, отнесенным к ведению государства, вырабатываются рекомендации относительно необходимости их закрепления за министерствами (политическими органами), передачей их агентствам или различного рода подконтрольным государству организациям, казенным или унитарным предприятиям, бюджетным учреждениям и др.

Например, в Великобритании было создано, начиная с 1998 г., 140 исполнительных ведомств, охвативших 75 % гражданской государственной службы. Созданная модель исполнительных ведомств предусматривает заключение министерствами с исполнительными ведомствами рамочных соглашений и ежегодных договоров о результатах деятельности, оплату труда служащих ведомств по результатам деятельности⁹⁸.

В целом к числу «неотъемлемо государственных» относятся функции, как правило, характеризующиеся сложностью задач и часто пересматриваемыми политическими целям, которые не могут быть реализованы на основе контрактов с внешними организациями, поскольку трудно поддаются конкретизации и оценке в денежном выражении или не могут оказываться на конкурентной основе.

⁹⁷ См., например: *Мэннинг Н., Пейрисон Н.* Реформа государственной службы: Методика проведения функциональных обзоров / Пер. с англ. М.: ГУ ВШЭ, 2002.

⁹⁸ *Wilkins, John K.* Alternative Service Delivery: Functional Review – Paper Prepared for the Public Sector Group, World Bank. Washington DC, 2001.

Типология функций органов власти

При разбивке функций на отдельные компоненты, как правило, применяется следующая типология

1. **Политические функции:** такие, как стратегическое планирование, составление проектов юридических документов, разработка контрактов о достижении результатов деятельности, минимальных стандартов и норм, анализ и оценка политики, прогнозирование. Эти функции обычно считаются «неотъемлемо государственными» и требующими специальных навыков и обычно осуществляются основными министерствами центрального правительства.
2. **Функции координации, надзора и мониторинга результатов деятельности:** такие, как координация отношений между различными органами, мониторинг результатов деятельности дочерних органов, содействие и обеспечение возможности дочерним органам для достижения теми своих плановых показателей результативности деятельности. Эти функции также считаются, как правило, «неотъемлемо государственными» и осуществляются основными министерствами.
3. **Функции предоставления услуг:** такие, как предоставление товаров или услуг внутренним (другие государственные органы) или внешним (фермеры, работники лесного хозяйства, рыбаки) клиентам. Функция предоставления услуг часто осуществляется вне центрального правительства – посредством механизмов заключения контрактов или субнациональным правительством. Если эта функция реализуется центральным правительством, ее обычно осуществляют контролируемые организации или исполнительные органы⁹⁹.
4. **Вспомогательные функции:** такие, как финансовое управление, кадровое управление, информационные системы, инфраструктура, подготовка кадров, анализ эффективности, ревизия управления, а также секретарские услуги. Эти функции все чаще передаются на сторону, кроме случаев, когда по соображениям безопасности или другим причинам они считаются «неотъемлемо государственными».
5. **Функции регулирования:** такие, как лицензирование, сертификация, выдачи разрешений, аккредитация, инспектирование, проверка выполнения действующих требований и финансовый аудит. Эти функции

⁹⁹ Исполнительные органы – организации в структуре исполнительной власти, подчиненные министерствам; в число источников их финансирования могут входить определенные поступления внебюджетных доходов.

также часто относятся к «неотъемлемо государственным» и осуществляются статуарными учреждениями¹⁰⁰ и другими официальными органами внутри центрального правительства. Широкое распространение получило мнение, согласно которому функции регулирования должны быть отделены от политических функций, определяющих нормативные акты, и функций предоставления услуг клиентам.

Источник: Bannock Consulting. 1999. «Latvia Ministry of Agriculture Functional Review». Bureau for Public Administration Reform. Riga. Цит. по изданию: Мэннинг Н., Пейрисон Н. Реформа государственной службы: Методика проведения функциональных обзоров / Пер. с англ. М.: ГУ–ВШЭ, 2002.

Приведем результаты некоторых наиболее успешных функциональных обследований, рассмотренных в упомянутой работе Мэннинга и Пейрисона.

Так, в результате проведения в 1994 г. функционального обследования правительства Канады была достигнута экономия в размере 3,9 млрд долл. при объеме бюджета на 1995/96 гг. 52 млрд долл., а в 1996/97 гг. экономия выросла до 7,2 млрд долл.¹⁰¹

По результатам функционального обследования в 1998 г. правительства Казахстана¹⁰² было предложено сократить 23 762 рабочих места (25 %) в аппарате центральных исполнительных органов, 2064 рабочих места в других бюджетных государственных организациях и снять с бюджетного финансирования 302 783 рабочих места с передачей их 600 внебюджетным государственным предприятиям.

По результатам функциональных обследований министерств экономики, юстиции и сельского хозяйства Латвии 1999 г.¹⁰³ были выявлены 161 различная функция, 9 из которых было решено приватизировать, 12 – передать в другие отрасли. Кроме того, 40 функций были «рационализированы», т. е. изменены масштабы методы их реализации. В результате было намечено сократить численность министерских служащих с 8280 до

¹⁰⁰ Статуарные учреждения – государственные организации, функции которых четко оговаривается законодательно (в отличие от исполнительных органов, цели которых определяются руководящим министерством).

¹⁰¹ A.Armit and J. Bourgault (eds.). *Hard Choices or No Choices: Assessing Program Review*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1996; Peter Aucoin, Donald J. Savoie (eds.), *Managing Strategic Change, Learning from Program Review*, Canadian Centre for Management Development, 1998/09.

¹⁰² Wilkins J., 2001.

¹⁰³ Bannock Consulting. «Latvia Ministry of Agriculture Functional Review». Bureau for Public Administration Reform. Riga, 1999.

3196 чел., а 4891 рабочих места передать в негосударственный сектор. Число оставшихся рабочих мест в результате реорганизации было сокращено на 6 %.

Приведенные факты демонстрируют широкие практические возможности для качественной реорганизации системы государственного управления, имеющиеся как в индустриально развитых странах, так и государствах с переходной экономикой. При этом «деполитизация» большого числа функций органов государственной власти за счет их вывода из состава министерств ведет к повышению эффективности реализации данных функций. Агентства или «исполнительные ведомства» значительно более свободны в распоряжении выделяемыми бюджетными средствами, в привлечении внебюджетных источников. При этом четкая фиксация объема предоставляемых агентствами услуг в ходе подписания ежегодных контрактов создает предпосылки для качественного повышения эффективности механизмов планирования и контроля за содержательными результатами их деятельности.

Проектом Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.) предполагается существенное продвижение по пути реформирования структуры органов исполнительной власти как на федеральном, так и региональном уровне, предусматривающее:

- завершение инвентаризации и проведение анализа существующих функций органов исполнительной власти на предмет их целесообразности, дублирования и полноты. Функции должны быть ясно определены и классифицированы в целях недопущения конфликта интересов. Функции разработки политики (правоустанавливающие) должны быть организационно обособлены от функций регулирования и исполнения принятых решений (правоприменительных), оказания государственных услуг и управления государственным имуществом, контроля исполнения и надзора;
- увязку типов государственных органов исполнительной власти с типами государственных функций и их законодательное закрепление; оптимизацию структуры исполнительной власти на основе перехода к трехуровневой системе федеральных органов исполнительной власти;
- выведение различных функций обеспечивающего характера через проведение государственных закупок за пределы органов государственной власти.

Реформа системы бюджетных расходов

Наряду с пересмотром структуры органов исполнительной власти важнейшим инструментом повышения эффективности их деятельности является пересмотр механизмов бюджетного планирования.

В настоящее время в России (как до последнего времени и в большинстве индустриально-развитых стран) используется затратный подход к составлению бюджета – *Input Budgeting*. Данный механизм планирования ориентируется на издержки, но практически не учитывает результатов финансируемых работ. При подготовке проекта бюджета распределяемые объемы финансирования основываются, как правило, на корректировке объемов бюджетных средств, выделенных в предыдущем году, а не на количественно измеримых, социально значимых, фактических и ожидаемых результатах расходования государственных средств.

В итоге при существующем порядке бюджетного планирования и у министерств, и у бюджетных учреждений отсутствуют стимулы как к снижению издержек (из боязни снижения объема получаемых средств), так и к росту результативности.

В этих условиях важнейшей задачей проведения административной реформы является переориентация модели бюджетного планирования на достижение максимальных результатов – *Performance Budgeting*¹⁰⁴.

Основным принципом бюджетирования, ориентированного на результат, является обеспечение тесной взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами их использования; благодаря этому обеспечивается максимально полное соответствие распределения бюджетных средств между бюджетополучателями установленным приоритетам государственной политики.

Министерства, обосновывая объемы и структуру распределения бюджетных средств, ранжируют:

- стратегические цели своей деятельности, отражающие приоритеты государственной политики;
- тактические задачи, через решение которых реализуются стратегические цели и которые направлены на решение конкретных проблем посредством производства услуг определенного качества и объема и достижения определенного эффекта от их предоставления;

¹⁰⁴ См. Например: *J.K.Kristensen, W.S.Groszyk, B.Buhler. Outcome-focused Management and Budgeting // OECD Journal on Budgeting. OECD, Paris, 2002. Vol. 1. No 4. P. 7–34.*

- внутриминистерские программы, содержащие набор финансируемых из бюджета мероприятий, посредством которых обеспечивается решение конкретных тактических задач.

Крайне важным институтом, повышающим стимулы и эффективность работы получателей бюджетных средств, становится включение в бюджетные документы описания поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программ, включая как непосредственные результаты, т. е. предоставление услуг определенного качества и объема, так и конечные результаты, т. е. эффект от предоставленных услуг для их получателей. Соответственно контроль за исполнением бюджета переносится с оценки «целевого характера» использования бюджетных средств на оценку степени достижения министерствами запланированных социально-экономических результатов.

Таким образом, предметом согласования проекта бюджета становятся уже не только объемы выделения средств по различным статьям, но цели и задачи министерств, сформулированные ими программы и планируемые показатели достижения данных целей и выполнения данных программ, что качественно повышает политическую значимость бюджетного процесса.

Основные концептуальные подходы к реформе системы управления бюджетными расходами изложены в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2003 году». В Послании, в частности, декларировалась необходимость создания системы планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов с помощью качественных и количественных индикаторов – как в отношении бюджетов всех уровней, так и в отношении конкретных бюджетополучателей.

Однако в 2002 г. на федеральном уровне не было принято практически ни одного нормативного акта, определяющего соответствующие изменения системы бюджетного планирования.

Пожалуй, единственным исключением стала Федеральная программа реформирования государственной службы, действительно предполагающая реализацию мероприятий по содействию внедрению «новых методов планирования и финансирования деятельности федеральных государственных органов, системы показателей и критериев оценки деятельности аппаратов федеральных государственных органов и их подразделений».

В частности, программа предполагает проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по апробации новых методов планирования и по применению методов программно-целевого финансирования федеральной государственной службы в отдельных федеральных государственных органах. На основании мониторинга результатов этих экспери-

ментов и пилотных проектов предполагается осуществить внедрение современных технологий управления в систему государственной службы в целом.

В мире накоплен значительный опыт проведения реформы системы бюджетных расходов в направлении повышения эффективности и результативности, в первую очередь – в странах ОЭСР, сформировавших в течение последних двух десятилетий достаточно адекватную нормативную базу. Хотя первенство, безусловно, принадлежит странам англосаксонской традиции (Новой Зеландии, США, Великобритании, Австралии, Канаде), в последние годы переход к системе бюджетирования, ориентированного на результат, становится все более заметным также в Нидерландах, Швеции и др. государствах.¹⁰⁵

Так, в *Великобритании* с 1998 г. был введен институт Соглашений о бюджетных услугах (Public Service Agreements, PSA) и Соглашения о качестве услуг (Service Delivery Agreements, SDA)¹⁰⁶. Они устанавливают цель и задачи каждого министерства, целевые значения показателей качества и объема бюджетных услуг и ожидаемого эффекта от их предоставления, а также другие целевые показатели деятельности министерств и ведомств.

Соглашения о предоставлении бюджетных услуг заключаются на трехлетний период и содержат конкретные планы всех министерств, увязанные с выделенными под эти программы ресурсами. Включая конкретные целевые показатели, они позволяют измерить и оценить как результаты конкретных программных мероприятий, так и достижение запланированного социально-экономического эффекта программ.

Обычно в бюджетной терминологии различают «конечные» социально-экономические результаты деятельности (*outcome*) и «прямые» результаты (*output*). Конечные результаты характеризуются в показателях уровня заболеваемости – для медицины, грамотности – для образования или преступности – для полиции. К «промежуточным» результатам относятся такие показатели, как объем оказанным медицинских или образовательных услуг, число школ и больниц и т. д.

Выбор акцентов в оценке промежуточных или конечных особенностей составляет одну из важнейших характеристик различных национальных

¹⁰⁵ Ряд обзоров с описанием опыта построения системы бюджетирования, ориентированного на результат, в государствах ОЭСР содержится, в частности, в тематическом выпуске OECD Journal on Budgeting. Vol. 1. № 4. Paris, 2002.

¹⁰⁶ K.Ellis, S.Mitchell. Outcome-focused Management in the United Kingdom // OECD Journal on Budgeting. OECD, Paris, 2002. Vol. 1. № 4. P. 111–128.

моделей бюджетного планирования, «ориентированного на результат», и может изменяться с течением времени.

Так, первые соглашения о предоставлении бюджетных услуг Великобритании в формате 1998 г. включали в себя порядка 300 целевых значений показателей суммарно для всех министерств и были ориентированы в значительной степени либо на конкретные *промежуточные* результаты, либо вообще на *процесс* реализации программ.

В 2000 г. был разработан новый формат соглашений, охватывающий в совокупности 160 целевых показателей, в большей степени ориентированных на достижение «конечных» результатов. Формат соглашений 2002 г. охватывает в целом 130 целевых показателей. В каждом PSA может содержаться от 1 до 10 тактических задач, обычно же – 4–6. Количество целевых показателей, характеризующих достижение поставленных задач, варьируется от 1 до 6 по каждой задаче, составляя для большинства 1–2 показателя. Весь комплекс PSA отражает обязательства правительства в целом. Все они публикуется в так называемом в «Белом документе» («White Paper»), представляемом для обсуждения в комитетах парламента.

В 2001 г. PSA были подготовлены в 20 пилотных регионах, в 2002 г. – во всех 150 территориальных органах власти «верхнего уровня».

Соглашения о предоставлении услуг (SDA) конкретизирует пути решения задач, описанных в PSA. В частности, SDA описывают, каким образом и за счет чего министерства планируют достичь задач, сформулированных в PSA, в том числе: стратегии и конкретные меры, направленные на улучшение работы министерства; план мероприятий по мониторингу степени удовлетворенности потребителей услугами, предоставленными министерством; политика управления персоналом; информатизация и компьютеризация управления, предоставление услуг в режиме «он-лайн».

В США существующая система бюджетирования, ориентированного на результат, зафиксирована в «Government Performance and Results Act» 1993 (GPRA)¹⁰⁷, установившего следующие цели и задачи:

1. Укрепление доверия американского народа к федеральному правительству благодаря систематическим отчетам федеральных агентств о достигнутых результатах.

2. Совершенствование процедур определения программных целей, измерения результативности и эффективности программ.

3. Повышение результативности программ и совершенствование публичной ответственности агентств, основанное на данных о результатах их

¹⁰⁷ Government Performance and Results Act, 1993 <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html>.

деятельности, качестве предоставляемых государством услуг и удовлетворенности потребителей.

4. Содействие руководителям федеральных агентств в улучшении процесса предоставления услуг за счет введения практики обязательной разработки планов достижения федеральными агентствами заявляемых целей и мониторинга их реализации.

5. Повышение качества законодательных решений за счет обеспечения конгрессменов объективной информацией о достижении заявленных целей и результативности федеральных программ и расходов.

6. Совершенствование внутреннего менеджмента в федеральном правительстве.

Основными документами, готовящимися в соответствии с GPRA, являются: стратегический план министерства, план мероприятий министерства на год и ежегодный отчет о результатах деятельности.

Стратегический план должен, в соответствии с GPRA, составляться каждым из федеральных министерств на срок, составляющий как минимум пять лет, и обновляться через каждые три года. В нем содержится определение долгосрочных целей организации и описание того, как агентство намеревается этих целей достичь: за счет какой деятельности и с помощью каких человеческих, капитальных, информационных и прочих ресурсов. В процессе стратегического планирования агентства должны проводить консультации с Конгрессом и другими заинтересованными в программной деятельности лицами.

План мероприятий на год должен содержать показатели результативности для каждого вида программной деятельности, зафиксированной в бюджете агентства, обеспечивая соответствие стратегических целей ведомства и его текущей деятельности.

На базе планов агентств Административно-бюджетное управление США (Office of Management and Budget) составляет общий федеральный план мероприятий, который ежегодно должен передаваться в Конгресс.

Ежегодный отчет о результатах деятельности должен содержать сравнение достигнутых показателей результативности с запланированными. Если запланированные показатели не достигнуты, министерства должны объяснить причины, спланировать и определить график, в соответствии с которым можно на эти показатели выйти. В случаях, когда цели, определенные в плане мероприятий, признаются недостижимыми, министерства должны включить в отчет информацию о том, как данные цели можно модифицировать.

Ответственность руководителей министерств за конечный результат сделала возможным предоставление им больших прав в перемещении ре-

сурсов между различными статьями расходов в рамках выделенного бюджета, предусмотренного GPRA. При этом министерства в ежегодных отчетах о результатах деятельности должны показать, как и с какой эффективностью были использованы ими эти полномочия¹⁰⁸.

В России признание приоритетности перехода к системе бюджетирования, ориентированного на результат, закреплено в проекте Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, предусматривающего:

- введение долгосрочного планирования деятельности и финансов государственных органов, агентств и государственных учреждений, ориентированного на выполнение конкретных задач или достижение установленных индикаторов результативности;
- введение системы бюджетирования «по функциям», а также, где это возможно, бюджетирования «по результатам»;
- установление нормативного финансирования выполняемых функций, обеспечение большей свободы оперативного использования ассигнований, в том числе возможности гибкого изменения структуры расходов по статьям экономической классификации, использования полученной экономии в рамках установленных лимитов средств, сохранения остатков средств для использования в следующем бюджетном периоде, а также «заимствования» из ассигнований будущего года.

Реформа системы государственного регулирования

Высокие административные барьеры – многочисленные контрольно-разрешительные процедуры и иные формы прямого воздействия государства на бизнес – относятся к числу важнейших факторов, препятствующих развитию малого и среднего бизнеса в России. Издержки по преодолению этих барьеров оцениваются (со стороны бизнеса) в 8–8,5 млрд долл. в год, или 2,4–2,6 % ВВП. Траты на фактически принудительное финансирование частным бизнесом тех или иных проектов властей, где инструментом принуждения выступают административные рычаги в области регулирования, оцениваются в 4 млрд долл. в год, или примерно 1,2 % ВВП.

Принятый в 2001 г. пакет законов о лицензировании, регистрации предприятий и защите прав предпринимателей при проведении контрольных

¹⁰⁸ См также: Бюджетирование, ориентированное на результат в контексте реформы государственного управления: международный опыт и возможности применения в России. Центр фискальной политики. М., 2002 – http://www.fpccenter.org/russian/res_rus.html#5.

проверок¹⁰⁹, став одним из важнейших направлений реформ по «дебюрократизации» и снижению административных барьеров в рамках «Программы Грефа», должен был обеспечить существенное качественное снижение подобных издержек предпринимательского сектора. Однако эффект от принятых законов оказался значительно ниже возможного (и необходимого) по причине значительных компромиссов, которые были приняты во время их согласования сначала на ведомственном (внутриправительственном) уровне, а затем и в Государственной Думе. В целом объем задач в области снижения административных барьеров, стоящих перед правительством, остается по-прежнему большим¹¹⁰.

Позитивно направленный набор мер по пересмотру большого числа ведомственных нормативных актов, реализованных в ходе принятия пакета законов по «дебюрократизации экономики», оставил без изменения *принципы* функционирования системы ведомственного нормотворчества.

Значительные области регулирования (например, пожарного или санитарного надзора, Госсвязьнадзора) регламентируются сугубо ведомственными подзаконными актами. Естественным результатом крайней легкости процедур принятия новых регулятивных норм на уровне ведомства, связанной с отсутствием публичной независимой экспертизы, является практика утверждения предельно неэффективных (по соотношению издержек и выгод) правил и инструкций, создающих предпосылки как для вымогательства со стороны осуществляющих проверки сотрудников надзорных органов, так и для осуществления «административного» давления органов власти различного уровня на предпринимателей через те же надзорные органы.

При этом сохраняются весьма высокие риски неожиданного увеличения издержек, обусловленного введением новых, более жестких регулятивных

¹⁰⁹ В 2001 г. были приняты Федеральные законы: «О государственной регистрации юридических лиц», «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц"», «О порядке проведения государственного контроля (надзора) при производстве товаров, работ, услуг и их реализации», «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности"».

¹¹⁰ Подробнее см.: С.Жаворонков, А.Шадрин, К.Яновский. Ход административной реформы // Российская экономика в 2002 г.: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2003 – <http://www.iet.ru/trend/2002/index.htm>.

И.Николаев, И.Шульга. Устойчивость административных барьеров. М., 2003 – <http://www.fbk.ru/rus/research/>.

требований¹¹¹. В этой связи значительный интерес представляет зарубежный опыт реформирования системы регулирования.

Большинство форм государственного регулирования предпринимательской деятельности, предполагающих несение предприятиями не компенсируемых из бюджета дополнительных затрат, могут рассматриваться как *квазинолог*, т. е. не финансируемые расходные обязательства или, в англоязычной терминологии, «unfunded mandates» (необеспеченные мандаты). При этом в соответствии со сложившейся в мире практикой нормы регулирования устанавливали не парламенты, которые не свободны от гласной процедуры принятия решений, а органы исполнительной власти – ведомства.

В этих условиях основным направлением реформ системы государственного регулирования в странах ОЭСР стало требование количественного анализа возможных альтернатив *вновь принимаемым* нормативным актам с точки зрения минимизации издержек и максимизации выгод, а также регулярный анализ социально-экономической эффективности и пересмотр, в случае снижения эффективности, *действующих* норм¹¹². При этом была разработана методология проведения углубленных формализованных исследований (обзоров), направленных на анализ проблем эффективности государственной политики в области регулирования хозяйственной деятельности (Regulatory impact analysis, RIA) с точки зрения соотношения издержек и выгод (cost-benefit analysis)¹¹³.

При формировании формализованной системы государственного регулирования крайне важен институциональный механизм, призванный обеспечить контроль над ведомственным нормотворчеством. С этой точки зрения наиболее интересен опыт США, в значительной степени заимствованной Канадой, Австралией и другими странами ОЭСР. Его характерной чертой является выделение в структуре исполнительной власти органов, уполномоченных осуществлять контроль – с правом устанавливать в случае необходимости вето – за социально-экономической эффективностью норм регулирования, принимаемых на ведомственном уровне.

Так, в США соответствующими полномочиями было наделено Административно-бюджетное управление, в составе которого создан специальный отдел по информации и делам регулирования (Office of Information and

¹¹¹ Глубокий теоретический анализ причин создания административных барьеров содержится в работе: А.Аузан, П.Крючкова. (ред.) Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М.: ИИФ «Спрос» КонфОП, 2002.

¹¹² См. Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris, 1995; The OECD Report on Regulatory Reform Paris, 1997.

¹¹³ The Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris, 1997.

Regulatory Affairs, OIRA¹¹⁴). Разногласия между ним и другими федеральными органами, должны быть урегулированы президентом либо вице-президентом страны.

Кроме того, обязанности по контролю за соблюдением требований по минимизации издержек малых предприятий в ходе утверждения нормативных актов в области регулирования было возложено на Агентство по делам малого бизнеса (Office of Advocacy of the Small Business Administration)¹¹⁵. Интерес представляет осуществляемый агентством опыт проведения постоянных панельных исследований, позволяющих максимально оценивать издержки и результативность различных норм регулирования в отношении малого бизнеса. Кроме того, в соответствии со Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act, 1986 (Акт о справедливости правоприменительной практике при регулировании малого бизнеса), Агентство, выступая в качестве *amicus curiae*, поддерживает иски частных лиц и организаций при их обращении в суд с требованием отмены неэффективных норм регулирования, как не соответствующих требованиям минимизации издержек для малых предприятий¹¹⁶.

По оценкам Агентства, в результате работ по пересмотру норм регулирования в отношении малого предпринимательства нагрузку на малый бизнес удалось сократить: в 1998 г. – на 3,2 млрд долл., в 1999 на 5,3 млрд долл. и в 2000 г. – на 3,4 млрд долл.

Не меньшее значение, с точки зрения повышения обоснованности принимаемых норм регулирования, имеет расширение полномочий представительных органов власти. Принятый в 1995 г. Закон по реформе нефинансируемых мандатов (The Unfunded Mandates Reform Act) потребовал, чтобы федеральные агентства готовили письменные обоснования затрат и выгод от регулирующих действий, способных привести к росту расходов, которые несет штат, муниципалитет или частный сектор, по крайней мере на 100 млн долл. ежегодно.

В 1996 г. Конгресс одобрил Small Business Regulatory Enforcement and Fairness Act (Акт о надлежащем (честном) правоприменении при регулировании малого бизнеса) который установил, что нормы регулирования, приводящие к росту ежегодных затрат 100 млн долл., должны, прежде чем вступить в силу, получить одобрение конгресса. Согласно этому закону, с

¹¹⁴ The Paperwork Reduction Act, USA 1980 (Федеральный закон США о сокращении объема канцелярских работ).

¹¹⁵ The Regulatory Flexibility Act, 1980, Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act, 1986.

¹¹⁶ «Третья сторона по делу», эксперт.

момента публикации нормативного акта Конгрессу отводится шестьдесят дней для того, чтобы данный нормативный акт был рассмотрен и, в случае необходимости, действие его было приостановлено.

Интересна практика ежегодной количественной оценки издержек и выгод действующих норм регулирования, включаемых в качестве приложения к тексту бюджета¹¹⁷. Так, согласно докладу административно-бюджетного управления США Конгрессу за 2001 г.¹¹⁸, стоимость регулирования социальной сферы в области здоровья, безопасности и окружающей среды колеблется от приблизительно 150 млрд долл. до 230 млрд долл. за год. Стоимость экономического регулирования — в области транспорта, энергетики, связи, и внешнеторгового регулирования оценены приблизительно в 230 млрд долл. в год. Годовая оценка издержек, связанных с ведением различного рода отчетности, оценена приблизительно в 160–195 млрд долл.. Таким образом, суммарная стоимость регулирования составила около 584 млрд долл.

Процесс внедрения институтов эффективного государственного регулирования, лежащих в целом в русле опыта стран-членов ОЭСР, в последние годы стал все активнее осуществляться в государствах с переходной экономикой, в том числе в Венгрии, Польше, Чехии.

Так, Венгрии, удалось достичь значительного прогресса на пути построения эффективной системы государственного регулирования, осуществив ее в рамках трех последовательных программ¹¹⁹.

Первая программа (1989–1991 гг.), связанная с первым этапом посткоммунистической трансформации, была направлена на массовый пересмотр устаревших законов и подзаконных нормативных актов. Было создано два параллельных Совета по дерегулированию, один из которых рассматривал нормативные акты, регламентирующие экономическую деятельность, а второй – нормы, регулирующие деятельность государственной службы, правительства, вопросы государственного контроля над деятельностью граждан.

¹¹⁷ Подробнее см.: *В.Мау, С.Жаворонков, О.Фомичев, А.Шадрин, К.Яновский*. Дерегулирование российской экономики: механизм воспроизводства избыточного регулирования и институциональная поддержка конкуренции на товарных рынках. М.: ИЭПП, 2003 – <http://www.iet.ru/papers/48/index.htm>.

¹¹⁸ Making Sense of Regulation 2001 Report to Congress on the Costs and Benefits of Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities 2001 Office of Management and Budget Office of Information and Regulatory Affairs.

