

ХРОНИКА НАУЧНОЙ ЖИЗНИ

ИТОГИ V КОНГРЕССА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ БУХГАЛТЕРОВ РОССИИ

7—8 декабря 2005 г. в Москве, в здании Администрации Президента РФ проходил ежегодный конгресс Института профессиональных бухгалтеров России. Его открыл президент А.Н. Романов. В работе конгресса приняло участие более 1000 человек. Итоги конгресса были достаточно впечатляющими.

1. Сторонники повсеместного перевода нашего бухгалтерского учета на МСФО ушли опечаленными, хотя особых оснований для этого нет. И силами российских специалистов и по линии АССА (Великобритания) с каждым годом растет число бухгалтеров, владеющих навыками работы по международным стандартам, на русском языке выпущено множество книг, посвященных этой теме, причем их число неуклонно приумножается. Уже сейчас огромное число предпрятий, котирующих свои ценные бумаги на западных биржах, или принадлежащих иностранцам, ведут учет по МСФО или данные текущего учета перекладывают, как они говорят, в отчетность согласно требованиям МСФО. Тем самым можно констатировать, что те, кому нужен учет по МСФО, уже давно и ведут его, а те, кому это делать не надо, могут спокойно вздохнуть. Однако высказывалось огорчение по поводу того, что наши суды игнорируют отчетность по МСФО.

2. Обучение бухгалтерскому учету и аудиту встречается с большой опасностью. Высшая школа в нашей стране переходит на реформы, связанные с Болонскими соглашениями, которые предусматривают двухуровневую систему образования: бакалавриат и магистратура. На первой ступени срок обучения четыре года, на второй — два. Но вся беда в том, что в основу бакалавриата хотят положить экономическую теорию без специализации на учет, статистику, финансы, менеджмент и т. д. И только на стадии магистратуры предполагается необходимая специализация. В этом кроится опасность, ибо человек, проведя четыре года в высшей школе, может оказаться не пригоден ни к какой практической работе. Отсюда следует, что первые четыре года следует посвятить специальным дисциплинам, скажем, бухгалтерии, а последние два — общеэкономическим дисциплинам. Это особенно важно в связи с тем, что магистратура будет открыта только в очень ограниченном числе вузов и только в этих вузах будут созданы советы по защите диссертаций.

3. Повышение квалификации для профессиональных бухгалтеров и аудиторов предполагается осуществлять систематически в виде обучения, как начального, необходимого для поступления в институт, так и направленного на наращивание и обновление знаний. Для этих ежегодных занятий сейчас предлагается 100 курсов и из них бухгалтер должен выбрать один, и опыт показывает, что выбирают только 5 курсов, остальные 95 остаются невостребованными. Эти пять включают: налогообложение, отчетность, информационные технологии, МСФО и этику. Прием экзаменов будет ужесточен. Разговоры о сплошной переекспертации аудиторов лишены оснований. Это последнее заявление было встречено аудиторией с большим удовлетворением и многие подумали, что конгрессы проводятся не зря и на них надо присутствовать. Повышение квалификации бухгалтеров должно, прежде всего, предполагать укрепление правосознания счетных работников всех уровней. Одним из направлений правового обучения должна быть борьба со всеми видами правонарушений. Следует проводить занятия под лозунгом: «Бухгалтеры против коррупции».

4. Много говорили о роли главного бухгалтера в современном обществе. Один из предпринимателей заявил, что ему нужен главбух, чтобы он, предприниматель, мог спать спокойно. Это заявление было встречено насторожено: в кулуарах потом говорили, что это направление разговора о том, чтобы «бухгалтер сидел», а директор мог спать спокойно. Недоверие разъединяет наши души.

5. Очень большое внимание было уделено проекту новой редакции Закона «Об официальном бухгалтерском учете». Прилагательное официальный шокировало всех присутствующих, но представитель Минфина РФ пояснил, что в одном из решений Конституционного суда упоминается это слово.

6. Много говорилось о роли общественных профессиональных организаций. Сейчас профессия представлена шестью саморегулирующимися организациями (СРО). Предполагается, что Минфин, оставляя за собой последнее слово в регулировании бухгалтерского учета, передаст этим организациям права на разработку методологических документов, фиксирующих порядок отражения фактов хозяйственной жизни.

7. При обсуждении проекта Закона, высказывались пожелания включить в него процедуры оценки, преимущественно оценки валютных курсов. Очень все удивлялись, что в проекте не отражены процедуры учета реорганизации и ликвидации предприятий, но зато много внимания уделено отчетности и учетной политике. Вместе с тем, в предлагаемой версии проекта забыто главное — человек: как должны строиться отношения главного бухгалтера с руководством организации — об этом ни слова. А между тем, с конца XIX в. — это центральная проблема для каждого, кто занимает пост главбуха.