¹¹⁹ Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Hungary. Paris, OECD, 2000 – <http://www.oecd.org/pdf/M00041000/M00041058.pdf>.

В период 1991–1994 гг. процессы дерегулирования в Венгрии практически приостановились, однако с августа 1994 г., после очередных парламентских выборов, правительство приступило к реализации нового трех-летнего пакета реформ.

Была учреждена должность специального правительственного уполномоченного по вопросам модернизации системы государственного управления и сформирован единый Совет по вопросам дерегулирования. Четыре месяца спустя специальный уполномоченный представил предварительную программу дерегулирования. В сентябре 1996 г. правительством была утверждена базирующаяся на рекомендациях Организации экономического сотрудничества и развития программа, состоящая из 21 мероприятия. Рассматриваемая как первая стадия долгосрочной политики формирования эффективной системы регулятивного управления, программа концентрировалась главным образом на осуществлении следующих мер в области дерегулирования:

1. Проведение анализа и пересмотра проектов законов и подзаконных актов, устанавливающих функции и полномочия органов государственной власти в области регулирования.

2. Проведение анализа и пересмотра существующих (действующих) законов и подзаконных актов («управление запасом»).

3. Проведение анализа эффективности новых принимаемых законов и инструкций («управление потоком»).

4. Обеспечение более эффективной реализации процедур в области регулирования, установленных действующим законодательством (административные методы).

5. Поощрение и поддержка местных органов власти в проведении инициатив в области регулирования.

6. Продвижение новых форм организации услуг государственной службы (таких как аутсорсинг и др.)

Для достижения этих целей специальным уполномоченным был подготовлен, во взаимодействии с Министерством юстиции, Рекомендательный перечень контрольных операций и директив, направленных на оптимизацию вопросов регулирования на ведомственном уровне. Кроме того, уполномоченным было рекомендовано создание в министерствах новых административных единиц (отделов), ответственных за проведение политики дерегулирования.

Хотя реализация данной программы привела к ощутимому снижению административного бремени, предложенные процедуры не обеспечивали роста качества принимаемых норм регулирования.

В мае 1999 г., исходя из опыта реализации предшествующих мер в области реформирования системы регулятивного управления, правительством Венгрии была представлена новая двухлетняя программа. При этом направление совершенствования системы регулирования было встроено в общую программу повышения эффективности системы государственной службы, направленной на рост качества услуг, предоставляемых государственным сектором экономики.

Приоритетами программы стали

1. Проведение анализа и пересмотр полномочий и задач регулирующих учреждений.
2. Пересмотр механизмов регулирования на региональном уровне.
3. Расширение применения новых (информационных) технологий в государственном секторе.
4. Улучшение качества человеческих ресурсов администрации.

С 1998 г. функции правительственного специального уполномоченного по вопросам модернизации системы государственного управления были переданы Министерству юстиции. При этом в аппарате правительства Венгрии была создана специальная структура – референтура, состоящая из экспертов, которые обеспечивают предварительную экспертизу готовящихся ведомствами нормативных актов в области регулирования с точки зрения качества.

В современной России ни опыт стран ОЭСР в области формирования эффективной регулятивной системы, ни соответствующий опыт наиболее успешных государств с переходной экономикой учтен не был. Повышение прозрачности процесса регулятивной деятельности органов исполнительной власти, очевидно, остается необходимой предпосылкой обеспечения его эффективности. В этой связи проектом Программы Социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.) среди мер по активизации политики деbüroкратизации экономики, подготовленной Минэкономразвития, было предусмотрено:

- ввести процедуры обоснования необходимости государственного вмешательства, показатели ожидаемой эффективности, расчет затрат, а также процедуры публичной защиты такой необходимости;
- передать полномочия по установлению норм регулирования, приводящего к значительному объему издержек участников хозяйственной деятельности, с ведомственного уровня на уровень Правительства и Федерального Собрания.

Обеспечение открытости работы органов государственной власти и взаимодействие с гражданским обществом

Основная цель проведения административной реформы – повышение эффективности работы органов государственного управления – предусматривает решение таких задач, как обеспечение прозрачности системы государственного управления для граждан и ее результативного взаимодействия с организациями гражданского общества.

Так, Концепция реформирования государственной службы предусматривала обеспечение возможности участия граждан и структур гражданского общества в процессе подготовки решений; объективное информирование о деятельности государственных органов и государственных служащих в соответствии с федеральным законом, регламентирующим деятельность органов государственной власти; дебиюрократизацию отношений между государственными служащими, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества.

Закрепление возможности оперативного доступа к любым записям, содержащимся в распоряжении органов государственной власти, в последние годы вошло в цивилизованном мире в число неотъемлемых прав граждан на сознательное участие в политическом процессе¹²⁰.

Наряду с доступом к различного рода аналитическим материалам подобный порядок, как правило, открывает доступ и к проектам нормативных актов подзаконного уровня, позволяя гражданам участвовать в их обсуждении до окончательно утверждения. К 1980 г. подобные законы были приняты в 20 % стран – членах ОЭСР, в 1990 г. – в 40 %, а к 2000 г. – уже в 80 %¹²¹. По состоянию на июль 2002 г. соответствующее законодательство было принято в 45 странах мира и еще в более чем в 30 странах находилось в стадии разработки¹²².

¹²⁰ За исключением сведений, составляющих предмет государственной тайны, и некоторых других.

¹²¹ Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. OECD, 2001 – <http://www.oecd.org/EN/documents/0,,EN-documents-461-nodirectorate-no-15-no-11,00.html>.

¹²² Подробный обзор законодательства стран мира и ссылки на полные тексты нормативных актов содержатся в отчете международной организации *Privacy International* – Freedom of Information and Access to Government Records Around the World, by David Banisar – <http://www.freedominfo.org/survey/>. См. также: Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации М., 1999 – <http://www.ksdi.ru/p-readhall-opit.shtml>.

Если, например, в США Freedom of Information Act (FOIA, Акт о свободе информации) был принят еще в 1966 г., то значительное число государств утвердили законы о свободе в доступе к информации лишь в последние полтора-два десятка лет. При этом в большинстве принимаемых законов стала применяться норма об обязательном размещении материалов государственных ведомств в сети Интернет. Так, в США соответствующие нормы были закреплены, в частности, в специальном законе – Electronic Freedom of Information Act (1996).

За счет перевода в электронную форму огромного массива информации, находящейся в распоряжении исполнительных и представительных органов власти, достигается качественное снижение издержек распространения документов, облегчается участие в нормотворческой деятельности значительного большего числа заинтересованных лиц и экспертов, чем это было возможно когда-либо ранее.

Так, еще с 1995 г. в стране был изменен порядок предоставления рабочих документов законодателям – члены Палаты представителей стали получать их только после их предоставления прессе и общественности. В течение трех недель с момента принятия решения все документы (аналитические, статистические, тексты поправок и т. д.) стали автоматически публиковаться на одном из интернет-сайтов Конгресса¹²³.

Подобная практика стала распространенной и в странах с переходной экономикой, в том числе в постсоветских государствах.. Так, в Эстонии в 2000 г. был принят Public Information Act (Закон о публичной информации), обязывающий государственные и территориальные агентства, юридические лица любой формы собственности, оказывающие услуги общественного характера, включая образовательные, медицинские, социальные, услуги по коммунальному обслуживанию и др., предоставлять запрашиваемую информацию в течение 5 дней, в том числе – в электронном виде.

Значительное место в законодательстве о свободе доступа к информации принадлежит вопросам обеспечения инфорсмента (правоприменения). В Бельгии, Исландии, Ирландии, Нидерландах, Новой Зеландии надзор за соблюдением закона осуществляется омбудсменом, в Канаде – специальным «информационным комиссаром».

В России также сделан значимый практический шаг в этом направлении. Постановление Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» содержит основывающийся на лучшей зарубежной практике широкий перечень сведений, обязательных для

¹²³ <http://thomas.loc.gov/>.

размещения в сети Интернет; названный перечень включает тексты разрабатываемых проектов нормативных актов, информацию относительно произведенных закупок, сведения о результатах проверок¹²⁴.

В марте 2003 г. Министерством экономического развития и торговли был вынесен на общее обсуждение согласованный Правительством РФ проект федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹²⁵, в котором предусматривается распространение основных положений упомянутого в предыдущем абзаце Постановления правительства на органы власти регионального и муниципального уровня. При этом в законопроекте отмечена необходимость принятия отдельных нормативных актов, регулирующих право на доступ к информации о деятельности судов, судебной и представительной власти.

К настоящему же времени тексты наиболее важных законопроектов вывешиваются на сайтах отдельных министерств, а также – в рамках Интернет-проекта некоммерческих организаций Фонда развития парламентаризма и Фонда «Открытая Россия» – на сайте *Legislature.ru*¹²⁶, где наряду с текстами предполагаемых законов публикуются также комментарии посетителей сайта.

Наряду с раскрытием информации о деятельности органов исполнительной власти обозначаются некоторые шаги по демократизации практики политического консультирования. Первым шагом в обеспечении эффективного взаимодействия органов исполнительной власти с организациями гражданского общества стал выход распоряжения Правительства России от 7 марта 2002 г. № 278-р, утвердившего перечень мероприятий Правительства Российской Федерации по реализации итогов Гражданского форума, таких, как:

- создание совместных с общественными организациями рабочих групп;
- включение представителей общественных организаций в состав совещательных органов при федеральных органах исполнительной власти;
- создание общественных советов для наблюдения за реализацией федеральных целевых программ;

¹²⁴ Постановление Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» от 12 февраля 2003 г. № 98.

¹²⁵ Проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» – <http://www.economy.gov.ru/projects.html>.

¹²⁶ <http://www.legislature.ru/>.

- проработка вопросов обеспечения доступа общественных некоммерческих организаций к конкурентным процедурам, связанным с использованием бюджетных средств.

Вместе с тем данное распоряжение носит фактически рекомендательный характер, поскольку четкие сроки его реализации в документе отсутствуют. Очевидно, что проблемой является выбор работоспособных подходов к формализации механизмов политических консультаций. Шагом вперед могла бы стать здесь практика включения в публичные информационные ресурсы не только официальных проектов нормативных актов – но и альтернативных вариантов, а также комментариев к ним.

В качестве примера можно указать на поддерживаемый правительством США сайт *Regulations.gov*¹²⁷, на котором каждый гражданин может не только ознакомиться с проектом ведомственного нормативного акта в области регулирования, но и опубликовать свои комментарии, а также ознакомиться с комментариями других граждан.

Подобная практика основывается на обязательной открытой публикации комментариев общественности по проектам нормативных актов органов исполнительной власти, предусмотренной еще законом об административной процедуре США – *Administrative Procedure Act (1946)*. Согласно этому документу, в национальном бюллетене «*Federal Register*» публикуется сообщение, которое содержит текст или содержание предлагаемого подзаконного акта, и введение, в котором объясняются причины, побудившие орган регулирования предложить данный нормативный акт. Все заинтересованные лица, включая нерезидентов, получают возможность участия в процессе за счет предоставления данных, обзоров или аргументов в письменном виде.

В соответствии с интерпретацией, которую дали закону об административной процедуре федеральные суды, публичные комментарии поступают в виде официального документа. Орган регулирования должен представить публичные комментарии во время обсуждения, до принятия окончательного варианта постановления. В зависимости от важности нормативного акта орган регулирования может получить до десятков тысяч публичных комментариев. Использование Интернет-технологий оказалось максимально адекватным ранее сложившемуся порядку.

Именно подобный подход представляется наиболее оправданным. В целом можно отметить, что по данному направлению Россия уже сравнительно далеко продвинулась в политическом признании задач раскрытия информации, однако отставание в практической реализации пока очевидно.

¹²⁷ <http://www.regulations.gov/>.

Следует учитывать, что воздействие эффекта раскрытия информации в сети Интернет в значительной мере связано с уровнем информатизации страны – т. е. уровнем оснащенности компьютерной техникой, подключенности к информационным сетям.

Информационно-коммуникационные технологии не только обеспечивают техническую возможность децентрализованного доступа к любой содержательной информации с минимальными издержками, но и снижают издержки установления и поддержания многосторонних коммуникаций между лицами, участвующими и/или заинтересованными в своем участии при принятии политических решений, создавая предпосылки для расширения и демократизации существующих политических сетей¹²⁸.

С этой точки зрения в качестве инструмента сравнительного анализа интерес представляют индикаторы, сочетающие индексы информационной открытости государства и развития информационной инфраструктуры. Одним из примеров стал индекс развития электронного правительства, разработанный Американским обществом государственной администрации (American Society for Public Administration – ASPA) и отделением общественной экономики и государственной администрации ООН (United Nations Division for Public Economics and Public Administration, UNDPEPA), рассчитанный в 2001 г. по 190 государствам – членам ООН¹²⁹.

¹²⁸ *Шадрин А.* Информационные технологии и совершенствование социальных институтов // Интернет и современное общество. Под ред. И. Семенова. Московский центр Карнеги. М., 2002. – <http://pubs.carnegie.ru/books/2002/08is/default.asp?n=04.asp>.

¹²⁹ Benchmarking E-government: A Global Perspective - Assessing the UN Member States United Nations – DPEPA ASPA. Используются материалы реферата Центра компетенции по электронному правительству при Американской Торговой Палате в России.

Индекс электронного правительства

Количественное значение Индекса э-правительства формируется по специальной методике на базе трех основных составляющих: онлайнное присутствие в сети официальных правительственных учреждений (Web-присутствие), текущее состояние телекоммуникационной инфраструктуры и показатели развития человеческого капитала.

Показатель Web-присутствия отражает продвижение страны по пяти выделенным стадиям развития э-правительства (начальное присутствие, расширенное присутствие, интерактивное взаимодействие, проведение транзакций, бесшовное взаимодействие).

Показатель состояния ИКТ-инфраструктуры включает традиционные индикаторы развития информационных и коммуникационных технологий, перечень которых приводится ниже в таблицах

Показатель развития человеческих ресурсов характеризует возможности и подготовленность общества к поддержке онлайнного взаимодействия с правительством. Этот показатель включает следующие индикаторы:

Индекс человеческого развития – UNDP Human Development Index¹³⁰, отражающий социально-экономическое состояние общества, включая уровень образования, экономическое состояние и здравоохранение;

Индекс информационного доступа – The Information Access Index, который ежегодно определяется двумя организациями: Transparency International¹³¹ и Freedomhouse International¹³².

Ниже приводятся три таблицы, содержащие количественные значения каждого из этих показателей и индикаторов. Таблица 1 содержит все страны Европы, включая Россию; в таблице 2 представлены страны, отнесенные ко второй группе классификации по величине Индекса э-правительства (эта группа выбрана в связи с тем, что в нее попала Россия). Для сравнения в этой же таблице приведены по пять первых стран из трех оставшихся групп. В таблице 3 приведены усредненные показатели по всем географическим регионам и для сравнения в ней же приведены российские показатели.

Источник: Benchmarking E-government: A Global Perspective — Assessing the UN Member States United Nations – DPEPA ASPA, 2001.

¹³⁰ <http://www.undp.org/humandevlopment>.

¹³¹ <http://www.transparency.org/>.

¹³² <http://www.freedomhouse.org/>.

Хотя методология взвешивания показателей, используемая авторами индекса, позволила отнести Россию к группе стран со средним уровнем развития электронного правительства (значение индекса 1,89 при среднем уровне 1,62), крайне впечатляет двукратное отставание показателя информационной открытости России – 0,333 по сравнению со среднемировым уровнем – 0,646 и почти трехкратное – по сравнению со средневропейским – 0,861.

Не менее значимо преодоление столь же впечатляющего отставания в уровне информатизации, в частности, обеспечение максимально широкого доступа граждан к сети Интернет. В этой связи включение «технических» индикаторов показателей ИКТ-инфраструктуры оказывается вполне адекватным отражением влияния доступа к информационным сетям на потенциале участия граждан в политическом процессе.

Кроме того, безусловно, крайне значим и показатель «Web-присутствия» – т. е. объема и качества услуг, оказываемых правительством через сеть Интернет.

Таблица 1

Уровень развития электронного правительства в странах Европы

Страна	Web-присутствие	Показатели развития ИКТ инфраструктуры					
		ПК/100 чел.	Хосты/10000 чел.	% населения с он-лайн	Телеф/100 чел.	Моб. телеф/100 чел.	ТВ/1000 чел.
1	2	3	4	5	6	7	8
Норвегия	4,00	49,05	100931	54,4	72,91	70,26	579
Англия	4,00	33,78	280,75	55,3	56,72	66,96	645
Голландия	3,50	39,48	1017,49	54,4	60,67	67,12	543
Дания	3,75	43,15	626,60	54,7	75,25	60,99	585
Германия	4,00	33,64	248,30	34,5	60,12	58,59	580
Швеция	3,75	50,67	670,79	69,9	68,20	71,37	531
Бельгия	3,50	34,45	295,44	26,4	49,94	54,89	510
Финляндия	4,00	39,61	1022,53	48,3	54,69	72,64	64
Франция	4,00	30,48	190,89	19,7	58,02	49,41	601
Испания	4,00	14,29	112,19	18,4	42,12	60,93	506
Италия	3,75	20,94	177,97	33,4	47,39	73,73	486
Люксембург	3,00	45,90	271,15	22,9	75,97	87,22	619
Ирландия	4,00	36,46	296,37	32,5	42,63	66,76	456

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8
Португалия	3,50	10,48	62,02	21,8	43,05	66,52	542
Австрия	3,50	27,65	588,49	40,6	47,36	78,55	516
Мальта	3,00	18,13	169,59	11,4	52,49	29,42	518
Исландия	2,00	39,15	1419,96	60,8	67,74	66,98	356
Чехия	3,50	12,20	155,52	10,7	37,79	42,42	447
Эстония	3,75	13,52	284,25	25,6	36,33	38,70	48
СРЕДНЕЕ	3,25	21,14	280,93	249,7	45,41	43,54	431,75
Польша	3,50	6,89	87,66	9,1	28,24	17,40	413
Швейцария	3,00	50,25	366,41	51,5	71,99	64,46	535
Россия	3,00	4,29	22,22	10,1	21,83	2,22	420
Латвия	3,00	8,20	83,72	10,1	29,99	16,86	593
Турция	3,00	3,81	10,64	6,2	28,00	24,56	286
Литва	3,00	5,95	48,14	7,2	32,11	14,17	376
Украина	3,00	1,58	7,09	0,4	19,89	1,62	490
Венгрия	3,00	8,51	102,09	11,9	37,09	29,34	437
Греция	3,00	7,05	103,91	13,6	53,16	55,90	466
Словакия	3,00	10,93	70,16	14,2	31,42	23,94	402
Словения	3,00	25,14	110,11	34,2	37,80	54,66	356
Румыния	3,00	2,68	18,60	3,6	17,46	11,19	226
Беларусь	2,50	3,15	1,99	1,7	26,88	0,48	314
Кипр	2,50	19,32	117,62	15,8	64,72	32,11	167
Болгария	2,00	2,66	22,41	7,6	35,04	8,97	366
Хорватия	2,00	6,70	37,12	4,7	36,49	23,09	267
Молдова	2,25	0,80	4,03	1,1	13,33	3,02	297

Продолжение таблицы 1

Страна	Показатели развития человеческого ресурса			Индекс Элек. правительства
	Индекс человеческого развития	Индекс информ. доступа	% городских жителей	
1	9	10	11	12
Норвегия	0,939	0,999	75,1	2,55
Англия	0,923	0,916	89,4	2,52
Голландия	0,931	0,999	89,3	2,51
Дания	0,921	0,999	85,3	2,47
Германия	0,921	0,916	87,3	2,46
Швеция	0,936	0,999	83,3	2,45
Бельгия	0,935	0,916	97,3	2,39
Финляндия	0,925	0,999	66,7	2,33

Продолжение таблицы 1

1	9	10	11	12
Франция	0,924	0,916	75,4	2,33
Испания	0,908	0,916	77,4	2,30
Италия	0,909	0,916	66,9	2,21
Люксембург	0,924	0,999	91,0	2,20
Ирландия	0,916	0,999	58,8	2,16
Португалия	0,874	0,999	62,7	2,15
Австрия	0,921	0,999	64,6	2,14
Мальта	0,866	0,999	90,3	2,11
Исландия	0,932	0,999	92,4	2,10
Чехия	0,844	0,916	74,7	2,09
Эстония	0,812	0,916	68,8	2,05
СРЕДНЕЕ	0,861	0,863	71,48	2,01
Польша	0,828	0,916	65,2	1,96
Швейцария	0,924	0,999	67,7	1,96
Россия	0,775	0,333	77,3	1,89
Латвия	0,791	0,916	69,0	1,88
Турция	0,735	0,416	74,1	1,83
Литва	0,803	0,916	68,4	1,81
Украина	0,742	0,500	67,9	1,80
Венгрия	0,829	0,916	63,8	1,79
Греция	0,881	0,833	59,9	1,77
Словакия	0,831	0,916	57,3	1,71
Словения	0,874	0,916	50,3	1,66
Румыния	0,772	0,833	55,9	1,63
Беларусь	0,782	0,167	70,7	1,62
Кипр	0,877	0,999	56,2	1,50
Болгария	0,772	0,750	69,3	1,47
Хорватия	0,803	0,750	57,3	1,33
Молдова	0,699	0,667	46,2	1,29

Таблица 2

**Страны со средним уровнем развития электронного
правительства (значение индекса 1.60 – 1.99)**

Страна	Web-присутствие	Показатели развития ИКТ инфраструктуры					
		ПК/100 чел.	Хо-сты/10000 чел.	% насе-ления с он-лайн	Телеф./100 чел.	Моб. те-леф/100 ч.	ТВ/1000 чел.
1	2	3	4	5	6	7	8
Группа развитых возможностей (2,0—3,25)							
США	4,00	58,52	2928,32	62,1	69,97	36,45	847
Австралия	4,00	46,46	843,52	52,5	52,41	44,63	639
Н. Зеландия	4,00	36,02	900,87	46,1	49,57	40,25	501
Сингапур	4,00	48,31	437,56	49,3	48,57	68,38	348
Норвегия	4,00	49,05	1009,31	54,4	72,91	70,26	579
Группа средних возможностей (1,60–1,99)							
Польша	3,50	6,89	87,66	9,1	28,24	17,40	413
Венесуэла	3,00	4,55	6,68	5,7	10,28	21,75	185
Россия	3,00	4,29	22,22	10,1	21,83	2,22	420
Колумбия	3,25	3,37	11,06	3,3	16,92	5,33	217
Латвия	3,00	8,20	83,72	10,1	29,99	16,86	593
С. Аравия	3,00	5,74	1,73	2,5	13,72	6,37	26
Турция	3,00	3,81	10,64	6,2	28,00	24,56	286
Катар	2,00	13,58	37,68	9,8	26,77	19,96	808
Литва	3,00	5,95	48,14	7,2	32,11	14,17	376
Украина	3,00	1,58	7,09	0,4	19,89	1,62	490
Багам. о-ва	2,00	2,34	0,79	5,1	37,59	10,36	896
Венгрия	3,00	8,51	102,09	11,9	37,09	2934	437
Греция	3,00	7,05	103,91	13,6	53,16	55,90	466
Иордания	3,00	1,39	1,36	4,1	9,29	5,83	52
Боливия	3,25	1,23	1,59	2,1	6,17	5,16	115
Египет	3,75	1,20	0,35	1,1	8,64	2,14	127
Словакия	3,00	10,93	70,16	14,2	31,42	23,94	402
Словения	3,00	25,14	110,11	34,2	37,80	54,66	356
Монголия	3,00	0,92	0,64	1,3	4,97	4,04	63
Оман	2,00	2,64	11,46	2,0	8,88	6,48	595
Эквадор	2,75	2,01	0,18	1,5	10,00	3,81	293
Суринам	2,50	1,10	0,24	3,0	18,06	9,84	217
Малайзия	3,00	9,45	29,33	17,0	19,93	21,32	166

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7	8
Румыния	3,00	2,68	18,60	3,6	17,46	11,19	226
Беларусь	2,50	3,15	1,99	1,7	26,88	0,48	314
Перу	2,50	3,57	4,17	1,5	6,37	4,02	144
СРЕДНЕЕ	2,88	5,43	29,75	7,0	21,61	14,57	3340
Группа минимальных возможностей (1,00–1,59)							
Армения	250	057	757	11	1553	023	217
Бруней	200	622	14121	12	2459	2052	638
ЮАР	300	618	4295	63	1136	1201	125
Парагвай	275	112	236	13	500	1955	101
Куба	200	099	059	11	436	006	239
Группа стран, имеющих трудности с развитием э-правительства (ниже 1,00). (показаны пять последних стран)							
Мали	100	010	008	02	025	004	11
Эфиопия	125	010	001	02	037	003	5
Чад	100	013	001	01	013	100	2
Нигер	100	004	016	03	018	001	26
Уганда	100	025	008	03	026	054	26

Продолжение таблицы 2

Страна	Показатели развития человеческого ресурса			Индекс э-правительства
	Индекс человеческого развития	Индекс информ. доступа	% городских жителей	
1	9	10	11	12
Группа развитых возможностей (2,0–3,25)				
США	0,934	0,999	77,0	3,11
Австралия	0,936	0,999	84,7	2,60
Н. Зеландия	0,913	0,999	85,7	2,59
Сингапур	0,876	0,333	100,0	2,58
Норвегия	0,939	0,999	75,1	2,55
Группа средних возможностей (1,60–1,99)				
Польша	0,828	0,916	65,2	1,96
Венесуэла	0,765	0,500	86,6	1,92
Россия	0,775	0,333	77,3	1,89
Колумбия	0,765	0,500	73,5	1,88
Латвия	0,791	0,916	69,0	1,88
С. Аравия	0,754	0,001	85,1	1,86
Турция	0,735	0,416	74,1	1,83
Катар	0,801	0,167	92,3	1,81
Литва	0,803	0,916	68,4	1,81

Продолжение таблицы 2

1	9	10	11	12
Украина	0,742	0,500	67,9	1,80
Багам. о-ва	0,820	0,999	87,9	1,79
Венгрия	0,829	0,916	63,8	1,79
Греция	0,881	0,833	59,9	1,77
Иордания	0,714	0,500	73,6	1,75
Боливия	0,648	0,833	61,9	1,73
Египет	0,635	0,250	45,5	1,73
Словакия	0,831	0,916	57,3	1,71
Словения	0,874	0,916	50,3	1,66
Монголия	0,569	0,750	63,0	1,64
Оман	0,747	0,250	82,2	1,64
Эквадор	0,726	0,667	64,3	1,63
Суринам	0,758	0,916	73,5	1,63
Малайзия	0,774	0,333	56,7	1,63
Румыния	0,772	0,833	55,9	1,63
Беларусь	0,782	0,167	70,7	1,62
Перу	0,743	0,583	72,4	1,60
СРЕДНЕЕ	0,764	0,609	69,2	1,75
Группа минимальных возможностей (1,00–1,59)				
Армения	0743	0500	697	159
Бруней	0857	0167	717	159
ЮАР	0702	0916	511	156
Парагвай	0735	0583	553	150
Куба	0765	0001	767	149
Группа стран, имеющих трудности с развитием э-правительства (ниже 1,00). (показаны пять последних стран)				
Мали	0378	0750	294	062
Эфиопия	0321	0333	172	057
Чад	0359	0250	235	055
Нигер	0258	0500	201	053
Уганда	0435	0250	138	046

Таблица 3

**Сравнение индикаторов уровня развития электронного
правительства по регионам**

Страна	Web-присутствие	Показатели развития ИКТ инфраструктуры					
		ПК/100 чел.	Хосты/10000 чел.	% населения с он-лайн	Телеф/100 чел.	Моб. телеф/100 чел.	ТВ/1000 чел.
1	2	3	4	5	6	7	8
Северная Америка	4,00	34,20	1251,18	37,4	50,03	26,38	607,67
Европа	3,25	21,14	280,93	249,7	45,41	43,54	431,75
Южная Америка	3,00	3,95	30,22	51,9	14,19	11,28	200,83
Средний Восток	2,77	6,46	37,23	70,8	14,11	16,89	279,53
Азия/Океания	2,46	7,07	96,77	88,9	14,55	1,11	227,87
Карибский бассейн	1,86	3,35	10,19	26,2	19,76	7,35	308,71
Центр. Америка	2,18	4,05	13,15	2,9	11,25	4,14	201,43
Африка	1,30	1,13	3,48	09,6	2,26	1,75	50,12
СРЕДНЕЕ	2,60	10,17	215,39	112,5	21,44	1,53	288,49
РОССИЯ	3,00	4,29	22,22	10,1	21,83	2,22	420

Продолжение таблицы 3

1	9	10	11	12
Северная Америка	0,887	0,916	76,1	2,60
Европа	0,861	0,863	71,5	2,01
Южная Америка	0,760	0,740	72,6	1,79
Средний Восток	0,733	0,278	75,1	1,76
Азия/Океания	0,709	0,446	47,3	1,37
Карибский бассейн	0,739	0,678	63,2	1,34
Центр. Америка	0,711	0,785	50,0	1,28
Африка	0,453	0,446	38,9	0,84
СРЕДНЕЕ	0,731	0,646	61,9	1,62
РОССИЯ	0,775	0,333	77,3	1,89

Заключение

Рассмотренные в настоящем Приложении институты – в области бюджетного планирования, государственного регулирования предпринимательской деятельности, раскрытия информации о деятельности органов исполнительной власти – характеризуются одной общей чертой. Все они направлены на преодоление рассматриваемых в современной институциональной теории эффектов «асимметричности информации», объективно сдерживающих эффективность системы государственного управления и политической системы в целом.

Действительно, рядовой избиратель – «принципал» – имеет меньше информации, чем депутат представительного органа власти – «агент»; рядовой депутат («принципал») – меньше, чем руководство правительства («агент»); руководство правительства («принципал») – меньше, чем руководители отдельных министерств («агент»); политическое руководство министерств («принципал») – меньше, чем отдельные чиновники («агент»). Результатом подобных эффектов является сравнительная слабость контроля принципала по отношению к агенту (избирателей по отношению к депутатам, депутатов к правительству и т. д.), что создает почву для «оппортунистического» поведения агентов, т. е. действий в своих собственных интересах, нарушающих интересы принципала, в том числе прямой или косвенной коррупции и просто низко продуктивной работы.

В рассмотренных примерах можно выделить три типа механизмов, направленных на минимизацию эффекта асимметричности информации:

- введение императивных норм раскрытия информации, находящихся в распоряжении органов власти¹³³;
- проведение регулярных углубленных формализованных исследований (обзоров), направленных на анализ проблем эффективности государственной политики в области регулирования хозяйственной деятельности (Regulatory impact analysis, RIA), обзоров функций органов государственного управления;
- изменение процедур принятия решений в органах исполнительной власти, в том числе – переход к бюджетному планированию, ориентированному на результат (Performance Budgeting), введение института формализованного анализа эффективности регулятивных норм¹³⁴, повышающее реальную подотчетность отдельных ведомств политиче-

¹³³ Freedom of Information and Access to Government Records Around the World, by David Banisar – <http://www.freedominfo.org/survey/>.

¹³⁴ Regulatory Management and Reform – <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-325-nodirectorate-no-no-no-2,00.html>.

скому руководству правительства, представительным органам власти и избирателям и предусматривающих использование количественных оценок соотношения издержек и выгод (*cost-benefit analysis*).

Кроме того, постепенно начинают складываться новые, демократизирующие практику политического участия механизмы в области публичных консультаций органов государственных власти напрямую с гражданами и общественными организациями в рамках подготовки различного рода решений.

Также политический, по сути, характер имеет развитие процессов информатизации общества и формирования электронного правительства. За счет принципиально большей прозрачности хозяйственных, управленческих и нормотворческих процессов они создают предпосылки и сокращения коррупции¹³⁵, и расширения гражданского участия в политических процессах¹³⁶.

Импорт перечисленных выше институтов, направленных на преодоление эффектов асимметрии информации, тем самым создает важнейшие предпосылки не только для роста экономической эффективности работы правительства, но и для повышения «качества» демократического процесса в целом, т. е. должен служить предметом политического анализа. В частности, концепции демократического аудита, предусматривающие использование измерительной техники для постоянного независимого обследования уровня и характера развития демократии в различных странах¹³⁷, должны учитывать влияние перечисленных институтов на политический процесс.

Использование в политических исследованиях таких индикаторов, как степень открытости, подотчетности и чувствительности правительства¹³⁸, заставляет обращать все большее внимание на решение таких, казалось бы, исключительно экономических вопросов, как реформирование бюджетной системы и системы государственного регулирования предпринимательской деятельности, телекоммуникационных услуг и уровень компьютеризации.

¹³⁵ *Thomas V. and others.* The Quality of Growth. Washington, D.C., World Bank, 2000.

¹³⁶ Citizens as participants. Information, consultation and public participation in policy-making. OECD, 2001 – <http://www.oecd.org/EN/documents/0,EN-documents-461-nodirectorate-no-15-no-11,00.html>.

¹³⁷ *Сморгунов Л.В.* Современная сравнительная политология. М.: РОССПЭН 2002, с.269.

¹³⁸ *Beetham D.* The Idea of Democratic Audit in Comparative Perspective // *Parliamentary Affairs. A Journal of Comparative Politics.* 1999. Vol. 52. № 54.

Приложение 3. Оценка эффективности института «Электронного правительства» в странах с переходной экономикой

Введение

В последние несколько лет во многих развитых и развивающихся странах идет стремительное внедрение информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) во все сферы экономики и государственного управления. Процессу внедрения ИКТ в государственное управление, с одной стороны, активно способствуют правительства самих стран, с другой – широкая пропаганда «мирового сообщества», идеологами которого в этом вопросе выступают США, Новая Зеландия, Канада, Великобритания и некоторые другие страны. Различные международные организации, ассоциации и исследовательские институты проводят исследования, посвященные процессу информатизации развивающихся государств, разрабатывают методики и планы внедрения ИКТ, подробно объясняя все преимущества, которое могут дать ИКТ для граждан, бизнеса и государства.

Однако лишь небольшому числу государств удалось перенять передовой опыт США, ведущих европейских государств (Великобритании, Германии, Франции) и стран азиатской «Силиконовой Долины» (Тайвань, Сингапура). Более того, далеко не все проекты по электронному правительству (ЭП), которые дали блестящие результаты в одних странах, оказываются столь же эффективными в других. Причин этому масса. Начнем с того, что каждая страна имеет свой собственный путь развития, свои культурные, экономические и социальные особенности: где-то провозглашают идеалы информационной открытости, где-то пытаются ввести цензуру на Интернет. Кроме того, перед каждой страной с переходной экономикой стоят свои собственные первоочередные проблемы: в одних странах – бумшует инфляция, в других – голодают люди, в третьих – чрезвычайно остра проблема безработицы. И, наконец, в каждой стране имеется различный уровень материально-технической базы, уровень развития коммуникационной инфраструктуры, в разной степени проработана законодательная база в области ИКТ-сектора.

Тем не менее предлагаемые решения по созданию электронных правительств в странах с переходной экономикой, и, что самое главное, программы по их внедрению, не отличаются особой изобретательностью, являясь чуть ли не точной копией аналогичных программ США и Европы.

Естественно, что при попытках наложения готовых решений на собственную неразвитую законодательную базу и слабую демократию нередко возникает множество проблем. Вот почему, прежде чем разворачивать программы по электронному правительству и импортировать его готовые институты, очень важно комплексно оценить готовность государства, граждан и частного бизнеса к переходу на новую модель взаимоотношений. Результатом такой оценки должна стать разработка комплексной программы, которая бы предусматривала системные реформы в приоритетных направлениях для каждой отдельной страны, начиная от подключения к Интернету, предоставлением в on-line базовых услуг населению и кончая внедрением систем управления государством, систем электронного голосования и т. д.

Однако к настоящему моменту во многих странах уже накоплен значительный опыт по внедрению институтов электронного правительства, и не использовать его было бы неразумно. Оптимальной стратегией развития институтов электронного правительства в отдельно взятом государстве является, на наш взгляд, использование в качестве некоего базиса готовых программ внедрения технологий электронного правительства, заимствованных у стран-лидеров и стран с похожей экономической и правовой системой – при условии обязательной модификации этих программ с учетом национальной специфики.

Сегодня в Интернете существует большое количество информации по отдельным успешным проектам электронного правительства, однако меньше внимания уделяется систематизации накопленного опыта, анализу неудачных проектов и выработке оптимальных вариантов стратегии внедрения e-Government. С этой точки зрения особенность данной работы заключается в том, что она представляет собой пилотный проект по проведению *комплексного* анализа эффективности внедрения институтов электронного правительства. В ней рассматриваются, наряду с успешными проектами, менее успешные или даже «провальные» проекты e-Government в странах с переходной экономикой странах с целью идентификации причин «провалов» и выработки практических рекомендаций, направленных на исключение подобных «провалов» в будущем. Но прежде чем анализировать успех и неудачи тех или иных проектов электронного правительства, необходимо уточнить само понятие этого термина, а также сказать несколько слов о методологии оценки проектов e-Government. Поэтому первая часть данной работы целиком посвящена практическим подходам к оценке эффективности институтов электронного правительства, оценке рисков, позитивных и негативных факторов. Далее, во второй части, подробно рассматриваются примеры проектов электронного правительства в

развивающихся странах, в том числе в странах Восточной Европы (наиболее близких к нам по экономическим и социальным показателям) с целью использования их опыта при разработке аналогичных программ в России.

Что такое электронное правительство?

Под термином «электронное правительство» (e-Government) понимается использование информационных и коммуникационных технологий (ИКТ, ICTs) для повышения эффективности деятельности государственных организаций.

Условно цели электронного правительства можно разделить на три категории¹³⁹:

- Улучшение процесса государственного управления
 - сокращение транзакционных издержек;
 - планирование, мониторинг и контроль за использованием ресурсов. Эффективное перераспределение административной власти и ресурсов внутри государства;
 - объединение государственных структур в единое информационное пространство для выработки и проведения комплексной скоординированной социально-экономической политики.
- Создание «сервисного» и подотчетного государства
 - предоставление детализированной информации гражданам о функциях и деятельности тех или иных государственных организаций и отдельных официальных лиц;
 - активное вовлечение граждан в процессы принятия управленческих решений (электронная демократия);
 - предоставление гражданам и частному бизнесу различных услуг через Интернет (сокращение стоимости услуг, повышение их качества и доступности для пользователей).
- Укрепление гражданского общества
 - предоставление услуг и работа в режиме он-лайн с некоммерческими организациями, ассоциациями, политическими партиями;
 - развитие регионов (поддержка общественно полезных проектов на региональном и муниципальном уровнях);
 - создание партнерских отношений (не только услуги со стороны государства) между государственными и негосударственными ор-

¹³⁹ Adapted from: Ntiro, S. (2000) *e-Government in Eastern Africa*, KPMG, Dar-es-Salam.

ганизациями с целью достижения поставленных социальных и экономических целей.

Единое информационное пространство в Венгрии

Ежедневно государственные ведомства и организации Венгрии создают сотни различных документов, и с каждым днем объем этот неуклонно растет. Наличие у каждого ведомства собственных web-сайтов привело к тому, что сегодня в Интернете большая часть информации дублируется (что означает неэффективное использование финансовых и человеческих ресурсов), а часть информации либо публикуется не полностью, либо представлена в нестандартных форматах, что значительно затрудняет ее использование. В 2001 г. по решению премьер-министра был создан специальный комитет Data Management Technical Committee (DMTC – технический комитет по управлению данными), который подготовил проект создания репозитория всех государственных информационных ресурсов (проект «Kikeres»). Репозиторий является аналогом систем GILS (Governmental (or Global) Information Locator System), которые применяются в США, Канаде, Австралии и др. странах.

Согласно замыслу разработчиков, репозиторий будет содержать не сами данные, а метаданные (данные о данных), т. е. описание всех имеющихся государственных информационных ресурсов (тип информации, формат баз данных, связи баз данных между собой и т. д.), что значительно упростит поиск нужной информации, исключит дублирование и введет единый формат представления данных.

Первый пилотный проект на базе 5 государственных учреждений (Ministry of Youth and Sports, Baranya County Public Administration Office, Hajdú-Bihar County Municipality, the Lord Major's Office of Budapest, Geological Institute of Hungary) был запущен в 1999 г. и успешно закончен в начале 2001 г.

Трудное начало

В начале 90-х гг. в ИТ-рынку Эстонии грозил серьезный кризис: устаревшее компьютерное оборудование, оставшееся с советских времен, и отсутствие нормальных телекоммуникаций не позволяли развиваться многим отраслям промышленности. В то же время маленькая страна, недавно получившая независимость, не обладала ни достаточными финансовыми ресурсами для масштабной закупки необходимого импортного оборудования, ни собственными серьезными разработками в области ИКТ. Наряду с инфраструктурой, также отсутствовали единые базы данных и государственные реестры информации.

Эстонские компании ИТ-сектора начали создаваться только в начале 90-х гг. на базе научно-исследовательских предприятий. Таким образом, потенциал участия частного сектора, частных инвестиций в сектор ИКТ был очень скромным. Тем не менее мобилизация интеллектуальных сил и предпринимательской инициативы позволили создать несколько успешных компаний, включая «Microlink», которая сегодня является самой большой ИТ-компанией в странах Прибалтики.

Методология оценки эффективности проектов электронного правительства

Во всех странах, в которых правительство предпринимает шаги для решения обозначенных выше задач, используется программный метод, т. е. на центральном уровне принимается некоторая программа по внедрению электронного правительства и информатизации государства, которая предусматривает весь пакет необходимых мероприятий. Примерами правительственных программ, предусматривающих развитие институтов электронного правительства, могут служить программы: «e-Mexico», «e-Japan», «D21» (Германия), «e-Brazil», «e-Europe», а также федеральная целевая программа «Электронная Россия». Теоретически любая разрабатываемая программа должна, так или иначе, охватывать все перечисленные направления. Однако на практике, почти каждая страна с переходной экономикой, в том числе и Россия, сталкивается с одной банальной проблемой – нехватка бюджетных средств. Кроме того, в странах с переходной экономикой существует, как правило, еще масса проблем – например, неразвитая инфраструктура и низкая компьютерная грамотность.

В условиях недофинансирования возникает острая необходимость в оценке результативности проведения тех или иных мероприятий программы, на которые все-таки удастся найти деньги. Вот почему на первый план выходят именно те мероприятия, которые, с одной стороны, позволяют быстро достичь видимых результатов, а с другой – поддаются более-менее приемлемой *количественной* оценке. Проблема *количественной* оценки заключается в том, что не все мероприятия «электронного правительства» можно измерить в количественных показателях, в то же время при отсутствии измеримых показателей невозможно понять, насколько эффективна та или иная программа или проект.

Кроме того, поскольку само понятие электронного правительства вошло в нашу жизнь сравнительно недавно, а проникновение информационных и телекоммуникационных технологий в сферы общественной жизни остается

все еще на достаточно низком уровне (особенно в странах с переходной экономикой), то для правительства очень важно суметь объяснить гражданам, на что и насколько эффективно тратятся собранные с них налоговые платежи.

Итак, можно сделать вывод, что первые проекты электронного правительства чаще всего нацелены на создание нового типа взаимоотношений между государством с одной стороны и гражданами и бизнесом – с другой (второй блок приведенной выше классификации). А именно, речь идет прежде всего о предоставлении услуг государственными учреждениями гражданам и бизнесу.

Индикаторы эффективности

Понятие «государственная услуга» в общем случае определяется слишком широко и не годится для оценки эффективности правительственных программ. Напомним, что нас в первую очередь интересуют показатели оценки эффективности. Для решения данной проблемы 12 февраля 2000 г. рабочей группой, курирующей ход реализации европейской программы «e-Eurore», был определен список из 20 базовых услуг электронного правительства и введены два основных индикатора эффективности реализации программы:

- показатель базовых публичных услуг (согласно принятому списку), предоставляемых государством посредством Интернет;
- процент граждан и предприятий, использующих для получения услуг технологии e-Government.

Список базовых публичных услуг

№	Вид услуг	Макс. уровень
	1	2
Услуги для населения		
1	Подоходные налоги: заявление доходов, подача налоговых деклараций	4
2	Поиск работы	3
3	Социальная защита <ul style="list-style-type: none"> •Пособие по безработице •Пособие многодетным семьям •Медицинская страховка •Студенческие гранты 	4
4	Оформление паспортов и водительских удостоверений	3
5	Регистрация транспортных средств (регистрация новых, подержанных и импортированных автомобилей)	4
6	Подача документов на выдачу разрешений на строительство	
7	Подача заявлений в полицию (в случае кражи)	3

Продолжение таблицы

	1	2
8	Публичные библиотеки (включая каталоги, справочные и поисковые системы)	3
9	Оформление свидетельств о рождении и регистрации браков	3
10	Подача документов в высшие учебные заведения	4
11	Уведомление о смене адреса проживания	3
12	Услуги, связанные со здравоохранением (оформление справок, полюсов и др. медицинских документов, информация о доступных медицинских услугах в той или иной поликлинике, регистрация пациентов на прием к врачу)	4
	Услуги для бизнеса	
1	Пакет социальных услуг для работников	4
2	Налоговые платежи	4
3	Уплата НДС	4
4	Регистрация новых юридических лиц	4
5	Представление информации органам статистики	3
6	Оформление таможенных деклараций	4
7	Оформление различного рода разрешений и лицензий на ведение той или иной деятельности	4
8	Государственные закупки продукции и услуг	4

Доступность информации – первый шаг к построению электронного правительства

В Эстонии важным проектом в области повышения доступности информации для граждан стал проект перевода главного информационного реестра Riigi Teataja в электронную форму и организация доступа к нему через Интернет. Riigi Teataja содержит в себе всю законодательную базу страны, международные соглашения, решения Верховного Суда и другие официальные документы.

Проект рассчитан на несколько категорий пользователей:

- обычные граждане, которые имеют возможность искать и скачивать электронные документы;
- авторизованные пользователи, которые следят за состоянием реестра и предоставляют информацию в Государственную Канцелярию для размещения в реестре;
- администраторы системы, следящие за безопасностью, правами доступа и исправностью функционирования.

Функционирование системы регулируется специальным законом, предписывающим круглосуточный доступ к базам данных, с возможностью проведения профилактических работ не более 2 часов в месяц.

Проект позволил систематизировать и значительно упростить работу с бесчисленным количеством нормативно-правовых документов, сделав законодательную базу общедоступным ресурсом.

Для удобства контроля за процессом внедрения услуг электронного правительства каждая услуга имеет, помимо описания предоставляемого сервиса, еще одну характеристику – степень представления услуги в Интернет.

Всего потенциально существует 4 стадии состояния услуги:

- Информационная

В Интернете, на сайте соответствующего госоргана, размещается только информация об услуге, т. е. нет никакого обратного взаимодействия с пользователем, нет бланков заявок, а дано, например, лишь общее описание того, как проходит та или иная процедура, как получить ту или иную услугу (оформить лицензию, получить паспорт, сертификат). Также могут быть даны имена контактных лиц с указанием их телефонов, почты, графика работы. Условно считается, что при реализации информационной стадии выполнено 25 % от всего объема работ по внедрению данной услуги.

- Презентационная

На данной стадии у пользователя появляется возможность скачивать нужные ему бланки форм документов в электронной форме или заказывать бумажные формы документов. Однако пока нет персонифицированной работы с пользователями, процесс подачи заявок не автоматизирован, хотя и облегчен поиск необходимых документов, что составляет уже 50 % от полной реализации услуги.

- Интерактивная

Данная стадия подразумевает аутентификацию пользователя и персонифицированную работу с физическими и юридическими лицами. Заполнение электронных форм происходит в режиме он-лайн, т. е. сам процесс подачи необходимых документов для получения разрешений/сертификатов/лицензии и других услуг автоматизирован – это 75 % выполненных работ.

- Трансакционная

На этой стадии подразумевается более тесный контакт с пользователем, поскольку здесь возникают еще и денежные отношения – посредством системы пользователь получает возможность оплаты услуг (регистрационный сбор, например) и получения субсидий. Таким образом, на данной стадии автоматизированы все этапы цикла предоставления услуги (100 %) благодаря интеграции в систему электронных сервисов платежных систем.

Данные четыре стадии могут быть реализованы не для всех услуг (в таблице в правой колонке приведен максимальный уровень представления услуги в Интернет), однако каждую услугу можно оценить по процентной шкале от 0 % (услуга не представлена) до 100 % (завершена транзакционная стадия). Если услуга не подразумевает денежных транзакций, то шкала соответствующим образом нормируется. Таким образом, мы можем определить суммарный показатель электронного правительства как отношение суммы набранных баллов по всем услугам (учитывая текущую стадию их внедрения) к максимально возможной сумме. В дальнейшем данный показатель можно использовать для оценки динамики внедрения институтов электронного правительства.

Пример расчета показателя уровня внедрения э-правительства для европейских государств в 2002г.

РЕЙТИНГ	УСЛУГИ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ											
	Подходные налоги	Поиск работы	Социальная защита	Персональные документы	Регистрация автомобилей	Получение разрешений на строительство	Заявления в полицию	Публичные библиотеки	Сертификаты	Подача документов в вузы	Уведомление о переезде	Здравоохранение
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Ирландия	50	100	75	65	50	90	35	50	65	75	N/A	N/A
Финляндия	50	75	50	35	N/A	22	35	80	N/A	62	100	5
Норвегия	100	100	25	25	25	50	23	50	N/A	60	65	N/A
Великобритания	100	75	42	65	25	15	100	18	8	38	N/A	N/A
Франция	100	100	45	55	50	50	1	8	35	35	35	1
Австрия	50	100	30	65	25	18	35	1	2	35	35	3
Германия	75	100	42	10	3	10	35	10	10	42	18	7
Греция	100	75	38	55	50	50	1	1	38	3	N/A	4
Италия	100	100	58	55	50	4	35	5	10	25	3	5
Исландия	100	75	50	19	50	1	1	3	1	17	65	N/A
Нидерланды	75	75	35	35	25	15	20	65	20	55	19	N/A

Продолжение таблицы

1	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Ирландия	100	50	100	50	100	50	75	50	68
Финляндия	100	100	100	50	100	75	50	100	66
Норвегия	100	100	100	50	N/A	50	50	100	63
Великобритания	25	50	100	50	N/A	50	1	100	51
Франция	100	50	100	50	1	100	25	50	50
Австрия	62	25	25	100	100	50	25	25	41
Германия	62	100	50	5	100	100	5	25	40
Греция	25	50	100	50	35	25	25	25	39
Италия	25	50	50	100	35	50	3	25	39
Исландия	25	75	25	50	N/A	100	25	1	38
Нидерланды	25	25	25	50	100	25	15	1	37

Источник: «EVOLUTION OF e-GOVERNMENT IN THE EUROPEAN UNION». Report commissioned by the Spanish Presidency of the Council of the European Union. Madrid, April 25 and 26, 2002.

Пользуясь данной методологией, можно посчитать уровень внедрения электронного правительства и в странах с переходной экономикой.

Также для оценки эффективности следует рассчитывать упоминавшийся выше показатель использования технологий e-Government населением, поскольку результативность внедрения технологий электронного правительства напрямую зависит от востребованности и доступности этих услуг для граждан.

Факторы успеха и неудач

Электронное правительство в Эстонии

На развитие электронного правительства в Эстонии во многом влияет позитивный опыт Финляндии – одного из лидеров в области внедрения технологий e-Government. Сегодня в Эстонии уже успешно внедрены некоторые проекты по электронному правительству: организация видеоконференций в он-лайн, переход на электронный документооборот, публикация протоколов правительственных заседаний в Интернет и т. д.

Большое внимание правительство уделяет созданию электронных сервисов. Сегодня, поскольку большинство правительственных организаций и институтов имеют свои web-сайты, стала возможна реализация принципа «единого окна» на базе правительственного портала State Web Center (www.giik.ee), где пользователь может получить сразу все услуги. Среди прочего стоит отметить, что данный ресурс позволяет эстонцам получить доступ ко всем электронным государственным документам за последние два года, а также предоставляет возможность воспользоваться банковскими услугами или заполнить налоговую декларацию. Последним видом сервиса в 2002 г. воспользовались **137613** эстонцев, включая те 14683 человек, которые подали свои декларации поданных в последний день – 31 марта.

12 марта 2003 г. В Эстонии запущен новый амбициозный портал «Гражданский ИТ-центр» (www.eesti.ee), который предлагает еще больший пакет услуг. Глава Информационного Департамента Министерства Экономки Авро Отт сказал, что «это сделает государство более эффективным. Теперь не будет нужды бегать вокруг города по различным госучреждениям. Вы можете бегать по ним в Интернете».

Принятый в 2001 г. Публичный Информационный Акт точно регулирует, какого рода государственная информация может находиться в свободном доступе в Интернете, включая всю официальную информацию министерств и государственных организаций.

Запуск проекта Cross-Road позволил начать преобразование национальных баз данных с целью их интеграции, расширения и эффективного совместного использования различными государственными учреждениями.

Принятый закон о государственных закупках с 1 июля 2001 г. постановил осуществлять проведение закупок продукции для государственных нужд через Интернет.

Сегодня, согласно последнему отчету Мирового Экономического Форума, Эстония занимает 8 место среди 82 стран по уровню внедрения электронного правительства

Большинство проектов электронного правительства в странах с переходной экономикой терпят неудачу¹⁴⁰:

- 35 % – полные «провалы» (задуманный проект не был реализован либо сразу после начала реализации был прерван);
- 50 % – частичные неудачи (главные цели проекта не были достигнуты);

¹⁴⁰ *Richard Heeks*. IDPM. University of Manchester, UK, 2003.

- 15 % – успешные проекты (цели проекта достигнуты, в процессе реализации не возникло побочных негативных эффектов).

Факторы успеха (согласно официальному Плану действий правительства Республики Словения)

Формальное утверждение правительством Плана действий, содержащего график мероприятий по электронному правительству.

Достижение консенсуса на разных уровнях власти по реализации проектов.

Реинжиниринг государственных бизнес процессов (административная реформа).

Достаточное ресурсное обеспечение.

Популяризация мероприятий Плана действий.

Соответствие внедряемых решений технологическим возможностям, стандартам, европейским директивам и другим международным документам.

Достаточное количество образованных менеджеров для управления проектами в области информатики и достойная оплата их труда.

Соответствующая информационно-коммуникационная инфраструктура для электронной коммерции.

Гарантия безопасности он-лайн транзакций.

Постоянное, систематическое обучение.

Почему же некоторые проекты электронного правительства успешны, а некоторые заведомо обречены на провал?

Факторы	Успех	Провал
Стимулы	Внешнее давление Внутренние стимулы	Отсутствие понимания целей внедрения электронного правительства
Стратегия	Комплексная стратегия	Отсутствие стратегии и «видения»
Управление	Гибкое и профессиональное управление проектами	Плохое управление проектами Личная материальная заинтересованность чиновников
Планирование	Долгосрочное комплексное планирование проектов	Нереалистичные/необоснованные планы
Компетенция	Профессионализм	Нехватка знаний и опыта
Технология	Наличие хорошей коммуникационно-информационной инфраструктуры	Отсутствие должной инфраструктуры Технологическая несовместимость внедряемых решений
Деньги и время	Наличие достаточных финансовых средств и времени	Недофинансирование Стремление выполнить все проекты в сжатые сроки

Составлено по: *Richard Heeks*, IDPM, University of Manchester, UK, 2003.

Внутренний стимул – политическая воля

Чтобы стать успешным государством и проводить результативную политику, нужно обладать глубоким политическим видением и сильной волей. Эстония – пример того, как эффективная государственная политика может позитивно повлиять на формирование информационного общества.