Но, что самое удивительное: в проекте Закона МСФО даже не упоминаются.

Одна из участниц конгресса предлагала подвергнуть все нормативные документы экспертизе на качество, чтобы установить, насколько закон отражает нравственные устои и соответствует здравому смыслу.

8. Аудит обсуждали довольно долго. Дело в том, что буквально накануне конгресса шесть крупнейших международных аудиторских компаний вступили в ИПБ. Как это повлияет на работу Института остается пока не ясно. Иностранцы вступили в ожидании нового Закона «Об аудите», в сущности, это была превентивная мера. А руководство ИПБ радовалось этому, так как укрепляло свои международные позиции и надеялось, что иностранцы помогут в проведении массовой аттестации всех счетных работников нашей необъятной Родины. Насколько совпадают эти цели покажет будущее. Обсуждалась возможность обязать крупнейшие фирмы назначать не одного, а двух аудиторов с тем, чтобы они взаимоконтролировали друг друга, чтобы размеры аудиторских гонораров публиковались в открытой печати, чтобы проводились конкурсы при выборе аудитора и чтобы те, кто занимаются аудитом не практиковали консалтинг.

9. Информационные технологии были представлены двумя докладами: от фирмы Парус (бюджетный учет) и от фирмы 1С (коммерческий учет). Доклады были встречены с большим интересом.

10. С интересом было выслушано и сообщение о серьезных изменениях в системе налогообложения, которые коснутся глав 21 и 25 НК РФ. Самые серьезные изменения будут связаны с уплатой НДС по методу начислений, введением земельного налога на основе кадастровых данных и порядком уплаты налогов с авансов.

В ходе конгресса было проведено пять конференций: «Налогообложение в коммерческих организациях», «Бухгалтерский учет в коммерческих организациях», «Международные стандарты финансовой отчетности», «Аудит», «Особенности бухгалтерского учета и налогообложения в бюджетных учреждениях».

Весь конгресс прошел на большом подъеме.

Я. В. Соколов
Санкт-Петербургский государственный университет

КОНФЕРЕНЦИЯ GDN В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

С 19 по 21 января 2006 г. в Санкт-Петербурге прошла Седьмая ежегодная конференция «Общественные институты и развитие: на стыке глобальных перемен» Сети Глобального Развития (Global Development Network), которая, по информации организаторов (www.gdnet.org/activities/annual_conferences/seventh_annual_conference/), собрала более 500 участников из 80 стран мира. Сеть глобального развития — организация, поддерживающая исследования в области экономической и социальной политики, объединяющая девять исследовательских сетей и тысячи исследователей из более чем 100 государств. Партнерами GDN в организации конференции были Леонтьевский центр и Правительство Санкт-Петербурга.

В рамках конференции прошли несколько пленарных и 25 секционных заседаний, а также научные семинары, состоявшиеся перед началом и после окончания конференции.

Были прочитаны многочисленные научные доклады по следующим пунктам:

- институты и сокращение бедности;
- институты, политика и длительный экономический рост;
- институциональное развитие и изменения в здравоохранении;
- политические институты, управление и развитие;
- глобализация, институты и развитие;
- институциональные реформы в странах, находящихся в переходном периоде, и в развивающихся странах;
- национальное и международное управление в глобализирующемся мире;
- смягчение бедности и устойчивый рост: роль институтов.

Конференция открылась 19 января приемом от имени Правительства и губернатора Санкт-Петербурга. Участников приветствовали вице-губернатор Михаил Осеевский и глава Совета директоров GDN, экс-президент Мексики Эрнесто Зедилло (Ernesto Zedillo). С докладом выступил Мартин Вольф (Martin Wolf), заместитель редактора и главный экономический обозреватель газеты «Файнэншэнл таймс», профессор университета Ноттингема.

Первое пленарное заседание «Институты и глобальное развитие: концепции и практика» началось 20 января 2006 г. С приветствием выступили губернатор Санкт-Петербурга В.Матвиенко и председатель Законодательного Собрания Санкт-Петербурга В.Тюльпанов. Первым научным докладчиком был Фрэнсис Фукуяма (Francis Fukuyama), профессор международной политической экономики Университета Джонса Хопкинса (Johns Hopkins University). Доклад назывался «Развитие и ограничения институционального устройства» (Development and the Limits of Institutional Design).

В докладе было поставлено несколько вопросов: имеют ли значение формальные институты? Существует ли оптимальная политическая система? Каково значение политической культуры?

Ф.Фукуяма исходит из того, что чем меньше число политических акторов, имеющих «право вето», тем быстрее и эффективнее принимаются решения. Таковую систему он называет более «решительной» (decisive) или «сильной» (strong). Примером «сильной» системы может быть Великобритания, «слабой» — США. Политическая система обладает способностью принимать решения либо быстро (decisiveness), либо — медленно, но устойчивые (resoluteness). Можно это описать также в терминах эффективности в противовес легитимности (effectiveness and legitimacy).