Эстонская административная реформа сыграла решающую роль в развитии коммуникационной инфраструктуры и ИТ-рынка в целом. Эстонское правительство хорошо осознавало необходимость создания новых эффективных механизмов взаимоотношений с гражданами и бизнесом и роль ИКТ как инструмента для построения этих механизмов. В 1993 г. был принят план развития ИТ-рынка и определены источники финансирования. Создаваемые фонды не были впечатляющими по абсолютным показателям, поскольку правительство на протяжении последних 8 выделяло лет на развитие ИКТ лишь 1 % своего бюджета, в то время как в развитых странах этот показатель достигает 2–4 %. Однако, стабильность финансирования, четко поставленные цели и целенаправленные действия государственных органов позволили добиться определенных результатов. Так, например, к 2000 г. удалось достичь практически полного обеспечения государственных структур компьютерной техникой, 90 % которой подключено к различным сетям. Кроме того, в 1998 г. была создана «EeVone» – специальная сеть для государственных организаций, к которой подключено более 11 тыс. компьютеров. Параллельно была создана независимая научно-образовательная сеть «EENet», которая в будущем будет интегрирована с «EeVone».

Важно понимать, что в процессе внедрения институтов электронного правительства должна происходить не столько информатизация текущих бизнес-процессов, сколько их перестройка и оптимизация, которая становится возможной благодаря внедрению ИКТ. Однако Интернет – это всего лишь новая форма, которая не приведет к эффективности, если внутренняя структура государственного управления не изменится. Внедряемые ИТ-решения должны быть направлены на реинжиниринг бизнес процессов работы госструктур и отвечать реальным потребностям граждан.

Важность инфраструктуры

Очевидно, что услуги электронного правительства не будут востребованы, если у граждан не будет к ним доступа из-за плохой коммуникационной инфраструктуры. Проект «Tiger Lear» в Эстонии провозгласил право на Интернет как неотъемлемое право гражданина и нацелен на достижение 100 %-ной возможности проникновения в Сеть за счет организации пунк-

тов общественного доступа, бесплатно предоставляющих услуги Интернета и электронной почты. В 1997 г. были открыты 80 таких центров, а к концу 2002 г. их количество должно было приблизиться к 300.

Параллельно Министерством образования был запущен проект по подключению к Интернету каждой школы страны для достижения 100 %-ной компьютерной грамотности среди нового поколения эстонцев.

Электронная демократия

Мы рассмотрели ключевые предпосылки успешного внедрения институтов электронного правительства. Однако наиболее важным фактором успешности подобных проектов является, конечно же, подлинное стремление правительства стать эффективнее. Важны не декларативные цели и лозунги, а реально функционирующие сервисы, которые подразумевают реинжиниринг государственного управления, заставляя всех без исключения чиновников работать более эффективно. Вот почему параллельно с реализацией программных решений необходимо проводить административную реформу, нацеленную на сокращение бюрократического аппарата и лишение чиновников избыточной административной власти, путем четкого определения функций тех или иных государственных ведомств и схем их взаимодействия с населением, бизнесом и другими госучреждениями. Здесь особенно важны два момента: во-первых, необходимо оптимизировать расходы на содержание госаппарата (за счет его сокращения и снижения транзакционных издержек), а во-вторых, нужно создать понятные и прозрачные схемы взаимодействия государства с гражданами и бизнесом. Более тесные и доверительные взаимоотношения между правительством и гражданами позволят проводить более адекватную и качественную социально-экономическую политику, учитывающую интересы разных групп населения, будут способствовать укреплению гражданского общества, защите прав человека, а также улучшат экономический и социальный климат в стране в целом.

Проекты данного направления развиваются в русле внедрения технологий «электронного правительства», но пока еще не реализованы на практике в полной мере ни в одной стране мира. Тем не менее это направление уже успело получить довольно звучное название – «электронная демократия» (e-Democracy), которое в самом широком понимании подразумевает использование ИКТ для выстраивания новых, эффективных взаимоотношений власти и общества.

Развитию «электронной демократии» способствует реализация проектов на следующих уровнях взаимодействия власти и общества:

Стадия 1. Информационная открытость власти для граждан

Примеры:

- Публичные государственные информационные ресурсы, правовые документы, размещенные на web-сайтах государственных органов.
- Публикация ежегодных отчетов правительства с изложением достигнутых результатов и приоритетов. В Великобритании существует подобная практика, позволяющая населению судить по ежегодным отчетам правительства о том, насколько хорошо оно выполняло возложенные на него обязанности.
- Деятельность независимых Интернет–СМИ.
- Он-лайн услуги населению/предприятиям (выдача лицензий, сертификатов).
- Доступ к публичным базам данных, информационные поисковые системы, каталоги электронных документов.
- Рассылка электронных писем целевым группам населения. Относительно дорогой способ взаимодействия, хотя и достаточно эффективный. В Нидерландах рассылка электронных писем использовалась для информирования населения о «проблеме 2000».
- Организация бесплатных «горячих линий». В Канаде есть положительный опыт организации подобных услуг, когда каждый звонящий обслуживается отдельным телефонным оператором.
- Открытие специализированных информационных центров. В Греции, например, каждая префектура имеет свой информационный центр.

Стадия 2. Консультирование с гражданами по поводу проводимой государственной политики

Примеры:

- Опросы общественного мнения через Интернет.
- «Приемные часы» (open hours) – регулярно выделяемое каждым ответственным лицом время, в течение которого граждане могут задавать ему вопросы напрямую. В Исландии все министры имеют приемные часы (раз в неделю), в течение которых граждане могут с ними общаться.
- Он-лайн конференции с общественными организациями (например, обсуждение законопроектов и т. д.).
- Публичные слушания (открыты для всех).
- Опрос выборки населения. Представляет собой сбор панельных данных по сформированной случайным образом репрезентативной группе

населения (разных профессий, национальностей, возраста, регионов и т. д.). В Великобритании такая выборка составляет 5000 человек.

- Консультативные комитеты, преследующие цель отразить в выработываемой государственной политике интересы различных групп населения. Так, например, в Польше национальный консультативный совет дает рекомендации правительству по политике в отношении инвалидов и людей с ограниченной трудоспособностью. В Дании же созданы 31 комитет по отдельным проблемам политики Европейского Союза.

Стадия 3. Вовлечение граждан в процессы принятия управленческих решений

Примеры:

- Электронное голосование.
- Групповые совещания с участием случайно отобранных представителей различных слоев населения, которые в результате обсуждения должны прийти к некому соглашению. Такие групповые совещания широко распространены в Дании и Норвегии, где активно обсуждаются актуальные проблемы по использованию многих новых технологий, таких, как, например, производство генетически модифицированных продуктов.
- Он-лайн форумы с участием представителей различных органов государственной власти, дающие возможность гражданам вносить свои предложения/замечания в проводимую государством политику, законодательство и т. д. при условии рассмотрения таких предложений официальными лицами в установленном порядке.

Виртуальная партия

Проект «Cyberparty» (Республика Корея) был запущен в 1996 г. как уникальный онлайн-форум Национальной Ассамблеи, дающий возможность частным экспертам и обычным гражданам свободно обсуждать различные политические вопросы и предлагать рекомендации по изменению законодательства. Кроме того, на форуме размещена информация о кандидатах в президенты, политических деятелях и возглавляемых ими партиях, также предусмотрена возможность голосований и рассылки новостей.

Несостоявшийся диалог

В 1996 г. в Республике Корея был запущен еще один интересный Интернет-проект, нацеленный на поддержание двухсторонней связи между правительством и населением и вовлечение населения в процессы принятия решений. Проект объединял сразу три сервиса: «Public DB» – база данных

по законодательству и отдельным нормативно-правовым документам; «Publics Advice» – сервис, дающий гражданам возможность задавать вопросы в области социального обеспечения и о других льготах; система «Dialogue», позволяющая гражданам высказывать свое мнение по поводу проводимой правительством политики, давать замечания и предложения. Однако в течение мая–августа 1997 г. пользователи Интернета сделали менее 40 предложений. Столь низкий спрос со стороны населения объяснялся, в свою очередь, низкой активностью уполномоченных официальных лиц, которые редко и с большим опозданием давали свои комментарии по поводу высказанных предложений и замечаний.

Теперь несколько слов о том, почему речь идет именно об «электронной демократии». Дело в том, что ИКТ, не изменив само содержание демократических институтов, выгодно изменили их форму, сделав демократические институты более доступными и востребованными со стороны общества. Во-первых, ИКТ существенно повысили скорость и объемы информационных потоков, существующих между правительством и гражданами, многократно снизили транзакционные издержки их взаимодействия между собой, создав предпосылки для более тесного общения. Во-вторых, ИКТ изменили форму передаваемой информации, позволив ее классифицировать, индексировать, персонифицировать и т. д., сделав ее, таким образом, доступной и полезной, а значит, востребованной для всех заинтересованных лиц. И, наконец, ИКТ предлагают самые различные пути предоставления информации – текст, графика, видеоклипы, аудиозаписи, интерактивные сервисы, что в значительной степени способствует более широкому распространению нужной информации среди различных групп населения.

Эстония опережает Великобританию

Не так давно, в 2003 г., член совета министров Великобритании Мо Маулам заявила, что на текущий момент Великобритания пока еще не готова для проведения электронных выборов на основе Интернет-технологий. В тот же день правительство Эстонии обнародовало планы по организации интернет-выборов, которые должны состояться уже в ближайшее время.

Посол Эстонии в Лондоне Рауль Малк заявил, что его правительство надеется на то, что переход к он-лайн выборам позволит привлечь большее количество избирателей, особенно за счет молодежи.

Основная задача проведения электронных выборов заключается в использовании автоматизированных компьютерных систем вместо трудоемких и дорогостоящих процедур обработки бумажных бюллетеней.

В то же время правительство Великобритании на сегодняшний день не имеет подобных планов по организации электронных выборов в ближайшем будущем вплоть до 2005 г.

Данную позицию Мо Маулам объясняет тем, что «Интернет предоставляет новые возможности голосования лишь меньшинству населения, в то время как большинство при этом останется исключенным».

Подобная проблема цифрового неравенства является серьезным препятствием и в Соединенных Штатах. Так, когда в 2000 г. демократическая партия организовала президентские предварительные он-лайн выборы в Аризоне, министерство юстиции выразило обеспокоенность тем, что в ходе таких выборов будет учтено лишь мнение меньшинства.

Тем не менее, г-н Малк заявил, что правительство Эстонии, не обеспокоено данной проблемой. «Я не согласен с тем, что организация электронных выборов приведет к тому, что некоторые люди будут лишены своих гражданских прав. Они всегда могут прийти на избирательные участки и проголосовать обычным способом».

Великобритании не единственная страна, испытывающая опасения относительно проведения электронных выборов. Проведенные в США исследования также рекомендуют правительству пока воздержаться от подобной практики исходя из соображений обеспечения безопасности выборов.

Ким Брэйс, президент американской компании «Election Data Services», заявил: «Мы советуем не использовать для голосования домашние или офисные компьютеры». Во время голосования, добавил он, компьютер должен находиться под наблюдением и на избирательных участках.

Что касается проблем безопасности, то г-н Малк подтвердил, что это наиболее важная проблема, с которой правительство Эстонии уже неоднократно сталкивалось, но выразил надежду, что совместное использование электронных подписей и идентификационных смарт-карт позволит исключить фальсификацию. «Когда вы проводите выборы – вы должны быть абсолютно уверены», – отметил он.

Заключение

Понимание необходимости развития институтов электронного правительства присутствует сейчас практически в каждом государстве. Развитые страны, начавшие проекты e-Government в начале 90-х гг., сегодня вплотную подходят к завершающей стадии его внедрения – полной интеграции функций электронного правительства, платежных систем, систем документооборота, планирования и безопасности. В процессе внедрения техноло-

гий электронного правительства им пришлось преодолеть массу препятствий, связанных с реформированием системы государственного управления, доработкой законодательной базы и компьютерной неграмотностью населения.

Что же касается стран с переходной экономикой, то данные проблемы усугубляются жесткой нехваткой финансовых средств на информатизацию, отсутствием должной коммуникационной и информационной инфраструктуры и слабыми рыночными и демократическими институтами. Тем не менее даже некоторые страны с не очень высоким экономическим потенциалом, сумели – за счет правильной расстановки приоритетов и реализации комплексной стратегии развертывания институтов электронного правительства – добиться значительных результатов в сфере внедрения ИКТ в общественную жизнь и государственное управление.

Комплексный подход состоит в параллельном решении стоящих задач: закупка компьютерной техники, переквалификация госчиновников, проведение административной реформы, обучение пользователей, создание инфраструктуры и внедрение, собственно, самих электронных сервисов. Любые диспропорции в финансировании неизбежно обернутся «мертвыми» потерями, поскольку данные проекты тесно взаимосвязаны и не будут востребованы по отдельности. Комплексность информатизации и процессов внедрения ИКТ – одна из наиболее важных составляющих успеха электронного правительства наряду с присутствием внутренней политической воли (стремлением власти к эффективному управлению) и наличием системы индикаторов, при помощи которых можно измерять эффективность проводимых мероприятий. Отсутствие измеримых целей приведет к тому, что проекты электронного правительства будут нескоординированы, а бюджетные средства – расходоваться неэффективно, вот почему при подготовке программы «e-Euro» одним из первых проектов была разработка единой системы показателей эффективности внедрения электронных публичных услуг.

Система электронных публичных услуг, предоставляемых государством своим гражданам, является наиболее легко наблюдаемым и объективным показателем уровня готовности государства к «цифровому будущему». Электронные сервисы позволяют не только обеспечить доступ граждан к необходимой информации, но и способствуют налаживанию более тесных, открытых и демократичных взаимоотношений между властью и обществом. На сегодняшний день «электронная демократия» – это больше идеальная цель цифрового общества, нежели реальность, однако многие развитые страны и, вслед за ними, страны с переходной экономикой делают сегодня успешные шаги по ее воплощению. И это неудивительно: открытое

и честное правительство – главный критерий доверия к нему со стороны граждан, а значит, и ключевой фактор формирования сильного конкурентоспособного государства, идущего по пути интеграции в глобальную экономику.

Приложение 4. Регулирование радиочастотного спектра: международный и российский опыт

Дискуссии 90-х гг. по поводу «новой экономики» порождают удивительное ощущение: начинает казаться, что существует некая «старая экономика» и рядом с ней – обособленная «новая», с другими свойствами и закономерностями. Однако более внимательный взгляд на проблему показывает, что если сколько-нибудь обособленные сектора экономики когда-либо и существовали, то, во всяком случае, не в течение последнего двадцатилетия. Так, в отрасли телекоммуникаций, о которой и пойдет речь, каждая из ранее «независимых» подотраслей стала близким заменителем других. Например, услуги телерадиовещания и Интернет могут передаваться как с помощью радиоволн, так и через кабельные линии. Кабельные услуги могут предоставлять как владельцы электрических сетей, так и телефонные компании. Телефонные же услуги могут предоставлять спутниковые сети, операторы мобильной связи, а также компании, владеющие кабельными телевизионными сетями и Интернет-провайдеры.

Таким образом, все перечисленные выше сектора тесно связаны друг с другом, и проблемы радиокommunikаций имеют непосредственное отношение ко всем частям отрасли связи. Обозначим только некоторые из них.

Во-первых, проблема недоиспользования спектра. В ситуации, когда отсутствует возможность передачи прав на спектр, у компании есть только две возможности: или использовать спектр самой, или не использовать его вовсе. Частная собственность на спектр или, хотя бы, вторичный рынок лицензий смогли бы полностью ликвидировать эту проблему в рационализации использования спектра.

Наиболее характерным российским примером указанной проблемы является большая (около 95 %) доля спектра, зарезервированного для военных целей. Освобождение принадлежащих военным частот сдерживается невозможностью получить реальную компенсацию за отказ от ресурса.

Во-вторых, проблема свободы слова или, шире, свободы предпринимательства¹⁴¹. Вполне вероятно, что истории с НТВ и ТВ-6 вполне могли

¹⁴¹ Правильное понимание проблемы «свободы слова» неизбежно ставит ее в контекст свободы предпринимательства. Свобода слова не может предполагать обязанность одних предоставлять другим свою территорию или средства коммуникации для передачи «слов». Речь может идти только о свободе распоряжения собственными

иметь несколько иной исход, если бы компании имели в частной собственности право на используемые частоты и могли его продавать или даже просто передавать.

В сегодняшней же ситуации положение телекомпаний или оператора мобильной связи аналогично положению завода, не владеющего находящейся под ним землей.

В-третьих, многочисленные конфликты вокруг выдачи лицензий, которые осложняются непрозрачностью процедуры выдачи, а также явно закладываемым в лицензионные условия неравенством возможностей для деятельности.

Путь к разрешению этих и некоторых других проблем отрасли телекоммуникаций лежит через введение частной собственности¹⁴² на использование спектра. Как и в любой другой отрасли, это привело бы к появлению рыночных цен¹⁴³ и, следовательно, инструмента экономического расчета, отсутствие которого погубило социалистическую систему¹⁴⁴. Однако в данном случае установление особенностей права собственности едва ли возможно без взгляда на обращения к физической стороне явления.

«Спектр» не существует без передающих электромагнитную энергию устройств и устройств, ее принимающих. Радиокommunikации имеют место, когда передающие и принимающие устройства резонируют на одной и той же частоте. Такая передача энергии (и вместе с ней информации) происходит со скоростью света и не предполагает наличия какой-либо особой проводящей среды, например, воздуха. То, что обычно называется спектром, является способом классификации энергии согласно частоте, который помогает понять взаимодействие различных передающих и принима-

ми ресурсами для удовлетворения собственных потребностей, что и предполагается свободой предпринимательства.

¹⁴² Впервые данная идея была высказана в 50-е гг. нобелевским лауреатом по экономике Рональдом Коузом и Лео Герцелем. (Leo Herzel, «Public interest and the Market in Color Television Regulation», *University of Chicago Law Review* 18 (1951): 802; Ronald H. Coase, «The Federal Communication Commissions», *Journal of Law and Economics* 2 (October 1959). Наилучшим из кратких изложений проблематики частной собственности на спектр является, по всей вероятности, следующая работа: Milton Mueller, *Property rights in radio communications: the key to the reform of telecommunication regulation*, *Cato Policy Analysis* № 11 (1982) (http://www.cato.org/pubs/pas/pa011_es.html).

¹⁴³ Появление права собственности на спектр и появление рыночной стоимости этого права, вероятно, изменило бы существующее в России положение, когда около 95% спектра закреплено для военных целей.

¹⁴⁴ См.: Мизес Л. Социализм. Экономический и социологический анализ. М.: «Catallaxy», 1994 (http://www.libertarium.ru/libertarium/1_lib_socialism0).

ющих устройств, однако он не существует без первых и не может быть обнаружен без вторых. Или, другими словами, спектр производится передающими устройствами для использования принимающими. И в этом смысле экономическим благом является не «спектр», а сами устройства. Товар – коммуникация – производится благодаря успешному их взаимодействию, что подразумевает стабильность функционирования каналов связи между принимающими и передающими устройствами. Условием такой стабильности является электромагнитная совместимость, т. е., ситуация, когда работа одного передатчика не создает помех работе другого¹⁴⁵.

На данный момент вопросы электромагнитной совместимости, в частности, определение ширины полосы спектра, решаются специалистами-технологами в рамках Минсвязи. Однако проблемы электромагнитной совместимости далеко не сводятся только к физике, так как в данном случае это вопрос не технологии, а экономики.

Во-первых, в случае радиокommunikаций помеховое взаимодействие представляет собой отношение желательного и нежелательного сигнала на определенном принимающем устройстве. Очевидно, что определение того, какой сигнал желателен, возможно только в рамках экономического контекста.

Во-вторых, способность нежелательного сигнала помешать желательному зависит от параметров используемого оборудования, которые при некоторых затратах можно изменить, что вызывает необходимость экономического анализа полезности использования подобной техники. Таким образом, проблемы, хотя и затрагивают технологию, лежат главным образом все-таки, в области экономики. Соответственно решение этих проблем должно решаться при помощи экономических, а не административных механизмов.

Электромагнитная совместимость может достигаться путем «разведения» передающих устройств в пространстве, частоте и поляризации сигнала.

¹⁴⁵ Фактически, здесь идет речь о минимизации внешних эффектов, явления, хорошо известного экономической теории. Стоит заметить, что классическая работа Р. Коуза, затрагивающая эту проблему, основывалась на анализе, развитом в Ronald H. Coase, «The Federal Communication Commissions», *Journal of Law and Economics* 2 (October 1959). Одним из важнейших выводов этих работ является признание значимости четкой спецификации прав собственности, что имеет отношения и к обсуждаемым проблемам распределения спектра. Подробнее см.: Природа социальных издержек // Рональд Коуз. Фирма, рынок и право. М., 1993 (http://www.libertarium.ru/libertarium/1_lib_firm05), а также: Мизес. Л. Человеческая деятельность. М., 2000. С. 617–618 (<http://www.libertarium.ru/libertarium/humanact409>).

ла, а также кодированием. Необходимость такого «разведения» и делает электромагнитные каналы «редкими» в экономическом смысле, поскольку нельзя пользоваться каналом в неограниченном количестве, не неся при этом никаких издержек (в отличие, например, от того, как мы пользуемся воздухом для дыхания)¹⁴⁶.

Экономическая «редкость», однако, не предполагает, что количество каналов является фиксированным. Оно меняется в соответствии с развитием технологии и изменениями в спросе, а также по мере использования все новых и новых участков спектра.

Например, в области телевидения ограничивающим фактором в уменьшении необходимого размера полосы (и соответствующем увеличении числа каналов), является спрос. Если бы подобное изменение было бы экономически оправдано, размер полосы (6 МГц в США в 1971 г.) мог бы быть уменьшен в 100 раз¹⁴⁷. Подобные утверждения иллюстрируются ростом количества АМ-станций в США с 764 в 1939 г.¹⁴⁸, когда Федеральная комиссия по коммуникациям признавала спектр перенасыщенным, до почти 5000 в 2003-м¹⁴⁹. Как и в случае с любым товаром, для максимального развития рынка необходимо обладать возможностью купить любое количество товара (полосу спектра любого размера), которое зависит от потребностей бизнеса и экономической целесообразности.

Соображения максимальной гибкости рынка как в спецификации товара (полоса частот, территория, время), так и в отношении вариантов его использования должны быть ключевыми при выборе оптимального метода регулирования радиочастотного спектра.

¹⁴⁶ Существо проблемы легче всего понять на примере другой, световой части спектра. Цвет не «потребляется» и не исчерпывается в процессе восприятия. Экономическая «редкость» состоит исключительно в ограниченной способности человеческого глаза видеть на одной поверхности несколько различных цветов, которые нередко «сливаются» в один – одни цвета «мешают» другим. Однако эту проблему можно решить с помощью различных технических «усовершенствований» глаза, например, микроскопа.

¹⁴⁷ Стоит отметить, что данная оценка технологических возможностей была сделана 30 лет назад. Существующие сегодня технологии могут сделать возможное уменьшение полос гораздо более существенным. Однако стоит заметить, что размер полосы частот до сих пор не изменился (см. *Harvey Levin. The Invisible Resource: Use and Regulation of the Radio Spectrum. Baltimore: The John Hopkins Press, 1971. P. 216.*

¹⁴⁸ Там же. С. 220.

¹⁴⁹ Broadcast station totals, Federal communications commission (<http://www.fcc.gov/mb/audio/totals//index.html>).

Можно выделить пять возможных процедур регулирования в этой отрасли¹⁵⁰.

- *Заявительный принцип.* Предполагает выделение частот первому заявителю при условии выполнения некоторых минимальных требований к уровню излучения и электромагнитной совместимости. Данный метод использовался, в частности, в США до 1927 г. Представляется, что сегодня эту процедуру можно использовать только для присвоения неиспользуемых до того частот.
- *Конкурс.* Поданные заявки рассматриваются на предмет лучшего удовлетворения предварительно поставленных регулирующим органом условий. Этот способ широко использовался в США до 1984 г., а также применяется многими странами Европейского Союза, Центральной и Восточной Европы (Эстонией, Литвой, Финляндией, Францией, Италией, Испанией и др.) Фундаментальным недостатком этой процедуры является привязка частот к конкретной фирме и конкретным видам деятельности, что мешает максимальной адаптации рынка к меняющимся условиям.
- *Лотереи.* Распределение частот на основе лотереи прозрачно, не отражает политических предпочтений и позволяет быстро принимать решения. Распределение через механизм лотереи применялось, например, в США с 1984 по 1994 гг.
- *Аукционы.* Эта процедура означает продажу на аукционе операторских лицензий в целях максимизации дохода государства. Лицензия, купленная с аукциона, может, хотя и не обязательно, предусматривать возможность ее дальнейшей перепродажи. Примерами используемых этот механизм стран являются Германия, Венгрия, Нидерланды, Великобритания и США.
- *Частная собственность.* Предполагает существование передаваемых и делимых прав на использование радиочастотного спектра, которые могут появляться любым из перечисленных выше способов, а также путем закрепления частной собственности за существующими пользователями. Близкие системы, выросшие из предложений нобелевского лауреата Рональда Коуза, были созданы в Новой Зеландии, Гватемале и Сальвадоре.

¹⁵⁰ Анализ изменения процедур распределения спектра в США можно найти, например, в: *Thomas W. Hazlett. Assigning Property Rights To Radio Spectrum Users: Why Did FCC License Auctions Take 67 Years // The Journal of Law and Economics, October 1998. P. 529–575* (<http://www.manhattan-institute.org/hazlett/rahazl3.pdf>).

Распределение прав на конкурсной основе, а также на основе аукционов и лотерей предполагает наличие заранее заданных полос вещания. Это означает, что отсутствует механизм изменения ширины и границ полосы вещания, который позволил бы быстро приспособливаться к изменениям в спросе и технологиях. Таким образом, эти схемы приводят к негибкости не только в узком спектре радиовещания, но и в рамках всей отрасли телекоммуникаций.

Недостатки этих процедур отчасти преодолеваются развитием вторичного рынка прав, предполагающего в том числе дезагрегирование лицензий. Именно по этому пути пошли многие развитые страны¹⁵¹.

Так, начиная с 1996 г., США ввели меры, направленные, с одной стороны, на разделение и дезагрегирование лицензий, а с другой, на развитие лизинга спектра. Первый вид мер означает, что владельцы лицензий могут их делить по частотам, а также географически. Стоит отметить, что данная практика касается не всех частот, и только 0,1 % выданных лицензий проходит процедуры разделения и дезагрегации. Среди возможных причин столь малой распространенности этого способа передачи лицензий можно назвать то, что данную практику отчасти заменяет лизинг спектра. Другой причиной являются достаточно высокие бюрократические издержки, когда процесс получения разрешения на передачу прав занимает не менее 3 месяцев. Для дальнейшего развития рынка производится смягчение технических требований до минимальных ограничений на излучение, а также постепенное снятие общественных обязательств по использованию спектра, что делает передачу прав более вероятной. Длительный срок действия «аукционных» лицензий (10 лет) и возможность их продления, по сути дела, приближает их к правам собственности (пятый вариант из перечисленных выше), введению которых препятствует прямой запрет в Телекоммуникационном акте 1934 г.

Законодательство Канады также позволяет дезагрегирование и передачу контроля в соответствии с заявительным принципом. Условием передачи прав на лицензию является параллельная передача вытекающих из оригинальной лицензии условий. Срок действия лицензии также составляет десять лет с очень высокой вероятностью продления еще на 10 лет. Подобный подход характерен также для Австралии и Новой Зеландии.

¹⁵¹ См. Implications of international regulation and technical considerations on market mechanisms in spectrum management. A report to the Independent Radio Spectrum Management Review by Aegis Systems Ltd and Indepen Consulting Ltd, November 2001 (<http://www.spectrumreview.radio.gov.uk/report/report.pdf>).

Европейское законодательство также позволяет передачу прав при условии отсутствия «изменения использования» (*change of use*). При этом сам термин «изменение использования» не определен, что позволяет осуществлять вторичную передачу прав в широких пределах, ограниченных толкованием данного термина и использованием антимонопольных норм.

Таким образом, можно констатировать значительное приближение существующей практики к системе частной собственности на спектр: «удлинение» лицензий, возможность их передачи и дезагрегирования. При этом последовательное развитие распространившихся с начала 80-х гг. идей дерегулирования привело, в конечном итоге, к росту понимания того, что радиочастотный спектр может и должен находиться в частной собственности.

Выбор системы частной собственности на радиочастотный спектр предполагает установление передаваемых (и делимых) прав на вещание на определенной частоте на определенной территории с ограничениями на размеры излучения за пределы данной территории и на помехи за пределами присвоенной полосы частот. Опыт проведения такой реформы в ограниченном виде в Новой Зеландии¹⁵² и, в более широком плане, в Гватемале и Сальвадоре показал хорошие результаты¹⁵³.

Во-первых, данная практика сделала доступ на рынок не только достаточно простым и быстрым, но также и дешевым. Притом, что в Гватемале права на спектр гораздо более широки, чем в других странах, Гватемала имеет одну из самых низких стоимостей получения этих прав относительно душевого ВВП, что является прямым следствием усиления конкуренции.

Во-вторых, либерализация рынка послужила быстрому развитию рынка мобильной связи, подключение к которой стало более распространенным, чем к проводной. Подключение к проводной связи с 1997 по 2001 г. поднялось с 4,1 % охвата ею населения до 6,4 %, а мобильной – с 0,6 % до 7,5 %, что составляет 73 % роста в год, а количество телефонных переговоров по мобильной связи в течение 1997–2001 гг. удваивалось ежегодно¹⁵⁴. Только

¹⁵² См. *Crandall, Robert W.* New Zealand Spectrum Policy: A Model for the United States? // *The Journal of Law and Economics*, October 1998. P. 821–840.

¹⁵³ «An Experiment in Airwave Ownership: Spectrum Liberalization in Guatemala» Hazlett T.W., Ibarguen G. Working Paper, April 2002 (http://www.manhattan-institute.org/hazlett/an_experiment.pdf). Стоит заметить, что как Сальвадор, так и Гватемала находятся примерно на том же уровне экономического развития, что и Россия, если основываться на душевом ВВП. В 2000 г. этот показатель составил в России – 1709\$, Сальвадоре – 2091\$, Гватемале – 1680\$.

¹⁵⁴ Причем подобные результаты нельзя связывать исключительно с низким развитием фиксированной связи. Согласно данным ITU в 1995 г. только три страны Се-

в одной из семнадцати стран Латинской Америки наблюдался большой рост.

В-третьих, концентрация на рынке мобильной связи в Гватемале и Сальвадоре примерно соответствует ее уровню в Аргентине и Чили, которые имеют большее население и большой ВВП, что ведет к появлению на рынке все большего и растущего числа многих провайдеров мобильной связи.

Таким образом, образцы лучшей мировой практики демонстрируют, что важнейшей частью реформы телекоммуникаций является возможность передачи и дезагрегации прав на спектр, а как максимум – создание системы частной собственности на спектр.

Что касается России, то действующая в настоящее время система регулирования не только не соответствует обозначенным выше идеалам системы частных, передаваемых и делимых прав, но и стандартным критериям прозрачности, некоррупционности и недискриминационности процедур. Правила получения радиочастот и разрешения на эксплуатацию радиоэлектронных средств (РЭС) являются сложными и непродуманными. Так, процедура получения «Разрешения на эксплуатацию РЭС» предусматривает многократное прохождение одних и тех же инстанций (радиочастотная служба, органы Госсвязьнадзора): потенциальному участнику рынка необходимо получить разрешения на частоты для установки; разрешение на временную эксплуатацию; разрешение на частоты для эксплуатации РЭС; разрешение на эксплуатацию РЭС, разрешения на эксплуатацию сооружений связи.

Процедура установления тарифов¹⁵⁵ также не прозрачна и напрямую не связана ни с реальными затратами, ни с рыночной стоимостью услуг. Кроме этого, некоторыми радиочастотными центрами вводятся целевые сборы, взимание которых законом не предусмотрено.

Еще одним барьером для деятельности на телекоммуникационном рынке является чрезмерно большое количество документов, регулирующих радиочастотный сектор:

верной и Южной Америки (Гаити, Гондурас и Никарагуа) обладали менее развитой фиксированной связью. Ни одна из этих стран не стала лидером в развитии мобильной связи. При этом, Гватемала достигла также заметных успехов в развитии фиксированной связи: только в одной стране региона (Бразилии) в 1995–2001 гг. наблюдался более быстрый рост. Такая ситуация иллюстрирует наше замечание о непосредственной положительной взаимосвязи развития разных секторов отрасли связи (<http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/>).

¹⁵⁵ Оплата услуг радиочастотной службы введена постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2000 № 1002.

- Федеральный закон «О связи»;
- Положение о Государственной комиссии по радиочастотам при Министерстве Российской Федерации по связи и информатизации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2000 № 346;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2000 № 1002 «О государственной радиочастотной службе»;
- Положение о лицензировании деятельности в области связи в Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.1994 № 642;
- Правила присоединения ведомственных и выделенных сетей электросвязи к сети электросвязи общего пользования, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 19.10.1996 № 1254;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 02.06.1998 № 552 «О введении платы за использование радиочастотного спектра»;
- Положение о проведении конкурса на получение лицензий на осуществление деятельности, связанной с предоставлением услуг сотовой радиотелефонной связи с использованием радиочастот, утвержденное постановлением Правительства от 10.06.1998 № 578 (сейчас действует только в отношении диапазона свыше 1800 МГц);
- Положение об оплате использования радиочастотного спектра в Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.1998 № 895;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 12.02.1999 «О дополнительных мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 10.08.1998 № 944»;
- Положение о проведении конкурса на предоставление права использования радиочастот для целей распределения телевизионных программ с применением систем MMDS, LMDS и MVDS, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.1999 № 179;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2000 № 413 «О сближении распределения и условий использования полос радиочастот в Российской Федерации с международным распределением полос радиочастот».

Все это обилие нормативных актов, тем не менее, не ликвидирует – в силу их крайней ограниченности – отсутствия механизмов претворения норм закона в жизнь, как не ликвидирует оно и внутреннего противоречия –

отсутствия должного уровня регулирования вопросов распределения рабочих частот спектра.

В настоящее время для выхода на рынок услуг сотовой связи необходимо пойти следующие этапы:

1. Получение технического заключения о возможности использования частотных присвоений. Такое заключение выдается Главным радиочастотным центром и необходимо для получения лицензии на предоставление услуг сотовой связи.

2. Подача заявления о выдаче лицензии с приложением всех необходимых документов в Минсвязи России после получения технического заключения.

3. Заявка в Главный радиочастотный центр на получение разрешения на использование радиочастот. Подается на основании лицензии Минсвязи России.

4. После получения разрешения на использование радиочастот оператор связи приступает к строительству своей сети (сооружений связи), в ходе которого взаимодействует с государственной радиочастотной службой и Госсвязьнадзором России. Результатом этого этапа является получение разрешения на эксплуатацию РЭС и разрешения на эксплуатацию сооружения связи. Согласно приказу Минсвязи России от 09.09.2002 № 113 только после получения этих разрешений оператор связи вправе предоставлять услуги связи, т. е. начать коммерческую деятельность.

Прохождение всех вышеупомянутых инстанций сильно осложняется множеством искусственно возведенных барьеров, отсутствием единого принципа присвоения частот, что приводит к субъективному подходу к распределению частот и многочисленным конфликтам операторов связи и регулирующих органов.

Результатом стало более низкое развитие мобильной связи. По данным ИТУ в 2001 году число пользователей мобильной связи составляло в России менее 3,79 %, что в несколько раз меньше, чем в Гватемале и Сальвадоре¹⁵⁶. Что касается концентрации на рынке мобильной связи, то она в полтора раза ниже, чем в Гватемале, однако стоит помнить о том, что население России больше примерно в 14, а ВВП – в 12 раз.

Однако планируемые в России изменения в регулировании связи не предполагают серьезных изменений в системе распределения спектра. Более того, проект ФЗ «О связи» вводит прямой запрет как на возможность передачи прав, так и на возможность закрепления прав на спектр в собственность. Так, ст. 21 законопроекта говорит о «недопустимости бес-

¹⁵⁶ <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/>.

срочного выделения полос радиочастот», а п. 2 ст. 23 говорит о том, что «право на использование полос радиочастот... не может быть передано одним пользователем другому без решения государственной комиссии по радиочастотам или органа, представившего это право»¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Статьи законопроекта приводятся в редакции от 18 марта 2003 г.

Приложение 5. Люстрации¹⁵⁸

1. Венгрия. Закон 1992 г. предусматривал привлечение к ответственности должностных лиц тоталитарного режима. Конституционный суд в 1994 г. признал этот документ незаконным.
2. Польша. 1992 г. В январе 1992 г. правительство Я. Ольшевского обнародовало список агентов; в нем оказались имена президента страны, многих его помощников, лидеров других партий, созданных на базе «Солидарности». Список был подготовлен наспех и в нарушение резолюции Сейма (позже признанной Конституционным трибуналом неконституционной). В 1993 г. была предпринята очередная неудачная попытка принятия законопроектов, накладывающих ограничения на профессии, не связанные с выборами. В 1996 г. согласно Закону о политической благонадежности учреждена специальная комиссия, проверяющая биографии высших должностных лиц. Если кандидат не отказывается баллотироваться, компромат на него передается огласке. Государственный чиновник увольнялся со службы в случае подтверждения факта сотрудничества со спецслужбами советского режима. С 1997 г. режим распространен на адвокатов и судей (в последнем КТ, как ни удивительно, отказал).
3. Договор об объединении Германии предусматривал, что любые степени, полученные в академии секретной службы ГДР, недействительны. В Договор включены положения о том, что гражданские служащие и члены судебного персонала должны повторно обращаться с заявлениями о приеме на работу, то есть о повторном найме. Это затронуло сотни тысяч учителей, лиц, занимающих публичные должности, и большинство юристов. Специальный закон не принимался, но было установлено, что суды вправе применять к совершенным в советский период преступлениям уголовное право ГДР, так как оно действовало в момент совершения преступлений, но в процессах использовали УПК Западной Германии, вступивший в силу в конце периода существования ГДР. Суды фактически реинтерпретировали право ГДР, создали свое собственное, идеальное право ГДР. К числу преступлений была отне-

¹⁵⁸ Под данным термином мы не имеем в виду осуждения прежних должностных лиц тоталитарных режимов за тяжкие преступления – убийства и т.п.; имеется в виду именно запрет на профессию. Мы не рассматриваем также индивидуальные случаи, связанные с депортацией членов королевских семей в ряде государств после Второй мировой войны.

сена фальсификация выборов, нарушение пограничного режима и коррупция, что сделало сферу применения особенно широкой и дало возможность наказания практически всех партийных чиновников.

4. Чехословакия. Согласно Закону о декоммунизации 1991 г. бывшая коммунистическая номенклатура, сотрудники государственной безопасности и коллаборационисты увольнялись или понижались в должности. Президент Гавел вынужден был подписать этот Закон, предложив парламенту внести в него изменения. Список лиц, сотрудничавших с коммунистическим режимом в 1948—1989 гг., включал 140 000 имен. Этим людям в течение 5 лет надлежало подвергнуть проверке. Лицам, принимавшим участие в подавлении прав и свобод (кадровым сотрудникам и агентам спецслужб, функционерам Компартии, политически руководившим госбезопасностью), на 5 лет запрещалось занимать ответственные посты в госорганах.

После разделения государства на Чехию и Словакию закон в Чехии продолжал действовать с прежней силой, а в Словакии хотя и не был отменен, практически не применялся, так как коммунисты пользовались популярностью среди населения¹⁵⁹. В результате судебная система фактически оправдала, например, подготовившего взрыв радиостанции «Свободная Европа» в Мюнхене в 70-е гг. офицера Минарика.

5. Румыния. Законодательных актов о люстрации не принято, хотя забавно, что приняты законы о реституции.
6. Болгария. В 1992 г. принят ряд законов о декоммунизации, однако их смысл был позднее денонсирован дружными усилиями Конституционного суда, Ж. Желева и пришедших к власти социалистов. В том числе и закон о декоммунизации образования и науки, беспрецедентный по своей ценности (запрет бывшим членам Компартии занимать руководящие должности в этой сфере).
7. Албания. В 1991 г. был принят переходный «Конституционный закон Республики Албании об основных конституционных положениях». Законодательство о люстрации представляло собой ряд нормативных актов, к числу которых относились и поправки, внесенные в Трудовой кодекс. В него были включены две статьи, предоставляющие «компетентному органу» право переводить на другую работу или увольнять любого государственного служащего в интересах реформы. В 1995 г. законодательство было ужесточено, теперь бывшие члены компартии и сотрудники спецслужб лишались права даже баллотироваться в парла-

¹⁵⁹ В 1999 г. попавший под еще чехословацкий закон Р.Шустер был избран Президентом Словакии.

- мент. После государственного переворота 1996 г. данное законодательство, как, впрочем, и иное, действовать перестало.
8. Хорватия. Специального законодательства не принято (что во многом объясняется советским прошлым многих военных, ставших во главе Хорватии после объявления независимости в 1991 г. и начала боевых действий), однако фактически декоммунизация не коснулась только узкого круга этих военных.
 9. Литва. Согласно закону о выборах 1992 г., парламент получал полномочия создавать специальную комиссию по расследованию обстоятельств сотрудничества депутатов и должностных лиц со спецслужбами СССР. Тем не менее, законодательно установленной ответственности не было. В 2001 г. закон ужесточен. Должностные лица, сотрудничавшие со спецслужбами, должны заявить об этом (тогда их действия оценивает спецкомиссия). В противном случае, если их обнаружат, они лишаются возможности занимать должности в «стратегических сферах» (управление государством, органы правосудия, банковская система, церковная иерархия).
 10. Латвия. Закон от 1992 г. запрещает участие в парламентских выборах в качестве кандидата лицу, сотрудничавшему с советскими спецслужбами. В случае обнаружения такого факта относительно избранного депутата он лишается полномочий.
 11. В Словении, Эстонии, на Украине, в Молдове подобные законы обсуждались, но были отклонены. В Эстонии существует в рудиментарном виде (запрет бывшему члену КПСС быть министром юстиции) и не применялся на практике даже в отношении сотрудников спецслужб – что связано с сохранением партноменклатуры в эстонской элите.
 12. После капитуляции Японии в 1945 г. имел место процесс «демилитаризации» при сохранении формальных властных институтов (императорской власти, парламента, политических партий – за исключением нескольких распущенных нацистского толка). В 1946 г. император объявил об «ошибочности» тезиса о божественном происхождении своей власти. Демилитаризация руководящего состава армии послевоенной Японии прошла шире, чем в Германии, этим лицам запретили занимать какие бы то ни было руководящие должности также и в частном секторе. Японская армия была полностью демобилизована, офицерский корпус подвергся судебным преследованиям и люстрации¹⁶⁰: впрочем, отнесенных к первой категории было существенно меньше. Были ликви-

¹⁶⁰ Под чистку попал даже будущий трижды премьер-министр И. Хатаяма.

- дированы организации резервистов и ветеранов, проведена полная демилитаризация образования.
13. Послевоенная Германия. Политика во всех оккупационных зонах была направлена главным образом против 6 млн. членов НСДАП и ее организаций. Преступными организациями безоговорочно были признаны руководящий корпус НСДАП, гестапо, СА, СС. После Нюрнбергского процесса по делу главных немецких преступников в 1945–1946 гг. в проведение политики денацификации были подключены и немцы. Был принят ряд законов, на основании которых вводилась система местных немецких комиссий (Spruchkammer – шпрукхаммер) по денацификации и пр. Действуя вместе с трибуналами союзников, они были призваны выявлять нацистов, классифицируя немцев по степени их причастности к «Третьему рейху» на 5 категорий: «главные виновники», «обремененные виной», «менее обремененные», «попутчики» и «незатронутые». Денацификация, несмотря на значительное число задействованных в ней организаций и учреждений, иногда превращалась в бюрократический фарс, ибо система «шпрукхаммер», часто обеляла многих сотрудничавших с фашистами лиц на том основании, что они были связаны с ними не по политическим, а по материальным соображениям. Тем не менее, под суд попали до 1964 г. более 12 тыс. человек, из которых примерно половина была осуждена, десятки тысяч попали под лustrации. В 1956 г. решением Конституционного суда в Карлсруэ была запрещена, как антиконституционная, деятельность коммунистической партии Германии (КПГ).
 14. В Италии после падения фашизма в 1945 г. сразу началась кампания по «эпурационе» (чистка). Речь шла о людях, которые скомпрометировали себя сотрудничеством с фашистским режимом или сотрудничали с тайной полицией ОВРА. Но одно из первых правительств Италии (это единственный раз, когда коммунисты были в правительстве), объявило амнистию бывшим фашистам, и поэтому чистки прекратились. Однако в начале 50-х гг. христианские демократы добились закона против восстановления фашистской партии, причем там содержались некоторые положения, которые могли относиться не только к фашистам, но и к коммунистам, потому что были нацелены против тоталитаризма.

Приложение 6. Источники финансирования религиозных организаций

Анализ роли церкви (или религиозных организаций) в обществе дает нам косвенную характеристику влияния социальных институтов на государство, а также способность гражданского общества принять эти институты.

Степень независимости церкви от государства определяет и степень доверия общества к церкви. Наличие независимых источников финансирования является показателем ее самостоятельности. Ярким примером такой независимости являются отношения между церковью и государством в США.

Так, согласно первой поправке к Конституции церковь фактически отделяется от государства. Однако любой американец имеет право пожертвовать какую-то сумму церкви или церковной организации, а затем обратиться в налоговую инспекцию (IRS) и вычесть эту сумму из налогооблагаемого дохода. Единственное ограничение – средства должны идти на благотворительные цели. Церковная община, нарушившая этот закон, может лишиться своего статуса.

В январе 2001 г. президент Джордж Буш издает ряд постановлений, получивших впоследствии название «плана Буша»¹⁶¹, согласно которым предлагается выделение правительственных средств церквям и другим религиозным организациям, занимающимся социальным служением среди нуждающихся американцев. Для этих целей создается координационная служба религиозных и общественных инициатив. Президент также призвал Конгресс обеспечить религиозным организациям возможность участия в «соревновании за правительственные доллары». Пяти департаментам – юстиции, городского развития, здравоохранения, труда и образования – было предписано «изучить способы облегчения участия в конкурсах на правительственные контракты». Президентский план закладывает в бюджет 8–10 млрд долл. на религиозные инициативы в течение первого года его осуществления.

В США церквям и другим религиозным организациям прямое получение правительственных грантов запрещается. Однако некоторым организациям религиозной направленности удается получить правительственное

¹⁶¹ См.: Дэвис Д. Религиозные инициативы нового президента США: реакция общества и перспектива // Религия и право. 2001. № 3.

финансирование. Юридически эти организации от церквей отделены, и им не разрешается допускать дискриминацию по признаку религиозной принадлежности при приеме на работу.

Отношения европейских церквей с государством складываются по-разному. Во Франции церковь отделена от государства еще со времен Просвещения¹⁶².

В Германии финансирование религиозных организаций осуществляется в основном (почти на 80 %) за счет церковного налога (Закон о регулировании церковного налога – Gesetz zur Regelung des Kirchensteuerwesens – от 20.09.1990 г.), в соответствии с которым:

1. Официально признанные религиозные объединения, в число которых входят евангелическая и католическая церкви, а также еврейские религиозные общины, имеют право взимать на основе общегосударственного налогового перечня также свои церковные налоги. Все члены названных религиозных объединений обязаны, в свою очередь, платить эти предусмотренные законом общественные сборы (§§ 1–4 Закона).
2. Церковный налог может взиматься в различном виде, а именно:
 - как добавочный налог на заработную плату (для работающих по найму) или на заявленный доход; в обоих случаях его величина определяется по особому тарифу (в NRW – 9 % от суммы подоходного налога) и взимается налогово-финансовым ведомством;
 - как церковные деньги в виде твердо установленного или определяемого по специальной таблице взноса (§§ 4–6 Закона).
3. Вид и величину взимаемого налога определяют соответствующие органы церкви на основе церковного положения о налогах, требующего обязательного государственного согласования (§ 6 Закона).

Таким образом, все члены общины, не работающие по найму и не имеющие собственного дохода, например, получатели социальной помощи, должны платить церковный налог в виде так называемых церковных денег. Величина взноса определяется общинами по согласованию с финансовым ведомством.

Величина социального пособия – средств выделяемых на поддержание жизни – рассчитывается, исходя из стоимости минимальной потребительской корзины. На участие в культурной жизни в этой корзине предусматривается расходование 6,24 % суммы месячного пособия. Деньги получают весьма скромные – примерно 10–20 евро. Но если вы являетесь чле-

¹⁶² См.: Кочетов С., Столяров Б., Трудолобов М. Церковь хочет собирать налоги. Ведомости. 22 марта 2003.

ном религиозной общины, в которую, кстати, каждый вступает добровольно, то отправление религиозных обрядов и участие в ее общественной жизни являются вашей потребностью. И в таком случае следует платить взносы в общину, тем более что в социальном пособии средства для этих целей предусмотрены.

Каждый налогоплательщик имеет право не платить церковный налог, если выйдет из церкви. Доходы у церковной организации от добровольных пожертвований довольно скромные: как правило, 2–5 % ее бюджета, реже более 10 %. Некоторые земли, например Бавария, платят жалованье священникам и дьяконам прямо из госказны. Церковь же платит комиссию государству за его услуги налогового агента (комиссия эта составляет 3–4 % от собранной суммы).

В Англии, Польше и Ирландии государство обязано обеспечить господствующей церкви режим наибольшего благоприятствования при реализации ею социальных проектов.

Итальянский налогоплательщик имеет возможность часть своего дохода (0,8 процента) отдать на конкретные цели. При этом существует выбор: католической церкви или ряду других религиозных организаций. Помимо этого, взнос можно доверить непосредственно государству, которое, в свою очередь, распределит полученные деньги на социальные или гуманитарные цели. 89 % итальянцев платят церковный налог.

Испанцы, среди которых католики составляют 99 %, могут направлять примерно 0,5 % от общей суммы выплачиваемого налога непосредственно церкви или на правительственные благотворительные программы. По данным газеты National Catholic Reporter, выбор в пользу церкви делают менее половины испанских налогоплательщиков.

В Израиле нет специального религиозного налога, но государство выделяет на нужды иудаизма значительные средства. Примерно 8 % от общей суммы, в которую обходится содержание иудаистских организаций, официально идет из бюджета страны.

В Бельгии, где 75 % населения составляют католики, нет церковного налога, однако правительство обеспечивает прямое финансирование шести конфессий: католикам, англиканцам, протестантам, иудеям, мусульманам и так называемым внеконфессиональным общинам.

Прямое финансирование принято также в Греции.

В Швеции – низкий, в отличие от США, уровень религиозности. Доминирует лютеранская церковь: лютеранство является государственной религией. Такая ситуация распространяется почти на все скандинавские страны. Шведская церковь существует за счет налоговых поступлений. Государство облагает своих граждан специальным церковным налогом, и даже тот, кто

к государственной церкви не принадлежит, должен платить 40 % от суммы, которой облагается верующий лютеранин. Суммы прямых пожертвований от верующих в пользу церкви составляют ничтожную величину. Деньги от налогов покрывают стоимость строительства церковных зданий, их содержание и техническое обслуживание. Из них платятся также зарплаты лютеранскому духовенству, представители которого выступают в качестве чиновников, помогающих поддерживать государственную демографическую (vital) статистику, выполняющих муниципальные функции и интегрированных в обычную правительственную бюрократию. До 85 % священников – члены профсоюзов, ведут переговоры с их работодателем – правительством – о зарплате, количестве рабочих часов и пенсии. Духовенство имеет легальное право проводить забастовки, как и другие шведские специалисты, и получать высокие зарплаты. (Зарплата архиепископа, например, превышает зарплату премьер министра.) Не удивительно, что церковь испытывает потребность в высоких затратах и несет чрезмерные издержки (excess capacity).

В мусульманских странах существует установленный в соответствии с мусульманскими нормами закят – налог, равный в данном случае 2,5 % доходов мусульманина, который идет на нужды исламской религии. Этот налог собирает государство и передает его мечетям.

Для России наиболее целесообразным способом финансирования религиозных организаций являются добровольные перечисления, сделанные как физическими, так и юридическими лицами в виде денежной помощи религиозным организациям и направляемые на осуществление теми своей уставной деятельности.

Согласно уже действующему Налоговому кодексу РФ (части второй), физическим лицам предоставляется льгота в виде вычета из подоходного налога в размере фактически произведенных расходов, но не более 25 % суммы дохода, полученного в налоговом периоде (в ред. Федерального закона от 29.05.2002 № 57-ФЗ).

К сожалению, у юридических лиц таких льгот нет. При обсуждении второй части Налогового кодекса был внесен проект введения 3 % вычета из налога с прибыли на суммы, перечисленные на благотворительные цели. Данный вариант не был принят Государственной Думой РФ, поскольку взамен предлагалось убрать остальные льготы.

Конечно, это не отменяет те льготы, которые уже предоставлены благотворительным (в том числе и религиозным) организациям.

Вышеизложенная система финансирования организаций, носящих благотворительный характер (в том числе религиозных), практикуется во многих странах, в частности – в США.

На сегодняшний день Русская Православная Церковь имеет, помимо пожертвований прихожан, и другие источники финансирования своей деятельности.

Во-первых, согласно статье 23 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», религиозные организации вправе осуществлять предпринимательскую деятельность и создавать собственные предприятия в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации. К самым крупным предприятиям относятся художественно-производственное предприятие «Софрино», гостиница «Даниловская» и издательство Сретенского монастыря с многочисленными дочерними фирмами. В соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 149 НК РФ (в ред. Федерального закона от 29.05.2002 № 57-ФЗ) они не подлежат обложению (освобождаются от налогообложения) налогом на добавленную стоимость на территории Российской Федерации при реализации (передачи для собственных нужд) предметов религиозного назначения и религиозной литературы (в соответствии с перечнем¹⁶³, утверждаемым Правительством Российской Федерации по представлению религиозных организаций (объединений)).

Во-вторых, гранты различных благотворительных организаций и фондов (преимущественно католических и лютеранских) были серьезным фактором церковной экономики в первой половине 90-х гг. Масштабные программы Всемирного Совета Церквей, Всемирной Лютеранской Федерации и епископальной Церкви Америки поддержали тысячи православных инициатив. Эти суммы большей частью проходили «черным налом» и не поддаются никакому учету. Во второй половине 90-х гг. эта «статья дохода» уступила ведущее место «пожертвованиям юридических и частных лиц»¹⁶⁴.

В-третьих, имеется адресная инвестиционная программа на реконструкцию церквей (в 2002 г. – 5,5 млн руб.)¹⁶⁵.

Имущество религиозных организаций не облагается налогом независимо от целевого назначения и фактического использования. Это означает, что от налогообложения освобождается не только имущество религиозного назначения, находящееся на балансе религиозной организации (иконы, культовые сооружения), но и иное имущество, не связанное с проведением религиозной деятельности (например, компьютеры).

¹⁶³ Постановление Правительства РФ от 31 марта 2001 г. № 251.

¹⁶⁴ Чаннин С. Деньги Церкви // Христианские начала экономической этики. Материалы конференции. М., 2001. С. 224.

¹⁶⁵ Федеральный закон о федеральном бюджете РФ на 2002 г.

Согласно пункту 4 статьи 12 Закона РФ от 11.10.91 № 1738-1 «О плате за землю» от уплаты земельного налога полностью освобождаются религиозные объединения, на земле которых находятся используемые ими здания, охраняемые государством как памятники истории, культуры и архитектуры.

При применении указанной нормы следует обратить внимание на то, что данная льгота предоставляется только в том случае, если храм или иное культовое здание является памятником культуры, истории, архитектуры. В отношении иных участков земли (например, земель производственного назначения) льгот по уплате земельного налога не предусмотрено.

В-четвертых, сдача недвижимости в аренду. Эта статья дохода играет важную роль в крупных городах, прежде всего в Москве, где ряд зданий в центре города, вполне пригодных для размещения офисов, передан Московской патриархии¹⁶⁶.