Докладчик исследует примеры политических систем самых разных стран: США, Великобритании, Новой Зеландии, Франции, ряда стран Латинской Америки, Тайваня, Таиланда, Южной Кореи, Японии. Различия в их политических системах основаны на разном историческом опыте. Некоторые из них ус-

пешны и являются примерами устойчивых демократий, другие находятся в процессе трудных преобразований, а некоторые — и устойчивы и успешны, и недемократичны. Фукуяма не считает невозможной эволюцию политической культуры, переход к системе, в большей мере основанной на формальных правилах. На основе анализа опыта разных стран он делает вывод о том, что институты «имеют значение» (*institutes matter*). Однако — возможно — это значение меньше, чем предполагают многие авторы академических исследований.

Докладчик утверждает, что не существует оптимальной институциональной системы или универсального критерия «хорошего» институционального устройства (например, США и Великобритания одинаково успешны, однако их политические системы абсолютно различны). Эффективность тех или иных институтов зависит от социальной структуры и политической культуры конкретного государства. Определение «хороших» институтов зависит от национального контекста и может со временем меняться. Формальные институты взаимодействуют с неформальными нормами, ценностями и традициями общества, в которые они встроены. Хотя знание международного опыта и институциональных моделей полезно и может расширить понимание возможных альтернатив, но, по мнению Ф. Фукуямы, необходимо учитывать особенности конкретного общества. Докладчик подчеркнул, что без «поддерживающей» политической культуры даже самые лучшие институты работать не будут. Напротив, формальные институты, не кажущиеся оптимальными на первый взгляд (например, бразильская партийная и избирательная системы или американская президентская система), часто могут работать — при «правильной» системе лидерства, принятия решений и выражения политической воли.

Какая же система оптимальна для развивающихся стран, стремящихся к быстрому экономическому росту? По утверждению профессора Фукуямы, большинство авторов (как придерживающихся точки зрения С. Хантингтона о необходимости «авторитарного перехода», так и строгие приверженцы демократии) склоняются к тому, что в условиях переходного периода способность институциональной системы обеспечивать быстрое принятие решений является наиболее важной.

Тем не менее, очевидно, что та же система, которая позволяет быстро и эффективно принимать решения при проведении разумной экономической политики, облегчает принятие неправильных экономических решений — например, президенты-популисты могут устанавливать государственный контроль над экономикой. Проблема «сильного» государства, считает Ф.Фукуяма, не только в том, что оно обладает слишком большой властью, но и в увеличивающемся со временем расхождении между писаными и неписаными правилами. Успешное экономическое развитие затруднено в отсутствие прозрачных правил, которые соблюдаются в том числе и самим государством. К тому же, если при проведении «разумных» реформ у граждан возникает ощущение, что решения принимаются нелегитимно, непрозрачно, то впоследствии они легко пересматриваются.

Докладчик подчеркнул, что иногда предпочтительнее работать в условиях несовершенных, но уже реально существующих институтов, чем тратить политический капитал на долгосрочные институциональные реформы. Указанные реформы не могут проводиться в отсутствие спроса на «хорошие» институты, этот спрос необходимо формировать, но международные структуры имеют очень ограниченное влияние на эти процессы.

А. Илларионов, экс-советник Президента РФ по экономическим вопросам, выступил с комментарием к докладу. Согласившись с тезисом «институты имеют значение», А. Илларионов высказал ряд замечаний «логического и практического порядка».

Среди «логических» замечаний были следующие: если в течение долгого времени в мире идет борьба за те или иные формы государственных институтов, следовательно, это не безразлично для миллионов людей, т. е. выбор инсти-

туциональной модели имеет большое значение. Кроме того, сам Ф. Фукуяма использует такие определения как «желательные» или «хорошие» институты. Это означает, что у автора имеется некий критерий качества этих институтов.

А. Илларионовым был предложен подробный анализ ряда экономических показателей за длительный период — в частности, данных об экономическом росте стран, чей опыт изучался Ф. Фукуямой. На основе этого анализа был сделан вывод о том, что говорить о «хороших» и «плохих» институтах — можно. Более того, системы, которые основным докладчиком были названы «слабыми» (напр., парламентская форма правления, федерализм), в конечном счете (если рассматривать отдаленные последствия функционирования той или иной институциональной модели) более эффективны, чем «сильные» (президентская форма правления, централизация).

Кроме того, по мнению А. Илларионова, международные структуры могут влиять на процессы внутри государства-получателя помощи. В частности, предоставление внешних финансовых ресурсов может негативно влиять на экономический рост и развитие «хороших» государственных институтов.

Во второй половине дня 20 января выступали финалисты конкурсов GDN на лучшие научные работы, были объявлены победители и вручены награды.