Русская Православная Церковь (РПЦ), по сравнению с другими конфессиями, действующими на территории России, может оказывать самое большое влияние на государство. И тот факт, что в последнее время РПЦ все чаще заявляет о своей поддержке рыночных институтов, стремлении сделать свою экономическую деятельность более прозрачной, делает ее более значимой для гражданского общества. Тем более для общества, нуждающегося в подобных социальных институтах. (Если следовать точке зрения О. Уильямсона – в социальных институтах нуждаются ограниченно разумные существа небезупречной нравственности¹⁶⁷.)

Хотя существующие тенденции возрождения и строительства религиозных институтов существенно ближе к не самым совершенным европейским моделям, нежели к американскому «идеалу», следует отметить, что эти институты, по всей видимости, не являются ключевыми и отличающими экономически развитые страны от экономически отсталых.

¹⁶⁶ Чапнин С. Деньги Церкви. // Христианские начала экономической этики. Материалы конференции. М., 2001. С. 224.

¹⁶⁷ Капелюшников Р.И. Неоинституционализм. 1998. www.libertarium.ru.

Приложение 7. «Новая экономика» и возможности роста переходных экономик

*«Экономика, основанная на знаниях»,
как двигатель переходной экономики*

«Новая экономика» – универсальный двигатель прогресса. Она создает положительные внешние эффекты для других, «старых отраслей», она характеризуется высокой долей добавленной стоимости. Наконец, она престижна. Правда, следует отметить, что этот перечень достоинств сильно напоминает обсуждение достоинств «тяжелой индустрии», какими они виделись большинству специалистов конца XIX – начала XX в., а многим политикам – и до последней трети минувшего столетия.

В рамках данной работы детальное тестирование гипотезы об особых свойствах «новой экономики» невозможно. Приводимые ниже тесты являются скорее отработкой методики, нежели финальными результатами тщательного анализа проблемы. Это первая попытка формально ответить на вопрос: «Влияет ли информатизация на экономический рост?».

Модели

Модель 1.

Прирост ВВП должен положительно зависеть от показателей «информатизации» и общепризнанно важных для «экономики, основанной на знаниях» статистических индикаторов, описывающих систему просвещения.

Итак, $GDP_{coef} = Y(I_{inf})$ – показатель роста экономики за рассматриваемый период – должен зависеть от показателей информатизации, и производная по этому показателю (либо коэффициент в уравнении регрессии, или корреляция) должна быть больше нуля.

Другой возможный подход исходит из того, что, влияние есть, однако не прямое. Информатизация и инвестиции в человеческий капитал как-то связаны с институтами. Либо они определяются институтами, формируемой ими потребностью, спросом на информатизацию и образование (как, например, в любимом известным неинституционалистом американским профессором Гордоном Таллоком примере инвестиций в человеческий капитал в древнем и средневековом Китае, необходимым для успешной сдачи экзамена при поступлении на государственную службу).

Возможна, однако, и обратная связь. Накопление образованных людей и некая инфраструктура сами влияют на институты и уже посредством институтов – на экономический рост.

Модель 2.

$I_{ict} = F_1(I_{inst})$ Показатели информатизации выше там, где выше определенные показатели институционального развития (в нашем тесте, как и в работах ИЭПП 2001–2003 гг., использована электоральная статистика, интерпретируемая как показатель спроса на определенные пакеты институтов).

Модель 3.

$$I_{inst} = F_2(I_{ict}) \text{ и соответственно } GDP_{coef} = F_3(I_{inst} (F_2 (I_{ict})).$$

Данные для верификации соотношений взяты из материалов, собранных для главы 4 данной работы, а также из справочника Всемирного Банка за 2003 гю (World Bank «World Development Indicators 2003» Washington, 2003) и Интернет-сайта Всемирного Банка (<http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>, «ICT at a Glance tables»), содержащих немало сведений как по индикаторам, предложенным коллегами (см. главу 4 настоящей работы), так и по страновым показателям развития просвещения.

Выборка стран составлена по образцу доклада ИЭПП «Импорт институтов: критерии отбора», М.:2003, включает страны с переходной экономикой и, как правило, более или менее надежной статистикой (по крайней мере, той, которая не содержит признаков грубой фальсификации). Из стран с сомнительным качеством статистики оставлена только Белоруссия, имеющая сравнительно высокие показатели по многим из перечисленных ниже параметров.

Из-за большого числа пропусков в данных применялся только cross-section анализ. В будущем, возможно, потребуется пересчитать некоторые соотношения с использованием временных рядов.

Таблица 1

Список и описание переменных

№	Обозначение переменной	Описание переменной
	1	2
1.	GDP growth	Отношение ВВП в 2001 г. к ВВП последнего предкризисного года
2.	Stud_share90	Доля поступавших в вузы в соответствующей возрастной когорте, 1990 г.
3.	Stud_share98	Доля поступавших в вузы в соответствующей возрастной когорте, 1998 г.
4.	EducStBud00	Доля расходов на образование в бюджете центрального правительства
5.	EducShGDP00	Доля расходов на образование (кроме частных) в ВВП, 2000 г.

Продолжение таблицы 1

	1	2
6.	R&DexpSh89_00	Доля в ВВП расходов на НИОКР в среднем за 1989–2000 гг.
7.	R&DexpSh95	Доля в ВВП расходов на НИОКР в 1995 г.
8.	Phone_lines95	Число телефонных линий на 1000 жителей, 1995 г.
9.	Phone_lines	Число телефонных линий на 1000 жителей, 2000 г.
10.	Phone_lines	Коэффициент прироста числа телефонных линий на 1000 жителей, 1995–2000 гг.
11.	PCusers95	Число персональных компьютеров на 1000 жителей, 1995 г.
12.	PCusers01	Число персональных компьютеров на 1000 жителей, 2001 г.
13.	InetUsers95	Число пользователей Интернета на 1000 жителей, 1995 г.
14.	InetUsers01	Число пользователей Интернета на 1000 жителей, 2001 г.
15.	Ref_Vote	Средняя доля голосов за реформаторские партии и списки на парламентских выборах за первые 10 лет после антикоммунистической революции
16.	A-Ref_Vote	Средняя доля голосов за антиреформаторские партии и списки на парламентских выборах за первые 10 лет после антикоммунистической революции

Таблица 2

Результаты регрессионного анализа: оценки коэффициентов, надежность и значимость результатов

№	Объясняемая переменная	Независимые переменные с коэффициентами	R ² (adjusted R-square)	t-статистика и (указано в скобках) число наблюдений
1.	GDP growth	-0,464*Stud_share90	0,178	-2,398 (23)
2.	GDP growth	-0,502*EducStBud00	0,145	-1,534 (9)
3.	GDP growth	0,100*EducShGDP00	-0,046	0,452 (19)
4.	GDP growth	0,347*R&DexpSh89_00	0,074	1,513 (21)
5.	GDP growth	0,157*R&DexpSh95	-0,041	0,614 (17)
6.	GDP growth	0,219*Phone_lines95	0,003	1,029 (23)
7.	GDP growth	0,561*PCusers95	0,266	2,535 (16)
8.	GDP growth	0,535*InetUsers95	0,241	2,532 (18)
9.	GDP growth	0,548*Ref_Vote	0,250	2,452 (16)
10.	InetUsers01	0,773*Ref_Vote	0,567	4,395 (15)
11.	InetUsers01	-0,475*A-Ref_Vote	0,166	-1,948 (15)
12.	Phone_lines95	0,737*Ref_Vote0	0,508	3,935 (23)
13.	Ref_Vote	0,626*Phone_lines95	0,345	2,893 (23)
14.	Stud_share98	0,638*Stud_share90 0,350*GDP_start	0,680	4,843 2,654 (23)

Выбор данных индикаторов не означает уверенности автора в их оптимальности. Понятно, что применительно к переходной экономике рост ВВП – показатель куда менее информативный, нежели для выборки стран со стабильными рыночными экономикой и соответствующими им институтами. Глубина постреволюционной рецессии (Стародубровская, Мау. Великие революции. 2001), последующий восстановительный (Гайдар, 2003¹⁶⁸) и «поствосстановительный» рост зависят не только от адекватности выбранной стратегии реформ. Так, очевидно, что страны с более милитаризованной экономикой, обладая показателями образования, информатизации, расходов на НИОКР, численности научно-технического персонала и т. п., обречены на более глубокий спад просто в силу фундаментальных внешних изменений и политической предопределенности масштабной конверсии «оборонных» производств. Такая проблема характерна прежде всего для экономики России, Белоруссии, Украины, отчасти, для Словакии. Столкнется с ней и начинающая реформы Сербия.

Энергоемкость, сложившаяся сеть транспорта и иных коммуникаций, доступ к альтернативным источникам энергии, роль насильственной привязки к поставщикам и потребителям также значимо влияют на динамику постреволюционных экономических процессов. Так, в весьма невыгодном положении оказались страны Прибалтики. Очевидно, что рост Литвы, Латвии и, в особенности, Эстонии был бы куда большим, если бы не сверхжесткая переориентация всей экономики, включая жилищно-коммунальный сектор, на новые хозяйственные связи в условиях ограниченности возможностей по закупке энергоносителей у альтернативных поставщиков при неблагоприятном, в целом, политическом фоне взаимоотношений с Россией.

Выбор независимых переменных диктовался в основном желанием обеспечить максимальную сопоставимость анализа данной выборки стран с анализом иных выборок или расширения выборки, т. е. индикаторы должны были быть наиболее универсальными и доступными. Это не только позволило быстро собрать исходные данные, но и оставляет хорошие возможности для «наращивания» модели как по числу индикаторов, если удастся собрать новые данные, так и по дополнительным странам.

¹⁶⁸ Восстановительный рост и некоторые особенности современной экономической ситуации в России. М.: ИЭПП, 2003. <http://www.iet.ru/personal/gaidar/vostrostr.htm>.

Основные комментарии к полученным результатам

Основные комментарии к полученным результатам можно свести к следующим замечаниям:

1. Надежной положительной статистической связи динамики ВВП и лучших стартовых (или промежуточных – 1995 г.) показателей развития ИКТ-сектора, расходов на НИОКР, образование и т. д. не выявлено, кроме соотношений 7 и 8 в *табл. 2* настоящего Приложения – и то именно от промежуточных результатов, что делает вероятной гипотезу успешного роста показателей информатизации как побочного результата роста уровня жизни, реальных доходов (с учетом резкого роста возможностей потребительского выбора).

2. Гипотезы о связи развития ИКТ сектора с институциональными особенностями переходных стран и о возможной косвенной связи индикаторов развития «новой экономики» с экономическим ростом через спрос на институты не могут быть отвергнуты (см. соотношения 9–12 и, косвенно, соотношения 7 и 8). Голосования на первых свободных выборах предопределяют маршрут институционального развития, нахождение (Чехия, Венгрия, Словения, Польша, Эстония) или потерю (Россия, Украина, Румыния) национального консенсуса относительно стратегических целей развития.

3. Очевидно наличие связи между результатами динамики показателей информатизации (на 2001 г.) и стратегическим выбором, сделанным избирателями на старте реформ (соотношения 10 и 11).

Выявленная статистически значимая отрицательная связь между долей поступивших в вузы в 1990 г. и динамикой ВВП в последующие 10 лет, разумеется, не может опровергнуть положительного влияния инвестиций в человеческий капитал на перспективы экономического развития страны. Однако соотношение 1 заставляет более детально описывать показатели качества образования (например, через качество научного сообщества – по статистике публикаций, в том числе, в ведущих международных реферируемых изданиях). Ведь очевидно, что диплом университета или педагогического института в Тиране или Бишкеке несопоставим с дипломом Московского, Тартуского или Люблянского университета. Однако сбор такой статистики по основным направлениям научного знания – дело весьма трудоемкое даже для целого института, поэтому, к сожалению, в данной работе приходится отказываться от попыток решения такой задачи.

Приложение 8. Описание результатов сортировки партий (к модели для оценки влияния «пакетного спроса на институты» на экономическое развитие)

В данном Приложении проведена оценка политических партий в странах с существованием устойчивой плюралистической партийной системы. Государства, не обладающие формальной (однопартийная система) или реальной демократией (например, Белоруссия, где после 1996 г. в парламент не избирался ни один представитель оппозиции, а часть членов парламента назначается президентом), в оценке не учитывались. В оценке (за исключением РФ) не учитывались партии, не прошедшие установленный на выборах парламентский барьер по пропорциональной системе.

Армения

В 1995 г. выборы прошли по мажоритарному принципу, с 1998 г. – смешанная система. Ко всем выборам предъявлены серьезные претензии с точки зрения соблюдения базовых норм демократии.

На выборах 1995 г. победу одержала партия власти президента Л. Тер-Петросяна, заняв 62, 6 % мест в парламенте. Немногим более 4 % набрал леволиберальный Женский союз и коммунисты. На досрочных выборах после последовавшего за сомнительными президентскими выборами 1996 г. государственного переворота 1997 г. и последующего избрания Президентом Р. Кочаряна победу одержал левый пропрезидентский блок «Единство». Барьер преодолели также коммунисты, левая партия «Дашнакцутюн», центристская партия национального единения (ПНЕ) и правый НДС.

На парламентских выборах 2003 г. партия власти разделилась на несколько клановых ответвлений. Партия мэра Еревана – «Республиканская партия Армении» – набрала 23,5 %, прошли барьер также проправительственные «Дашнакцутюн» и «Оринац еркир», среди оппозиции барьер перешагнул правый блок «Справедливость», а также левоцентристские ПНЕ и лейбористы.

Реформисты: АОД, ПГ, «Справедливость».

Центристы, конформисты, социал-демократы: ЖС, «Единство», Дашнакцутюн», ПНЕ, РПА и лейбористы.

Антиреформисты: КПА.

(данные за 2003 г. при статистическом анализе не учитывались).

Болгария

В ноябре 1989 г. смещен с поста диктатор Т. Живков. Свободные выборы состоялись в июне 1990 г. по смешанной системе. Сформировалась классическая двухпартийная модель – с периодическим появлением на политической арене партий, выполняющих функции сателлитов при двух основных – Союзе демократических сил и социалистах, вобравших в себя «земледельческий союз». В 1997 г. справа такой силой выступал СНС, слева – «Евролевые». Особняком стоит выражающее интересы турецкого меньшинства Движение защиты прав и свобод турок. Политические коалиции заключаются последним ситуативно. В 1997 г. единственный раз члены Движения участвовали в блоке с СДС, а на президентских выборах 2001 г., например, поддержали социалиста. В 1994 г. и 1997 г. в выборах принял участие «Бизнес-блок», на деле фактически занимавший просто популистские позиции, в 1994 г. в парламент прошел левоцентристский Народный союз. В 2001 г. на парламентских выборах победила коалиция «Национальное движение Симеона Второго» во главе с бывшим царем. Это, по-видимому, стало реакцией на многолетнюю неспособность СДС сформировать устойчивое правительство. Экономический блок в новом правительстве возглавили Николай Василев и Милен Велчев – менеджеры западных инвестиционных банков, МИД – один из бывших лидеров СДС Соломон Паси. Формально основные партии (СДС и СП) находятся к правительству в конструктивной оппозиции, при этом личные противоречия лидеров СДС и НДСВ острее.

Реформисты: СДС, НДСВ.

Центристы, конформисты, социал-демократы: БСП, турки.

Хорватия

После обретения в 1991 г. независимости и до 1995 г. республика фактически находилась в состоянии войны с Сербией, что, естественно, не содействовало развитию демократии (до середины 1992 г. значительная часть территории была оккупирована). Европейский союз и США неоднократно и после этого критиковали власти в лице генерала Ф. Туджмана за создание препятствий для свободного волеизъявления, были случаи отмены неудобных властям итогов выборов (при смешанной системе это особенно значимо). До 1999 г. у власти находилось движение Хорватское демократическое содружество, которое де-факто являлось президентской партией Ф. Туджмана, младшим партнером выступала Крестьянская партия. Основной оппозиционной партией была социально-либеральная, которую возглавлял С. Месич. Однако принципиальных экономических расхождений между большинством хорватских партий не было – основным политическим вопросом были отношения с Сербией, демократизация страны и об-

винения властей в концентрации собственности у приближенных Туджмана. СЛП и в особенности СДП были, конечно, условными левыми, однако и ХДС с его идеями регулирования численности национальностей так же не могло походить на классическую «правую» партию. С нацистских позиций власти критиковала так называемая «Партия права». Сторонники левых взглядов объединились в СДП. В 1995 г. группа малочисленных христианско-демократических организаций создала «Блок оппозиции». Идеологически это примерно то же, что и СЛП. После смерти Ф. Туджмана ХДС стремительно обрушилась. СЛП же, чей лидер стал новым президентом, сдвинулась к центру.

Реформисты: ХДС (с оговорками).

Центристы, конформисты, социал-демократы: СЛП, КП, СДП, БО.

Антиреформисты: ПП.

Чехия

Костяк партийно-политической системы Чехии после распада ЧССР составили правоконсервативная Гражданская демократическая партия, Социал-демократическая партия, Коммунистическая партия Чехии и Моравии (КПЧМ, возникла в 1990 г. на базе бывшей компартии ЧССР, в 1992 г. выступала как «Левый блок»), Объединение за республику – Республиканская партия (ультранационалистическая), Христианско-демократическая уния – Чехословацкая народная партия (умеренно – консервативная), Гражданский демократический альянс (левоцентристская). На первых выборах в 1992 г. барьер преодолели и регионалистская партия Моравии–Силезии, и левоцентристская социал-либеральная партия. В результате было сформировано правоцентристское правительство. В 1996 г. ГДП удалось повторить свой успех (29,62 %), и вместе с ХДУ–ЧНП (8,08 %) и ГДА (6,36 %) она снова сформировала кабинет. Правда, за счет сокращения голосов коммунистов серьезного прибавления парламентских мест добилась СДП (26,44 %). В 1998 г. из-за сильных трений в составе коалиции состоялись досрочные парламентские выборы. По их результатам СДП набрала 32,3 % голосов, ГДП получила 27,7 %, КПЧМ – 11 % голосов, ХДУ–ЧНП – 9 %, отколовшийся от ГДА правый Союз свободы (СС) – 8,6 % голосов, обвалились националисты (3,9 %). Другое крыло ГДА, находившееся ранее в составе ГДП, не нашло ничего лучше, как уклониться от участия в выборах. Еще большим сюрпризом явились события, происходившие после июньских выборов. Малые партии не сумели образовать коалицию с наиболее крупными партиями из-за личных и идеологических разногласий. ХДУ–ЧНП помогла сместить в конце 1997 г. коалиционное правительство В. Клауса (ГДП); Союз свободы также выступил яростным противником Клауса (ГДП), однако отказался сотрудничать с левым кабинетом. В ре-

зультате М. Земан (СДП) заключил соглашение с вышедшим в отставку В. Клаусом. Земан получил поддержку при формировании кабинета министров из представителей СДП в обмен на помощь в занятии руководящих постов в парламенте представителями ГДП. Под влиянием этого странного альянса идеология СДП несколько трансформировалась и сдвинулась к центру, и, например, вместе с попытками деприватизации отдельных предприятий была предпринята приватизация банковской системы. В 2002 г. СДП снова победила на выборах (30,2 %), и в альянсе с новым блоком, объединившим СС и ХДУ–ЧНП (14,27 %) вновь сформировала кабинет. Неожиданным оказался рост голосов, полученных коммунистами (18,5 %).

Реформисты: ОГП (ГФ) (В. Клаус), ХДП, ХДС, ЧНП, Союз свободы, Моравский блок.

«Центристы», конформисты, социал-демократы: СДП, ЧСП, ЛСС, «зеленые», крестьяне.

Антиреформисты: КПЧМ (Компартия Чехии и Моравии – националисты), РПЧ (Сладек) – националистическая Республиканская партия Чехии.

Восточная Германия

Ответственность за реформы: приватизацию, жесткую перестройку государственных институтов (судебной системы, правоохранительных органов) взяла на себя коалиция ХДС и СвДП. При этом реформаторы подвергались критике оппозиции – СДПГ и «зеленых», а также неонацистов и наследницы коммунистов – Партии демократического социализма, выступающих с популистских шовинистических (неонацисты) и антикапиталистических (ПДС) позиций. Также они, в соответствии с критериями, дают положительные оценки тоталитарным режимам прошлого (неонацисты) и действующим (арабские террористические режимы). Следует, правда, отметить, что, несмотря на репутацию «умеренных», которой пользуются СДПГ и «зеленые», обращенная со стороны последних в адрес США критика по вопросам отношения к террористическим режимам современности зачастую с трудом отличима от критики, с которой выступает ПДС. Что и позволило СДПГ «увести» голоса ПДС на последних федеральных выборах в 2002 г.

Реформисты: ХДП и СвДП.

«Центристы», конформисты, социал-демократы: СДПГ, «зеленые».

Антиреформисты: ПДС, неонацисты.

Эстония

На парламентских выборах 1992 г. победу одержали группа партий, вышедшая из «Народного фронта Эстонии»: правые блоки М. Лаара «Отечество» (21,56 %), «Умеренная партия» (9,53 %), леволиберальный аграрный «Безопасный дом» (17 %), националистические «Партия национальной

независимости» (8,61 %) и «Гражданская партия» (6,75 %) и собственно Народный фронт (12 %), впоследствии преобразованный в левоцентристскую «Партию центра» Э. Сависаара. Впрочем, в основе избирательной кампании были отношения с Россией, а вовсе не социально-политическая тематика.

Деятельность реформаторского правительства М. Лаара сформировала новую повестку дня, в рамках которой политическая система Эстонии стала структурироваться.

На выборах 1995 г. победу одержала центристская «Коалиционная партия», объединявшая патерналистски настроенных аграриев, русскоязычное население, управленцев. Основа кампании строилась на критике М. Лаара. Правый и правоцентристский спектр понес потери. «Отечество», даже объединившись с ПНН, набрало только 7,8 %, снизили результат «Умеренные» (5,9 %), националистический блок «Правые» получил ровно 5 %, зато удачно стартовала новая правоцентристская «Партия реформ» (С. Каллас) – 16,19 %. К успехам левых стоит отнести прохождение в парламент русскоязычного и социал-демократического блока «Наш Дом – Эстония» (5,8 %) и «Партии центра» (14,17 %).

Правительства 1995–1999 гг. были крайне неустойчивы: сначала основной коалиции была КП и «Партия центра», затем КП и «Партия реформ», затем менявшиеся кабинеты меньшинства с Т. Вяхи и М. Сийманном (оба – КП) во главе, что, в общем, дает немало оснований для сомнений в твердой «лево-правой» характеристике.

В 1999 г. на выборах победила «партия Центра» (23,41 %), но кабинет смогли возглавить представители правоцентристских «Партии реформ» (15,9 %), «Умеренных» (15,21 %), «Народной партии» (7,2 %, затем объединится с «Умеренными») и правого «Отечества» (16 %). Коалиционная партия (7,5 %) и левая «Эстонская объединенная народная партия» (6,13 %) замкнули таблицу.

Аналогичная картина сложилась и на выборах 2003 г. «Партия центра» получила 25,4 %, но лишь чуть-чуть отстала от них новая правая партия «Республика» Ю. Партса, удачно оценившая усталость от традиционных правых партий и их спекуляций на российскую тему (24,6 %). «Партия реформ» набрала 17,7 %, патерналистский крестьянский «Народный союз» 13 %. В коалицию не попали замкнувшие таблицу «Умеренные» (7 %) и дискредитировавшее себя «Отечество» (16 %).

В целом, эстонский политический спектр в первом приближении можно поделить на три части: левые, центр и правые. К левым относятся (перечисляя в последовательности слева – к центру): полуподпольная Коммунистическая партия Эстонии, незарегистрированная Русская Народная партия

Эстонии, Русская партия, Объединенная народная партия Эстонии, Социал-демократическая партия труда Эстонии, Партия правовой справедливости, Партия Центра.

К центру относятся: Прогрессивная партия, Пенсионеры и Лига поддержки семьи, Партия сельчан, Союз сельчан Эстонии; правее центра – Союз хуторян, Коалиционная партия.

К правым: (в последовательности от центра – направо): Народная партия (Консерваторы), Партия Умеренных, Реформистская партия – либералы Эстонии, Роялистская партия, партия «Эстонские Зеленые», Партия «Союз Отечества», Партия национальной независимости Эстонии, Союз «Правые» (Республиканская и Консервативная народная партии), «Эстонский гражданин».

Реформисты: Союз «Отечество», Партия реформ, Коалиционная партия, Союз за республику (2003; результаты не учитывались при статистическом анализе), консервативная партия (1995).

«Центристы», конформисты, социал-демократы: «Независимые роялисты», модераты, Партия Центра, «русские» партии.

Антиреформисты: в парламенте не представлены.

Грузия

В 1991–1995 гг. в республике фактически имела место гражданская война федерального правительства с автономными Абхазией и Южной Осетией, а также со сторонниками свергнутого диктатора З. Гамсахурдиа. Первые парламентские выборы имели место в 1995 г., причем их демократичность вызывает изрядные сомнения. На парламентских выборах 1995 г. по партийным спискам победил возглавлявшийся Э. Шеварднадзе «Союз граждан» (23,71 %), обладавший как праволиберальными чертами, так и чертами «партии власти», классическая праволиберальная Национально-демократическая партия И. Чантурия набрала 7,95 %, и управляемый главой аджарской автономии А. Абашидзе Всегрузинский союз возрождения – 6,84 % (регионально-клановая партия). На парламентских выборах 1999 г. ситуация несколько изменилась.

Хотя по партийным спискам с еще более убедительным счетом победил «Союз граждан» – 44 %, резко укрепила свои позиции группа Абашидзе – его блок «Возрождение Грузии» набрал 25,3 %. Повышенный с 5 % до 7 % барьер преодолел праволиберальный блок «Предприниматели спасут Грузию» во главе с «пивным королем» Г. Топадзе – 7,3 %.

Реформисты: НДП, «Предприниматели спасут Грузию».

Центристы, конформисты, социал-демократы: «Союз граждан Грузии», «Возрождение Грузии», Всегрузинский союз возрождения.

Антиреформисты: коммунисты (ЕКП, КП, Сталинские коммунисты).

Греция

После введения новой конституции сложились две основные партии, сплоченные внутренней дисциплиной: «Новая демократия» (НД) и ПАСОК. Благодаря модифицированному принципу пропорционального представительства они последовательно сменяют друг друга у власти. Влияние мелких партий существенно ограничено.

Партия «Новая демократия» (НД) была основана в 1974 г. К. Караманлисом, первым премьер-министром восстановленного гражданского правительства. Находясь в эмиграции во Франции, он стал приверженцем политического курса Шарля де Голля, и длительное время НД следовала взглядам Караманлиса. Эта партия – классически дирижистская. На первых двух выборах она победила, но в 1981 г. утратила свою ведущую роль. Причем, после поражения на выборах произошла левая радикализация партии, в то время как ПАСОК, напротив, стало «праветь». Всегреческое социалистическое движение (ПАСОК) было основано Андреасом Папандреу в 1974 г. как левая партия, объединившая бывших эмигрантов и радикальных противников хунты. Постепенно ПАСОК отошла от прежнего радикализма в экономике и политике, но в конце 1970-х и начале 1980-х гг. ПАСОК требовала выхода Греции из Европейского экономического сообщества, закрытия всех военных баз США в Греции и выхода страны из НАТО.

Существовали, кроме того, довольно мелкие коммунистические и левачьи организации («Левый блок», две компартии), а также «Союз центра – новое движение» (правоцентристская организация, с 1977 г. «Союз демократического центра»), развалившийся на выборах–1981.

Реформисты: НД, СДЦ.

Центристы, конформисты, социал-демократы: ПАСОК.

Антиреформисты: коммунисты.

Венгрия

Выборы проходят по очень сложной смешанной системе (федеральный округ, одномандатные округа, плюс региональные списки с отдельным отсечением), что значительно искажает результаты.

Коммунистическая партия была единственной законной политической партией до 1989 г., когда после «бархатной революции» новым законам было разрешено создание других партий. Тогда возродились довоенные Партия мелких сельских хозяйев и Социал-демократическая партия. Союз свободных демократов (ССД) и Федерация молодых демократов придерживались праволиберальных взглядов, а Венгерский демократический форум (ВДФ), Независимая партия мелких хозяйев (НПМХ) и Христианско-демократическая народная партия (ХДНП) занимала националистические и

правоцентристские позиции. Коммунистическая партия распалась – большая часть ее членов покинула партию, а большинство оставшихся сформировало Венгерскую Социалистическую партию (ВСП); незначительное меньшинство образовало маргинальную Венгерскую рабочую партию.

Первые свободные парламентские выборы состоялись в мае 1990 г. ВДФ получил почти четверть всех голосов, немногим больше, чем ССД. Независимая партия мелких сельских хозяев, социалисты и молодые демократы – примерно по 10 % каждая. ВДФ сформировал коалиционное правительство вместе с НПМСХ и христианскими демократами. Через четыре года, в июле 1994 г., социалисты (32,99 %) сформировали коалиционное правительство вместе с Союзом свободных демократов (19,94 %). ВДФ набрал только 11,74 %, а НПМХ, ХДНП ФМД набрали по 7–8 % голосов. В мае 1998 г. правящая коалиция сменилась, хотя ВСП по-прежнему с завидным постоянством набрала 32,92 %, за счет перемены мест младших партнеров. Правоцентристская коалиция, созданная на базе СМД и ВДФ (так называемый блок «ФИДЕС»), набрала 29,4 %, а их партнер НПМХ – 13,15 %, в то время как ССД – 7,57 %. В парламент впервые прошла ксенофобская «Партия жизни и правды». На очередных выборах 2002 г. тенденция к укрупнению блоков продолжилась. Правый спектр объединился в коалицию «ФИДЕС» (41,07 %), в то время как ВСП набрала 42 %, а ее партнер ССД – 5,57 %. Создана левоцентристская коалиция, впрочем, представители ССД уже угрожают ее порвать.

Реформисты: Венгерский демократический Форум, Союз Молодых Демократов, ХДНП, НПМСХ, ФМД, «ФИДЕС».

«Центристы», конформисты, социал-демократы: ВСП, Союз свободных демократов, СДП.

Антиреформисты: СРП, рабочая партия.

Италия

После окончания второй мировой войны и Принятия Конституции основными политическими партиями стали Христианско-демократическая (центристы), Коммунистическая (сталинисты) и близкая последним Социалистическая (левые социал-демократы). На выборах 1948 г. победу одержала ХДП (48,5 %), блок социалистов и коммунистов набрал 30,98 %, отколовшаяся от социалистов Социал-демократическая партия – 7 %. На выборах в парламент 1953 г. ХДП снизила свой результат до 40 %, шедшие «двумя колоннами» коммунисты и социалисты получили соответственно 22,6 и 12,7 %, впервые с 1946 г. удачно выступила занимавшая классически правые позиции Монархическая партия (6,85 %).

Реформисты: ХДП, монархическая партия, республиканская партия, либеральная партия (последние две – многолетние партнеры ХДП по правительственной коалиции).

«Центристы», конформисты, социал-демократы: ИСП, СДПИ.

Антиреформисты: КПИ, ИСД (неофашисты).

Корея

Демократизация политического режима произошла после принятия в 1988 г. новой Конституции Кореи, знаменовавшей отход от военной диктатуры и фактического назначения парламента. Однако на формирование полноценного демократического механизма ушло еще немало лет.

В 1988 г. наиболее влиятельными партиями были консервативная Демократическая партия справедливости (ДПС), возглавлявшаяся преемником военного диктатора Чон Ду Хвана Ро Дэ У, прошедшего через прямые выборы в 1987 г., а также центристская Демократическая партия за объединение (ДПО), левая Партия мира и демократии (ПМД). В Национальном собрании, избранном в апреле 1988 г., большинство мест получили ДПС (124 из 299), ПМД (71) и ДПО (59). Новое правительство обещало расширить автономию университетов, разрешить создание студенческих организаций, либерализовать законы о печати и облегчить поездки граждан за границу. Летом 1988 г. тысячи студентов приняли участие в манифестациях, требуя объединения Кореи и вывода американских войск. В 1989 г. крестьяне провели массовые демонстрации в Сеуле, студенты возобновили антиправительственные выступления, на предприятиях и железных дорогах начались забастовки. Партийная конструкция изменилась путем очередных расколов и объединений, и на выборы в 1992 г. вышла созданная на базе ДПС и ДПО консервативная Демократическая либеральная партия (ДЛП), левая Демократическая партия (ДП) и еще одна консервативная партия – Народная партия объединения (НПО). Новым Президентом стал Ким Ён-сам от ЛДП, который провел показательные процессы над своими предшественниками – Чон Ду Хваном и Ро Дэ У, которых позднее, впрочем, помиловали. На следующие выборы из состава ДЛП выделилась Народная партия, которая и выиграла выборы. На выборах 2000 г. победителем стала Великая национальная партия, получившая около 39 % голосов. Основной оппозиционной левоцентристской Демократической партии Тысячелетия досталось порядка 35,9 %. Впрочем, как раз тема преодоления раскола на «реформаторов» (сторонников сближения с Северной Кореей) и «консерваторов» (противников сближения, сторонников модернизации экономики) была одной из главных в этой избирательной кампании.

В целом, можно сказать, что корейские политические партии с течением времени после 1988 г. все хуже поддаются спецификации.

Реформисты: ДПС, ДЛП, Народная партия объединения, Великая национальная партия, Объединенная либеральная партия.

Центристы, конформисты, социал-демократы: ДПО, ПМД, ДП, Демократическая партия Тысячелетия.

Латвия

История пореформенной Латвии начиналась как история чрезвычайно полиархичная. На первых после обретения независимости выборах объединение реформаторов («Народный фронт») распалось на многочисленные части. Наиболее крупными осколками были два консервативных объединения – правоцентристский «Латвийский путь» и Движение за национальную независимость Латвии (ДННЛ). В деятельности последнего в особенности отмечался специфический ксенофобский дух. Наибольшее число мест получил «Латвийский путь», имевший в своем составе реформистски настроенных членов старого Верховного Совета и получивших известность латышских реэмигрантов. Второе число мест досталось ДННЛ, а третье – левой избирательной коалиции «Народное согласие», выражавшей интересы русскоязычного населения. Центристский Крестьянский союз выступал как прямой преемник партии Карлиса Улманиса с тем же названием. К другим партиям, получившим представительство в сейме, относились «Равенство» (левая), «Отечеству и свободе» (правая с ксенофобским оттенком), христианские демократы (правоцентристская) и «Демократический центр» (центристская). В выборах 1995 г. приняла также участие созданная изначально «техническим» премьером А. Шкеле правая Народная партия.

В 1998 г. параллельно с референдумом, смягчающим закон о гражданстве, прошли новые выборы. Поражение потерпели радикальные националисты и Демократическая партия. Народная партия выиграла выборы, получив 24 из 100 мест в парламенте. Центристская партия «Латвийский путь» заняла второе место. Правая коалиция «Отечеству и свободе»/Движение за национальную независимость Латвии собрала только 14 % голосов. Левые партии, напротив, улучшили свое положение: пророссийская Партия народного согласия получила 14 % голосов, а умеренно националистическая Социал-демократическая партия – 13 %.

На выборах 1995 г. парламент оказался чрезвычайно раздроблен – в него вошли с минимальным отрывом и правые, и левые – в том числе две «русские партии». Начался период правительственной чехарды. Но и после выборов 1998 г, когда были все шансы сформировать правоцентристскую коалицию, из-за личных амбиций этого не было сделано. Разочарование в традиционных партиях привело в 2002 г. к протестному голосованию – за новую правую партию бывшего главы ЦБ Латвии Э. Репше, а с другой – за коалицию левых и русскоязычных.

Реформисты: ДННЛ, Отечеству и свободе, НП, Новая эра.

Центристы, конформисты, социал-демократы: ЛП, ДЦ, ХД, «Сайнимекс», «Зеленые и аграрии», НП (Паулс), СД, «зеленые».

Антиреформисты: «Единство», ПНС, За ПЧЕЛ, «Равенство».

Литва

Политическая система Литвы структурирована, несмотря на смешанный принцип комплектования парламента, существенно лучше. Крупнейшие политические партии – «Союз Отечества» (консерваторы Литвы), основанный в 1993 г. на базе освободительного движения «Саюдис», левоцентристская Демократическая партия труда (ДПТ), на последних выборах объединившаяся с несколько более левой социал-демократической партией, а также группа праволиберальных партий, ситуационно образовавшаяся различные партийные блоки. Правда, на политической арене Литвы, государства с довольно серьезными полномочиями президента, это не мешало почти все время – до сих пор – иметь предельно непродуктивное сочетание левого премьера и правого Президента, равно как и наоборот.

Реформисты: «Союз Отечества» («Саюдис»), ХДП, ЛС.

Центристы, конформисты, социал-демократы: ДПТ, СДП, СЛП, ПЦ.

Македония

Единственная не затронутая войной в начале 90-х гг. республика Югославии избрала мажоритарную систему выборов в два тура. Это позволило сформировать устойчивый парламент, однако, возможно, затем и способствовало фактическому разделению Македонии. В 1994 и в 1996 гг. выборы фактически были безальтернативно выиграны левоцентристским «Альянсом за Македонию» (АЗМ) – 95 и 94 депутата из 109, 86 % депутатов. Националистический ВМРО набрал в 1994 г. около 15 % голосов избирателей, но не получил ни одного депутатского места, остальные партии ограничились несколькими местами. (По традиции несколько албанцев избирались по одномандатным округам и приглашались в правительство.) Но уже осенью 1998 г., во время активизации косовского конфликта, ВМРО фактически выиграл выборы и сам набрал 60 % депутатских мест. Основной конкурент – входивший в АЗМ социал-демократический союз – набрал немногим больше 24 %. Провозглашенный ВМРО лозунг единства патриотических и демократических целей, а также идея национального единства всех македонцев (так называемая концепция «македонизма» как «восстановления чести и достоинства народа и его государства») сыграли немалую роль в эскалации конфликта 1999 г. После 1998–1999 гг. электоральная карта значительно сместилась в связи с разрастанием албанского меньшинства, очевидно, жаждущего распространять свое влияние и дальше.

Реформисты: ВМРО, СРС (входил в АЗМ), ЛП.

Центристы, конформисты, социал-демократы: АЗМ, ДПС, ПДП-НДП, Демократический союз за интеграцию (албанцы) Албанский демократический союз.

Молдова

Программы и цели политических партий и движений в Молдавии после провозглашения независимости поражают своим разнообразием. Наиболее многочисленной политической организацией в течение непродолжительного времени являлся Народный фронт, сформировавшийся в июне 1989 г. Он возник с целью поддержки демократических реформ в интересах большинства населения – молдаван. Народный фронт одержал победу на выборах 1990 г. и получил большинство мест в парламенте. На своем третьем съезде в феврале 1992 г. Народный фронт четко провозгласил курс на объединение с Румынией (который не разделялся даже многими сторонниками НФ) и изменил название на Христианско-демократический Народный фронт (ХДНФ). В 1991 г. вспыхнули широкомасштабные боевые действия между правительственными войсками и силами, выступающими за автономию Приднестровья.

Коммунистическая партия Молдавии (КПМ) доминировала в политической жизни республики с самого ее возникновения в 1940 г. вплоть до 1990 г., однако после демократических выборов стала стремительно терять свои позиции. В августе 1991 г. КПМ была объявлена вне закона, но в 1994 г. была возрождена и получила название Партия коммунистов Молдавии (ПКМ).

В период между декларацией о независимости Молдавии (август 1991 г.) и парламентскими выборами (февраль 1994 г.) возникли новые партии: Аграрная демократическая партия (АДП), Социалистическая партия (СП), Партия демократических сил и др. АДП сформировалась в 1991 г. как партия руководителей колхозов и предприятий доминирующего в республике аграрно-промышленного комплекса.

В феврале 1994 г. состоялись парламентские выборы. Компартия участвовала в них в составе Социалистического блока. АДП набрала 43,2 % голосов и получила в парламенте абсолютное большинство (56 из 104 мест). Социалистический блок, включавший партии-союзницы аграриев, добился поддержки 22 % голосов избирателей и занял 28 мест. Молдавские национальные (прорумынские) и они же правые партии потерпели серьезное поражение. Более умеренные сторонники этих партий оказались в лучшем положении. Блок крестьянства и интеллигенции получил 9,2 % голосов (11 мест), а ХДНФ – 7,5 % голосов (9 мест).

В 1998 г. на парламентских выборах ПКМ добилась больших успехов, используя растущее недовольство ходом экономических реформ, проводи-

мых правительством АДП. Попытка президента Г. Лучинского создать эффективную парламентскую коалицию и дееспособное Правительство не увенчались успехом. Показательно, что «партия Лучинского» – АДП на сей раз вообще не преодолела барьер. Завоевавшие абсолютное большинство в парламенте коммунисты превратили Молдову в парламентскую республику, ликвидировав выборность президента.

Реформисты: ХДНФ, ХДНП и мелкие группы.

Центристы, конформисты, социал-демократы: АДП, «Союз крестьянства и интеллигенции», Демократическая партия, «Альянс Брагиша».

Антиреформисты: ПКМ, За демократическую и процветающую Молдову, Социалистический блок.

Монголия

После перехода к многопартийности в 1990 г. традиционно левое положение заняла Народно-революционная партия (ранее единственная). В выборах 1992 г. благодаря сложной мажоритарно–списочной системе в 26 многомандатных округах выборы стали предельно непредсказуемыми. Так, набрав всего 56.71 %, НРП получила 70 из 76 мест в парламенте, хотя представители правоцентристского Демократического союза набрали 27 % голосов. В 1996 г. эта же система позволила представителям ДС победить – 47 %, 50 мест в парламенте. В 2000 г. все вернулось к прежнему – МНРП набрала 72 места. И это при том, что в стране легально действуют несколько партий, а президент демократически переизбирался.

Реформисты: ДС, ДП.

Центристы, конформисты, социал-демократы: МНРП.

Никарагуа

Реформы начались после поражения на выборах, которое леворадикальный «Сандинистский Фронт национального освобождения», возглавляемый бывшим президентом Даниэлем Ортегой Сааведрой, потерпел в 1990 г. от Виолетты де Чаморро – лидера консервативного Национального оппозиционного союза (пользовавшегося поддержкой США).

Реформисты: Национальный оппозиционный союз, Конституционно-либеральная партия.

Антиреформисты: СФНО (Сандинистский фронт национального освобождения, ультралевые популисты).

Польша

Первые парламентские выборы в Польше после свержения тоталитаризма состоялись в 1991 г. Крайне неудачным оказался однопроцентный барьер, в результате которого победитель выборов набрал менее 15 % голосов и парламент оказался разделенным на десятки мелких групп и фракций. Долго он и не просуществовал. В 1993 г. пришлось объявить новые выбо-

ры, уже с пятипроцентным барьером. Победили левые – преемник ПНП Демократический союз левых сил (20,41 %) и ближайший партнер Союз труда (7,28 %), а также патерналистская Крестьянская партия (15,4 %). Правые и правоцентристы¹⁶⁹ остались в меньшинстве, причем хуже всех выступил «Блок реформ» президента Л. Валенсы (5,41 %). Однако, на следующих выборах 1997 г., в силу неудач левого кабинета и массовых отставок в нем по обвинению в сотрудничестве с КГБ в годы советской оккупации, единому блоку под возрожденным названием «Солидарность» (Л. Валенса, М. Кшаклевский) удалось победить (33,83 %) и сформировать кабинет вместе с правыми блоками «Уния свободы» (13,37 %) и «Движение за перестройку» (5,56 %). На выборах 2001 г. правые пренебрегли удачным примером объединения, и, в условиях повышения избирательного барьера до 7 %, потерпели катастрофическое поражение – ни «Солидарность», ни УС не попали в парламент. ДСЛС набрал 41 %. По 10 % и 7,87 % получили националистические и патерналистские «Союз самообороны» и «Лига польских семей», еще 9,5 % праволиберальный по направленности предвыборной платформы, но без четких (согласно нашим критериям) «исторических» обязательств и ярко выраженной идеологической направленности блок «Законность и справедливость». Единственным представителем правоцентристов стала партия «Гражданская платформа» (А. Олеховский) – 12,6 %.

Реформисты: «Солидарность» (ее политические блоки во главе с Мазовецким в 1991 г. и Кшаклевским в 1997 и 2001 гг.), Союз свободы, «Гражданская платформа», «Законность и справедливость».

«Центристы», конформисты, социал-демократы: СЛД (союз левых демократов – «Респектабельная» ПОРП), КП (крестьянская партия).

Антиреформисты: националисты – лига польских семей.

Португалия

После падения диктатуры в 1974 г. свободные выборы прошли лишь в 1976 г. Два года страна находилась в состоянии анархии, близком к гражданской войне. С 1974 по 1976 г. сменилось шесть временных правительств. Генерал Антониу Рамалью Эаниш, придерживавшийся умеренных взглядов член Движения вооруженных сил (ДВС), в период своего президентства в 1976–1986 гг. обеспечивал некоторую стабильность общества. Премьер-министром в эти же годы был Мариу Соариш, ориентированный

¹⁶⁹ В общем, на политическое деление Польши значительное влияние до конца 90-х гг. оказывали антикоммунистические и религиозные лозунги. Потому, например, «Конференция за независимую Польшу» примыкала к правоцентристам, хотя по программе это была обычная патерналистская партия.

на советскую модель развития. В стране шли расправы над обвиняемыми в сочувствии диктатуре. Крупнейшие партии – Народно-демократическая (впоследствии переименованная в Социал-демократическую, СДП) и Социально-демократический центр (СДЦ) – были сформированы политиками, игравшие активную роль при прежнем режиме. Социалистическая партия, по сути, примыкала к коммунистической. С 1979 по 1983 г. большинство партий сгруппировались в три коалиции, которые представляли собой правый центр, левый центр и крайний левый фланг; при этом доминировала СДП. Положение изменилось в 1983 г., когда к власти пришла центристская коалиция во главе с социалистами, получившими большинство голосов, и несколько «поправевшими» социал-демократами.

В принципе, говорить об экономических реформах в Португалии, активно проводившей политику национализации и объявившей о построении «бесклассового общества», довольно сложно – весь политический спектр был сдвинут радикально влево.

Реформисты: НДП – СДП, СДЦ.

Центристы, конформисты, социал-демократы: СП.

Антиреформисты: ПКП.

Румыния

На парламентских выборах в 1990 г., после революционного свержения режима Чаушеску, ошеломляющую победу одержал социалистический Народный фронт во главе с И. Илиеску, бывшим секретарем РКП, который добился поста президента. Выборы состоялись в мае 1990 г. Илиеску получил 85 % голосов. Другие партии обвиняли его в давлении на средства информации и запугивании своих оппонентов во время выборной кампании, в ходе которой ФНС обещал построить демократическое общество и свободную экономику. Но уже в 1992 г., занимая по-прежнему наибольшее число мест в палате депутатов, ДФНС (Демократический фронт национального спасения) – непосредственный преемник ФНС – набрал всего 28 % голосов. Добившись успеха в ходе избирательной кампании, президент Илиеску и его политические союзники не смогли провести в жизнь программу реформ. Правительства, возглавлявшиеся его политическими союзниками, погрязли в скандалах; экономическая ситуация в стране не способствовала повышению ее международного статуса. Ситуацию усугубили обвинения в адрес правящей партии в ее тесных связях с бывшими коммунистами, а также с экстремистскими националистическими партиями – Партией национального единства румын (ПНЕР) и партией «Романия маре». Вследствие этого к моменту третьих посткоммунистических выборов в стране, состоявшихся в 1996 г., рейтинг Илиеску и его партии (еще раз переименованной и получившей название Партия социал-демократии Румынии – ПСДР) сни-

зился до такой степени, что Демократическая конвенция смогла взять власть в свои руки. В заключительном туре президентских выборов ее кандидат Эмиль Константинеску получил 54 % голосов – по сравнению с 46 % голосов, поданных за Илиеску. В палате депутатов Демократическая конвенция собрала 30 % голосов, что ненамного превосходило ПСДР с 21 % голосов, и смогла сформировать новое правительство. Деятельность нового кабинета, однако, также оказалась предельно неудачной, и к власти пришла коалиция националистов и социалистов.

Реформисты: партии «Демократической конвенции», либеральная партия.

Центристы, конформисты, социал-демократы: Демократическая партия (социал-демократы), Венгерская партия, Партия социал-демократии.

Антиреформисты: «Романия mare», партия национального единства румын.

Испания

После перехода к демократическим выборам в 1977 г. наиболее значимой партией стал Союз демократического центра (СДЦ), созданный в 1976 г. во главе с Адольфо Гонсалесом, которого король в том же году назначил премьер-министром. Это была правоцентристская партия, включавшая некоторых политиков и чиновников режима Франко. СДЦ победил также на национальных выборах в 1979 г., но на выборах 1982 г. потерпел сокрушительное поражение (заняв всего 2 места). Несмотря на возврат в парламент, основной правой партией становится с 1982 г. Народный альянс.

Испанская социалистическая рабочая партия (ИСРП) была основана в 1879 г. и являлась крупной партией во времена Второй республики, но была запрещена при Франко. После 1975 г. она быстро выросла под руководством Фелипе Гонсалеса и превратилась в партию социал-демократического толка. ИСРП занимала второе место по числу голосов на выборах 1977 и 1979 гг., а в 1982 г. получила абсолютное большинство мест в обеих палатах Кортесов, в 1986 г. она подтвердила свои позиции. Народная Партия (НП; до 1989 г. – Народный альянс) занимает правоконсервативные позиции. В течение многих лет ею руководил бывший франкистский министр Мануэль Фрага Ирибарне.

Особенностью испанской политики была основная тяжесть противостояния с частью военных, стремившихся к государственному перевороту, а также экономическим и политическим сепаратизмом Страны Басков и Каталонии. Что касается ИСРП, то она довольно быстро освободилась от левацкой составляющей.

Реформисты: СДЦ, Народный альянс, НП.

Центристы, конформисты, социал-демократы: ИСРП.

Антиреформисты: КПНИ (компартия).

Словения

После завершения в 1991 г. войны с Сербией Словения характеризовалась наиболее стабильным из всех бывших республик Югославии экономическим и политическим положением. Половина парламента избирается по округам, половина – по спискам.

Основные партии – Социал-демократическая партия Словении (СДПС) – левоцентристская партия, основанная в 1989 г., преемница Югославянской социал-демократической партии, поддерживает идею государства всеобщего благоденствия, и еще более радикальные Партия молодых Словении (создана в 2000 г.) и Единый список социал-демократов (ЕССД) – партия, основанная в мае 1993 г. в результате слияния Рабочей партии, Социал-демократического союза и партии Социал-демократическое обновление Словении (на выборах 1992 г. – Блок).

Есть две популистские партии – Партия пенсионеров Словении выступает «в защиту» интересов пенсионеров страны, считает недопустимой приватизацию пенсионных фондов, а Словенская национальная партия (СНцП) – сторонница националистического подхода к проблемам гражданства в отношениях между Словенией и ее соседями.

Центральное положение занимает Либерально-демократическая партия (ЛДП) – правоцентристская партия, придерживающаяся прагматической ориентации, объединяет интеллигенцию и предпринимателей во главе с бессменным премьером Янезом Дрновшеком.

Словенская народная партия (СНП) – правоцентристская партия. СНП основана в 1988 г. под названием Словенский крестьянский союз; с 1990 г. получила название СКС–Народная партия.

16 апреля 2000 произошло объединение СНП и Словенских христианских демократов (СХД). Программа единой партии базируется на христианских ценностях.

В истории Словении довольно сложно выделить лево- и правоцентристскую коалицию. Обычно считается, что коалиция, начиная с 1997 г., была левоцентристской. Деление это во многом условно, так как правительство все время возглавлял один и тот же человек, проводивший сначала политику довольно решительной финансовой стабилизации, а затем весьма медленных структурных реформ. Что дает формальные основания отнести ЛДП к реформистским силам.

В 1990–1992 гг. и 1992–1997 гг. СХДП входила в состав правящих коалиций; СНП находилась у власти в 1990–1992 гг. и 1997–2000 гг. После выборов 1996 г. в парламент страны лидеру Либерально-демократической

партии (ЛДП) Я. Дрновшеку было поручено сформировать кабинет министров. Тогда же начался правительственный кризис, поскольку ЛДП не смогла набрать большинства в парламенте. В феврале 1997 г. парламент страны с небольшим перевесом голосов утвердил предложенный премьер-министром Я. Дрновшеком новый состав кабинета министров, названный «правительством левого центра». В правительство вошли представители возглавляемой Дрновшеком ЛДП и бывшей ранее в оппозиции к ней Словенской народной партии, лидер которой Мариан Подобник получил пост вице-премьера. Коалиционное правительство в парламенте поддержала и Демократическая партия пенсионеров Словении. В парламенте им противостоит правоцентристский блок, включающий Словенскую демократическую партию и Словенских христианских демократов.

Реформисты: СНП, ХДП, ЛДП.

Центристы, конформисты, социал-демократы: СДПС, «зеленые», ПМ, ЕССД, СНАЦП, ПП.

Словакия

После оформления Словакии в качестве суверенного политического субъекта в 1993 г. начальный период политической истории был связан с именем премьер-министра В. Мечьяра. В период первого срока пребывания в должности премьер-министра (январь 1993 – март 1994 гг.) Мечьяр выступал за постепенность в проведении приватизации. Кроме того, занимая дважды пост премьер-министра, а также важные экономические посты в правительстве, Мечьяр оказывал большое влияние на внешнюю политику, что привело к обострению отношений с Венгрией.

В марте 1994 г. перешедший в оппозицию бывший глава МИД Моравчик был избран главой временного коалиционного правительства, в которое вошли представители следующих оппозиционных партий: Демократический союз (ДС), Партия левых демократов (ПЛД), Христианско-демократическое движение (ХДД) и Национально-демократическая партия (НДП). Однако победа противников Мечьяра оказалась кратковременной: оппозиции не хватило времени, чтобы создать реальную альтернативу Мечьяру. В сентябре 1994 г. было намечено проведение досрочных парламентских выборов.

Первые национальные выборы в Словакии после получения ею независимости прошли 30 сентября – 1 октября 1994 г. Преобладающее число голосов получило Движение за демократическую Словакию (ДЗДС) В. Мечьяра. Центристские блоки «Общий выбор» (ПЛД, Социал-демократическая партия Словакии, Партия зеленых, Движение аграриев), Венгерская коалиция (Венгерское христианско-демократическое движение, Движение «Существование» и Венгерская гражданская партия),

правоконсервативные ХДД и Демократический союз остались в меньшинстве.

ДЗДС ведет свое начало от движения «Общественность против насилия» (ОПН), возникшего после «бархатной революции». Мечъяр был одним из основателей ОПН и занимал пост министра внутренних дел в словацком правительстве в январе – июне 1990 г. Во время дебатов о будущем Чехословакии в марте 1991 г. Мечъяр пережил свое первое политическое поражение и вынужден был подать в отставку с поста премьер-министра Словакии, поскольку его обвинили в нанесении ущерба чешско-словацким отношениям в результате занятой им позиции за полную автономию Словакии. Мечъяр вышел из рядов ОПН и организовал ДЗДС. Основной разграничительной линией, определяющей политику партий в Словакии начиная с 1989 г., является вопрос о месте словацкой нации в политической системе. В 1994–1998 гг. изначально прореформаторское ОПН заключило альянс с еще более крайними националистами из СНП и «леваками» из «Объединения рабочих». Сформировался режим, носивший многие черты авторитарного (изгнание оппозиции из парламентских комитетов и с госслужбы) и даже криминального (впоследствии руководство спецслужб Словакии было осуждено за уголовные преступления) правления. При этом социал-демократические силы и даже социалистические (ПЛД) были составной частью условного общедемократического фронта.

Мечъяр оставался у власти с 1994 до 1998 г. В это время он включился в затяжную борьбу с президентом Михалом Ковачем, его бывшим сподвижником по созданию ДЗДС и соперником на президентских выборах. В 1998 г. на парламентских выборах Мечъяру в борьбе за власть противостояла оппозиция – Словацкая демократическая коалиция (СДК), объединившая пять партий, в том числе христианских консерваторов, Партию зеленых и социалистов; ее возглавил Микулаш Дзуринда. Партии, находившиеся в оппозиции к Мечъяру, набрали около двух третей мест в национальном собрании. Кроме того, в национальном собрании были представлены центристская Партия гражданского согласия (ПГС), руководимая Р. Шустером; Партия левых демократов (ПЛД), преемница Коммунистической партии Словакии во главе с Йозефом Мигашем; состоявшая из трех партий Коалиция венгерских партий (КВП). Хотя ДЗДС во главе с Мечъяром добилась поддержки 27 % голосов избирателей, т. е. больше, чем любая другая партия, она потеряла почти четверть прежнего электората. Мечъяру более не удалось вернуться к власти. На президентских выборах 1999 г. победил мэром Кошице 65-летний Рудольф Шустер, в прошлом председатель словацкого парламента в ЧССР, член центрального комитета Компартии Словакии. В 2002 г. СДК разделилась на

социал-демократическую и правоцентристскую коалиции, ПЛД и националисты выборы проиграли, но зато в парламенте появились коммунисты.

Реформисты: ОПН, СДК, КВП, ХДД, ПГС, ДС, ХДП.

Центристы, конформисты, социал-демократы: ДЗДС, ПГС, ПЛД.

Антиреформисты: СНП, «Объединение рабочих», коммунисты.

Тайвань – 90-е годы

Первые полноценные выборы в парламент состоялись в 1995 г. Выборы проходят по сложной смешанной системе¹⁷⁰. Основными политическими силами являлись правящая Националистическая партия и оппозиционная Демократическая прогрессивная партия. Последняя требовала скорейшей демократизации, ускорения экономических реформ и окончательного размежевания с коммунистическим Китаем. По национальному составу ДПП представляла из себя прежде всего собственно коренных жителей острова. Поражение НП сначала на выборах президента в 2000 г., а затем и на парламентских выборах 2001 г. привело к началу распада Гоминьдана – его покинула группа сторонников бывшего президента Ли Дэнь Хуэя, приближающаяся по позициям к ДПП¹⁷¹, а также Народная партия, или «Цинминдан», основанная бывшим председателем провинциального правительства Тайваня и самым известным «гоминьдановцем» тайванского происхождения Сун Чуюем. Эта организация не занимает определенной политико-экономической ниши. Прокитайская и просоциалистическая «Новая партия» не прошла в парламент.

Реформисты: НП, ДПП.

Антиреформисты – Новая партия.

Украина

Система выборов, начиная с 1998 г. – смешанная.

На выборах 1994 г. успеха добились коммунисты и независимые депутаты, преимущественно левых взглядов. КПУ получила 25,4 % мандатов, правый РУХ – 5,9 %, прокоммунистическая Селянская партия 5,3 %. На выборах 1998 г. по спискам победила вновь КПУ, на втором месте оказался РУХ, барьер прошли также правительственные «Громада» и НДП, СДПУ (о), и внеидеологичные «зеленые». Крайне левый фланг представлен по-прежнему Селянской партией и Прогрессивной социалистической.

Политическая ситуация на Украине в 2002 г. в целом напоминала чем-то ситуацию перед выборами в ГД РФ 1995 г., однако имела и отличительные особенности. Основные факторы:

¹⁷⁰ Часть мест зарезервирована для представителей материкового Китая.

¹⁷¹ Тайвань: Диссиденты у власти. Они предлагают Гоминьдану «выкатываться обратно на материк». *Вадим Дмитриев, 16.12.2001, Новое время.*

- предельно непопулярный президент Л. Кучма, обвиненный с весьма похожими на правду доказательствами в политических убийствах («пленки Мельниченко»), растерявший за два срока поддержку как правых, так и левых политических сил и украинской и русской диаспор, но обладающий огромной финансовой («олигархи») и административной мощью;
- партия власти – «За единую Украину» («За ЕдУ») – блок, адекватный НДР в 1995 г.;
- коммунисты, находящиеся в «управляемой оппозиции», по аналогии с КПРФ Зюганова;

Но были и отличия. Прежде всего, это правоцентристский блок «Наша Украина», находящийся к Л. Кучме в оппозиции, но оппозиции не радикальной, объединивший подавляющее большинство мелких правых и националистических партий, и возглавляемый чрезвычайно популярным бывшим премьером В. Ющенко, период правления которого характеризовался большими экономическими успехами и который стоял в стороне от коррупционных скандалов. К блоку примыкала Ю. Тимошенко – политик антикучмовский, популист, бывший олигарх; затем – выделившаяся из Селянской оппозиционная Социалистическая партия с классической социал-демократической идеологией.

Реформисты: «Наша Украина» «БЮТ», РУХ, Рип.

Центристы, конформисты, социал-демократы: За ЕдУ, СПУ, СДПУ, «Громада», «зеленые».

Антиреформисты КПУ, ПСП, Селянская партия.

Западная Германия (1949–1959)

Реформистские партии: ХДС, ХСС, СвДП.

Социал-демократические: СПД (СДПГ).

Антиреформистские: КПП, неонацисты.

Приложение 9. Исходные данные для расчетов

Таблица 1

Страна	Годы	ВВП на душу населения в 1 год начала реформ в долларах по ППС	Коэффициент прироста ВВП	Дефицит бюджета в последний дореформенный год (в % к ВВП)	Дефицит бюджета в десятый год реформ (в % к ВВП)	Инфляция в первый год реформ (1995 = 100)
1	2	3	4	5	6	7
Албания	1992–2001	2482	1,148599	-41	-	40,91
Аргентина	1983–1992	7437	1,301391	-	-0,032	0
Армения	1992–2001	6142	0,74408	-1,9	-	0,72
Азербайджан	1992–2001	4561	0,51517	-	-	-
Беларусь	1992–2001	7153	1,024836	-2,6	0,08	-
Босния	1992–2001	3791	4,162835	-	-	n/a
Бразилия	1986–1995	5206	1,28905	-	-6,09	0
Болгария	1990–1999	5552	0,832147	-1,4	1,53	2,17
Чили	1976–1985	4398	0,948498	-	-2,297	1,7
Китай	1979–1988	1040	1,604111	-	-	-
Хорватия	1992–2001	6971	0,903926	-5	-2,22	2,9
Чехия	1990–1999	8895	1,032086	-2,8	-3,14	83,3
Восточная Германия	1990–1999	9000	1,240154			
Египет	1976–1985	1268	1,408119		-9,18	6,62
Эстония	1990–1999	10733	0,890257	5,2	0,16	27,71
Грузия	1992–2001	7569	0,297792	-3		24,63
Греция	1975–1985	7722	0,888875		-9,22	4,32
Гватемала	1986–1995	2933	1,423625		-0,26	25,93
Венгрия	1990–1999	6471	1,089013	-1,4	-2,98	53,55
Италия	1946–1955	3000	1,070072	-	-	4,24

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7
Япония	1946–1955	1500	0,896763	–	–	10,14
Казахстан	1992–2001	7305	0,748272	–7,3	–0,17	1,83
Киргизия	1992–2001	3592	0,698601	–17,6	–2,49	100
Корея	1993–2002	9844	1,704877	–	–1,26	90,09
Лаос	1991–2000	934	1,865962	–	–	67,07
Латвия	1992–2001	9841	0,748217	6	–1,43	28,2
Литва	1992–2001	8591	0,723904	2,7	–0,36	8,15
Македония	1992–2001	3461	0,930113	–		37,92
Мексика	1992–2001	6331	1,349275	–	–0,72	63,1
Молдова	1992–2001	6211	0,365299	–26		89,23
Монголия	1991–2000	1181	0,971454	–6	–11,42	9,24
Никарагуа	1991–2000	1394	1,380511	–	–4,91	56,73
Филиппины	1987–1996	2020	1,435725	–	0,29	43,9
Польша	1990–1999	5115	1,446342	–4,7	0,3	42,81
Португалия	1975–1984	6744	1,005157	–	–9,67	5,47
Румыния	1990–1999	3525	0,73263	8,4	2,01	8,99
Россия	1992–2001	7762	0,669422	–26	3,05	–
Словакия	1990–1999	7762	1,056446	–2,8	9,77	33,77
Словения	1992–2001	10982	1,236903	2	–3,09	80,24
Испания	1977–1986	9437	0,931647	–	–1,09	56,2
Турция	1983–1992	4325	1,696142	–	–2,41	87,05
Украина	1992–2001	5995	0,4434	–13,6	–4,33	0,3
Вьетнам	1991–2000	1078	2,06811	–	–	–
Западная Германия	1948–1957	3500	1,098091	–	–1,08	–
Югославия	1992–2001	5282	–	–	–	27,68

Примечание. Здесь и далее в настоящем Приложении источниками данных были: 1. European Historical Statistics 1750–1975; 2. World Bank «World Development Indicators 2003»; 3. Мельянцева В.А. Восток и Запад во втором тысячелетии: экономика, история и современность, 1996; 4. Приложение 1; 5. Базы данных и другие источники в Интернете – www.oecd.org; <http://www.urich.edu/~jppjones/confinder/const.htm>; http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb_help/cdb_subscription.asp.

Продолжение таблицы 1

Страна	Инфляция в 10-й год реформ	Один «стабилизационный эпизод» (подавление инфляции)	Кол-во исков, принятых Евр. Судом по ПЧ к рассмотрению	Кол-во удовлетворенных исков	Дел, проигранных государством в суде, имеющих прецедентное значение и (или) подробно освещавшихся в СМИ (общее)	Доля военных расходов в ВВП в 1-й год реформ, %	Доля военных расходов в ВВП в 10-й год реформ, %
1	8	9	10	11	12	13	14
Албания	187,57	1	0	0	-1	4,6	1,2
Аргентина	83,95	-	-	-	-	1,4	
Армения	151,32	0	0	0	0	2,2	3,1
Азербайджан	-	0	0	0	-1	3,3	2,6
Беларусь	-	-1	0	0	-1	1,5	1,4
Босния	n/a	-	0	0	-1	-	9,5
Бразилия	100	0	-	-		-	-
Болгария	3124,75	-1	15	13	1	2,7	2,7
Чили	21,39	-	0	0	-1	-	-
Китай	-	-	-	-		-	-
Хорватия	131,9		14	10	1	7,6	2,6
Чехия	145,18	1	12	10	1	2,3	2,1
Восточная Германия		-	22	14	1		-
Египет	21,21	-	-	-		-	-
Эстония	167,3	-	4	2	1	0,5	1,6
Грузия	129,8	-	0	0	-1	-	0,7
Греция	19,68	-	-	-	-	-	-
Гватемала	100	-	-	-	-	1,3	1
Венгрия	219,83	1	12	7	1	2,4	1,8
Италия	5,32	-	-	-	-	-	-
Япония	17,15	-	-	-	-	-	-
Казахстан	232,5	0	0	0	-1	1	1

Продолжение таблицы 1

1	8	9	10	11	12	13	14
Киргизия	310,29	0	0	0	1	0,7	1,7
Корея	126,38	–	–	–	–	3,4	2,8
Лаос	786,39	–	–	–	–	–	–
Латвия	143,74	1	3	2	1	0,8	1,2
Литва	146,88	0	13	10	1	0,7	1,8
Македония	103,04	–	2	0	0	–	7
Мексика	255,14	–	–	–	–	–	–
Молдова	292,86	0	7	0	0	0,5	0,4
Монголия	239,91	0	0	0	0	2,5	2,3
Никарагуа	153,26	–	–	–	–	2,4	1,1
Филиппины	109,01	–	–	–	–	–	–
Польша	192,08	1	82	62	1	2,3	1,9
Португалия	34,64	–	–	–	–	–	–
Румыния	1607,04	–1	46	43	1	4,3	2,5
Россия	–	–1	10	3	1	5,5	3,8
Словакия	88,14	1	35	19	1	2,1	1,9
Словения	159,28	1	4	1	1	2,2	1,4
Испания	168	–	–	–	–	–	–
Турция	125,07	–	–	–	–	–	–
Украина	15,52	0	2	0	–1	0,5	2,7
Вьетнам	–	–	–	–	–	–	–
Западная Германия	119,73	1	–	–	–	–	–
Сербия	29,89	–	0	0	–1	–	4,9

Страна	Наличие оппозиционных СМИ (обвиняющих главу государства или иного фактического лидера государства в противозаконной деятельности, аморальном поведении, недееспособности)	Прогрессивная шкала подоходного налога	То же закреплено в Конституции	Наличие формализованной системы обязат. страхования вкладов с госгарантиями	То же, добровольное	Неполное возмещение	Максимум возмещения депозита в ВВП на душу населения
1	15	16	17	18	19	20	21
Албания	1	-1	0	0	0	0	0,0
Аргентина	1	1	1	1	0	0	3,1
Армения	1		1	0	0	0	0,0
Азербайджан	1		1	0	0	0	0,0
Беларусь	1	1	1	0	0	0	0,0
Босния	0	0	1	0	0	0	0,0
Бразилия	1	-1	1	1	0	0	3,7
Болгария	1	1	-1	1	0	0	1,3
Чили	0		-	1	0	1	0,7
Китай	-1		0	0	0	0	0,0
Хорватия	0	1	-1	1	0	0	3,3
Чехия	1	1	-1	1	0	0	2,3
Восточная Германия	1	1	-	1	1	1	1,3
Египет	0	-1	-	0	0	0	0,0
Эстония	1	-1	1	1	0	1	0,4

Продолжение таблицы 1

1	15	16	17	18	19	20	21
Грузия	1		–	0	0	0	0,0
Греция	1		–	1	0	0	1,9
Гватемала	0		–	0	0	0	0,0
Венгрия	1	1	1	1	0	0	1,0
Италия	1		–	0	0	0	0,0
Япония	1		–	0	0	0	0,0
Казахстан	1		–	0	0	0	0,0
Киргизия	0	1	–	0	0	0	0,0
Корея	1	0	–	1	0	0	100,0
Лаос	–1		–	0	0	0	0,0
Латвия	1	–1	0	1	0	0	0,3
Литва	1	–1	1	1	0	0	2,2
Македония	1	–1	1	–1	1	1	0,1
Мексика	1	1	–	1	0	0	100,0
Молдова	1		–	0	0	0	0,0
Монголия	0	1	0	0	0	0	0,0
Никарагуа	1		–	0	0	0	0,0
Филиппины	1		1	1	0	0	2,7
Польша	1	1	1	1	0	1	0,3
Португалия	1		–	1	0	0	1,4
Румыния	1	1	0	1	0	0	1,9
Россия	0 (начи- (начи- ная с 2000 г.)	–1	1	0	0	0	0,0
Словакия	1	1	0	1	0	0	2,1
Словения	1	1	0	1	0	0	0,0
Испания	1	1	1	1	0	0	1,2
Турция	0	1	0	1	0	0	100,0
Украина	1	1	–	1	0	0	250,0
Вьетнам	–1		1	0	0	0	0,0
Западная Германия	1	1	–	0	0	0	0,0
Сербия	1	1	–	0	0	0	0,0

Продолжение таблицы 1

Страна	Доля услуг в ВВП в 1-й год реформ	Доля услуг в ВВП в 10-й год реформ	Доля энергоносителей, руды и металлов в экспорте, 2001	Оккупация страной-экспортером институтов «Rule of Law» или присоединение к такой стране	Отсутствие прецедентов массовой национализации без компенсации или осуществление реституций	Число необходимых процедур для начала бизнеса	Время, необходимое для начала бизнеса, дни	Цена регистрации в % НД на душу населения
1	22	23	24	25	26	27	28	29
Албания	16	26	4	-1	1	11	62	63
Аргентина	-	56	-	-1	1	14	63	11
Армения	31	38	33	-1	0	11	79	12
Азербайджан	-	36	92	-1	-1	15	104	21
Беларусь	29	50	19	-1	-1	20	143	39
Босния	-	55	0	0	0	12	74	56
Бразилия	-	53	-	-1	1	16	86	12
Болгария	34	57	25	-1	0	10	30	9
Чили	-	50	56	-1	1	10	34	14
Китай	-	31	-	-1	-1	12	55	13
Хорватия	56	58	13	-1	0	13	50	17
Чехия	45	55	5	-1	1	10	89	5
Восточная Германия	-	-	-	1	1	9	45	6
Египет	-	52	-	-1	0	-	-	-
Эстония	34	65	7	-1	1	-	-	-
Грузия	35	57	0	-1	0	12	62	38
Греция	-	61	-	-1	1	-	-	-
Гватемала	-	56	-	-1	1	13	41	69
Венгрия	46	-	4	-1	1	5	65	65
Италия	-	-	-	1	1	-	-	-
Япония	-	-	-	1	1	-	-	-

Продолжение таблицы 1

1	22	23	24	25	26	27	28	29
Казахстан	29	52	72	-1	-1	12	54	39
Киргизия	30	35	18	-1	-1	9	26	13
Корея	-	-	6	-1	1	13	36	19
Лаос	24	26	-	-1	-1	-	-	0
Латвия	32	69	6	-1	1	7	11	17
Литва	42	58	25	-1	1	11	62	5
Македония	46	58	12	-1	0	-	-	-
Мексика	64	69		-1	1	7	51	21
Молдова	18	50	1	-1	-1	11	41	31
Монголия	52	53	42	-1	-1	8	31	14
Никарагуа	48	-	-	-1	0	12	69	309
Филиппины	44	54		-1	1	14	62	15
Польша	42	59	9	-1	1	11	58	23
Португалия	-	60	-	-1	1	-	-	-
Румыния	-	50	11	-1	-1	9	46	36
Россия	35	56	62	-1	-1	19	50	7
Словакия	33	67	10	-1	1	11	119	13
Словения	49	58	5	-1	1	9	62	13
Испания	-	59	-	-1	1	-	-	-
Турция	-	52	-	-1	1	-	-	-
Украина	30	44	-	-1	-1	13	42	22
Вьетнам	39	39	-	-1	-1	10	68	36
Западная Германия		-	-	1	1	-	-	-
Сербия	-	-	16	-1	-1	16	71	20

Продолжение таблицы 1

Страна	Минимальные требования к уставному капиталу в % к НД на душу населения	Число шагов, необходимых для принудительного исполнения контракта	Среднее время для осуществления принуждения исполнения контракта, дни	Издержки в % к НД на душу населения	Время осуществления процедуры банкротства, дни	Издержки осуществления процедур банкротства в % к имуществу банкрота
1	30	31	32	33	34	35
Албания	67	37	220	73	733	38
Аргентина	20	32	300	9	730	18
Армения	17	22	65	15	709	4
Азербайджан	0	25	115	3	972	8
Беларусь	0	19	135	44	795	1
Босния	372	31	630	21	677	8
Бразилия	0	16	180	2	3650	8
Болгария	154	26	410	6	1385	18
Чили	0	21	200	15	1454	18
Китай	4338	20	180	32	955	18
Хорватия	50	20	330	7	1130	18
Чехия	53	16	270	19	3350	38
Восточная Германия	90	14	154	6	430	8
Египет	–	–	–	–	–	–
Эстония	–	–	–	–	–	–
Грузия	149	17	180	63	–	–
Греция						
Гватемала	37	19	1460	20	1460	18
Венгрия	232	17	365	2	–	–
Италия	–	–	–	–	–	–
Япония	–	–	–	–	–	–
Казахстан	51	41	120	8	–	–
Киргизия	73	44	365	255	–	–
Корея	429	23	75	5	535	4

Продолжение таблицы 1

1	30	31	32	33	34	35
Лаос	–	–	–	–	–	–
Латвия	110	19	189	8	419	4
Литва	85	30	150	6	437	18
Македония	–	27	509	42	–	–
Мексика	109	47	283	10	714	18
Молдова	106	36	210	14	545	8
Монголия	2307	26	24	2	450	8
Никарагуа	0	17	65	18	827	8
Филиппины	9	28	164	104	2083	38
Польша	24	18	1000	11	558	18
Португалия	–	–	–	–	–	–
Румыния	380	28	225	13	1171	8
Россия	38	16	160	20	558	4
Словакия	112	26	420	13	1734	18
Словения	64	22	1003	4	520	1
Испания	–	–	–	–	–	–
Турция	–	–	–	–	–	–
Украина	434	20	224	11	1085	18
Вьетнам	0	28	120	9	730	18
Западная Германия	–	–	–	–	–	–
Сербия	500	40	1028	20	2665	38

Таблица 2

Страна	Годы	ВВП на душу населения в 1-й год начала реформ в долларах по ППС	ВВП к докризисному («допереходному») максимальному ВВП	Доля военных расходов в ВВП в 1-й год реформ	Доля военных расходов в ВВП в 10-й год реформ	Наличие АГС или иных легальных альтернатив призыву	Профессиональная армия	Гражданский министр обороны	Вовлеченность в военные действия в рассматриваемый период	Заявление на присоединение к союзу правовых государств с делегированием части полномочий национальных органов власти национальным
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Албания	1992–2001	2482	1,148599	4,6	1,2	0	-1	1	1	1
Армения	1992–2001	6142	0,744080	2,2	3,1	1	-1	0	1	0
Азербайджан	1992–2001	4561	0,515170	3,3	2,6	0	-1	0	1	1
Беларусь	1992–2001	7153	1,024836	1,5	1,4	0	-1	-1	-1	-1
Болгария	1990–1999	5552	0,832147	2,7	2,7	1	-1	1	-1	1
Хорватия	1992–2001	6971	0,903926	7,6	2,6	1	-1	1	1	1
Чехия	1990–1999	8895	1,032086	2,3	2,1	0	-1	1	-1	1
Эстония	1990–1999	10733	0,890257	0,5	1,6	1	-1	1	-1	1
Грузия	1992–2001	7569	0,297792		0,7	0	-1	-1	1	1
Венгрия	1990–1999	6471	1,089013	2,4	1,8	1	-1	1	-1	1
Казахстан	1992–2001	7305	0,748272	1,0	1,0	-1	-1	-1	-1	0
Киргизия	1992–2001	3592	0,698601	0,7	1,7	-1	-1	-1	-1	0

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Латвия	1990–1999	9841	0,748217	0,8	1,2	1	-1	1	-1	1
Литва	1990–1999	8591	0,723904	0,7	1,8	1	-1	1	-1	1
Македония	1992–2001	3461	0,930113		7,0	-1	-1	1	1	1
Молдова	1992–2001	6211	0,365299	0,5	0,4	0	-1	0	1	1
Монголия	1991–2000	1181	0,971454	2,5	2,3	-1	-1	0	-1	0
Никарагуа	1991–2000	1394	1,380511	2,4	1,1	0	0	1	0	0
Польша	1990–1999	5115	1,446342	2,3	1,9	1	-1	1	-1	1
Румыния	1990–1999	3525	0,732630	4,3	2,5	-1	-1	1	-1	1
Россия	1992–2001	7762	0,669422	5,5	3,8	0	-1	0	0	0
Словакия	1990–1999	7762	1,056446	2,1	1,9	1	-1	1	-1	1
Словения	1992–2001	10982	1,236903	2,2	1,4	1	-1	1	0	1
Украина	1992–2001	5995	0,443400	0,5	2,7	0	-1	-1	-1	0

Таблица 3

Выборка из 22 стран

Страна	Годы	ВВП к докризисному («допереходному») максимальному ВВП	Средняя поддержка на парламентских выборах праволиберальных (реформистских) партий	Средняя поддержка социал-демократических партий и некоммунистических провластных групп	Средняя поддержка антиреформистских, в т.ч. реставраторских партий	Дампы на поставочные режимы
1	2	3	4	5	6	7
Армения	1992–2001	0,6789	33,9	30,5	8	0
Болгария	1990–1999	0,832147	41,19	44,50	0,00	0

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4	5	6	7
Хорватия	1992–2001	0,903926	30,00	41,00	0,00	0
Чехия	1990–1999	1,032086	48,10	21,00	17,70	0
Восточная Германия	1990–1999	1,240154	44,02	33,69	17,77	0
Эстония	1990–1999	0,890257	47,40	41,70	0,00	0
Грузия	1992–2001	0,297792	7,65	50,00	5,50	0
Венгрия	1990–1999	1,089013	44,00	39,00	4,00	0
Италия	1946–1955	1,070072	47,70	14,30	36,55	0
Япония	1946–1955	0,896763	50,00	26,00	10,00	0
Латвия	1990–1999	0,748217	29,40	39,30	14,50	0
Литва	1990–1999	0,723904	35,25	47,40	0,00	0
Македония	1992–2001	0,930113	34,00	41,00	0,00	0
Молдова	1992–2001	0,365299	25,70	21,30	34,60	0
Никарагуа	1991–2000	1,380511	48,00	0,00	36,00	1
Польша	1990–1999	1,446342	42,20	39,00	7,50	0
Румыния	1990–1999	0,732630	27,70	44,80	9,30	0
Россия	1992–2001	0,669422	11,70	34,30	43,90	0
Словакия	1990–1999	1,056446	30,00	41,70	12,70	0
Словения	1992–2001	1,236903	55,70	16,50	0,00	0
Украина	1992–2001	0,443400	19,60	40,00	34,60	0
Западная Германия	1948–1957	1,098091	48,80	29,00	5,50	0

Выборка из 27 стран

Страна	Годы	ВВП к докризисному («допереходному») максимальному ВВП	Средняя поддержка на парламентских выборах правительственных (реформистских) партий	Средняя поддержка социальных демократических партий и некоммунистических правительственных групп	Средняя поддержка антиреформистских, в т.ч. реставрационных, партий	Дамми на посткомм. режимы	Дамми на военные действия	Дамми на поставторитарные режимы
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Армения	1992–2001	0,6789	33,9	30,5	8	1	1	0
Болгария	1990–1999	0,832147	41,19	44,50	0,00	1	0	0
Хорватия	1992–2001	0,903926	30,00	41,00	0,00	1	1	0
Чехия	1990–1999	1,032086	48,10	21,00	17,70	1	0	0
Восточная Германия	1990–1999	1,240154	44,02	33,69	17,77	1	0	0
Эстония	1990–1999	0,890257	47,40	41,70	0,00	1	0	0
Грузия	1992–2001	0,297792	7,65	50,00	5,50	1	1	0
Греция	1975–1985	0,888875	44,00	30,00	10,00	0	0	1
Венгрия	1990–1999	1,089013	44,00	39,00	4,00	1	0	0
Италия	1946–1955	1,070072	47,70	14,30	36,55	0	0	0
Япония	1946–1955	0,896763	50,00	26,00	10,00	0	0	1
Корея	1989–1998	1,513891	46,60	41,00	0,00	0	0	1
Латвия	1990–1999	0,748217	29,40	39,30	14,50	1	0	0
Литва	1990–1999	0,723904	35,25	47,40	0,00	1	0	0
Македония	1992–2001	0,930113	34,00	41,00	0,00	1	0	0

Продолжение таблицы 4

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Молдова	1992–2001	0,365299	25,70	21,30	34,60	1	1	0
Монголия	1991–2000	0,996589	33,00	50,00	0,00	1	0	0
Никарагуа	1991–2000	1,380511	48,00	0,00	36,00	0	0	1
Польша	1990–1999	1,446342	42,20	39,00	7,50	1	0	0
Португалия	1975–1984	1,005157	43,20	33,00	16,00	0	0	1
Румыния	1990–1999	0,732630	27,70	44,80	9,30	1	0	0
Россия	1992–2001	0,669422	11,70	34,30	43,90	1	0	0
Словакия	1990–1999	1,056446	30,00	41,70	12,70	1	0	0
Словения	1992–2001	1,236903	55,70	16,50	0,00	1	0	0
Испания	1977–1986	0,931647	39,00	36,00	6,40	0	0	1
Украина	1992–2001	0,443400	19,60	40,00	34,60	1	0	0
Западная Германия	1948–1957	1,098091	48,80	29,00	5,50	0	0	0