Во второй день конференции, 21 января, прошли секционные заседания и пленарное заседание «Эволюция институтов и экономическое развитие России», подготовленное Леонтьевским центром и посвященное 100-летию Василия Леонтьева, лауреата Нобелевской премии по экономике.

В рамках параллели «Снижение бедности и устойчивое развитие: роль институтов» состоялось секционное заседание «Понимание реформ: case studies», на котором представили свои доклады исследователи из Индонезии, Эфиопии и России. «Понимание реформ» — один из глобальных исследовательских проектов GDN, поддерживающий междисциплинарный подход к анализу реформ. Исследователи уделяют особое внимание изучению внутренней и внешней среды, групп интересов, акторов, роли глобальных и региональных политических и культурных институтов, а также социальных последствий реформ.

Особое внимание привлек доклад Agi Kuncogo (экономический факультет Университета Индонезии), подготовленный им совместно с Budy P. Resosudarmo (исследовательский центр Тихоокеанских и Азиатских исследований Национального Университета Австралии). Тема доклада: «Политическая экономия индонезийских экономических реформ: 1983—2000». Авторы рассматривают три экономических реформы, прошедшие в Индонезии: реформы 1983—1991 и 1994—1997 гг., а также реформу, проводившуюся под наблюдением ВМФ сразу после экономического кризиса 1997—1998 гг. С точки зрения исследователей, индонезийская экономическая и политическая система в этот период вполне подходила под веберовское определение патернализма, при этом руководство осуществлял лично президент Сухарто.

Хотя независимость Индонезия получила в 1945 г., реальной экономической политики не проводилось вплоть до 1966 г., когда к власти пришел Сухарто. Инфляция к этому моменту составляла около 600% ежегодно, промышленность и торговля стагнировали, а экономическая инфраструктура была разрушена. Вскоре после избрания президентом, Сухарто обратился к группе получивших образование на Западе экономистов, работавших на экономическом факультете Университета Индонезии, для разработки политики экономической стабилизации. Было объявлено, что целью экономической политики являются: сбалансированный бюджет, устранение его дефицита, при этом центральному банку было запрещено финансирование дефицита. Были предприняты меры для устранения множественности обменных валютных курсов, девальвирована рупия, либерализована внешняя торговля, принят закон об инвестициях. Все эти меры привели к снижению инфляции с 636% в 1966 г. до 9% в 1970 г., а годовой экономический рост в эти годы равнялся в среднем 6,7%.

В политической сфере Сухарто создал режим, ставший известным как «Новый Порядок», базирующийся на патернализме в его веберовском понимании (для описания этой системы использовалось, в частности, такое понятие как «guided democracy», что можно перевести как «управляемая демократия»). Почти сразу появились критики, указывавшие на несовместимость рыночной экономической политики (требующей от бюрократических органов таких качеств, как предсказуемость, порядок и рациональность) и политической структуры, основанной на связях «патрон-клиент» (для которой характерны фаворитизм и произвол). Авторы доклада ссылаются на Г. Крауча (Harold Crouch), который определил патернализм как систему, в которой правительство действует в интересах элиты, не заботясь об интересах населения, поскольку народ пребывает в бедности, социальной отсталости и при этом политически пассивен.

Постепенно единоличное правление Сухарто было заменено так называемой «пирамидой Нового Порядка», в которой президент оставался доминирующей силой, но в принятии решений стали участвовать также три новых игрока: «экономисты» или «технократы», «технические специалисты» (technicians) и «патерналисты» (patrimonialists). Группа «технократов», состоявшая из университетских экономистов с западным образованием и являвшихся сторонниками консервативной рыночной политики, в 1966 г. разработала для Сухарто политику экономической стабилизации. «Экономисты» контролировали министерство финансов и национальное агентство по планированию. Однако вне стен университета и контролируемых ими ведомств «технократы» не имели широкой поддержки.

В группу «технических специалистов» (technicians) или «экономических националистов» (economic nationalists) входили менеджеры преимущественно с инженерным образованием, обладавшие небольшими познаниями в экономике, а также экономисты, симпатизировавшие структурализму. Они были сторонниками протекционистской политики и постепенного экономического развития при сильном участии государства, в том числе путем масштабных государственных инвестиций.

В группу «патерналистов» входили военные, бюрократическая элита и члены руководящей партии GOLKAR, причем на переднем плане были представители государственной бюрократии. Чиновники этой группы были сосредоточены в администрации президента и государственном секретариате.

До 1970 г. основным источником финансов для президентских внебюджетных фондов была государственная нефтяная компания, а полученные средства распределялись через государственный секретариат. Во второй половине 70-х гг. средства стали поступать также и от других государственных бизнес-структур.

Связи «патрон-клиент» действовали обычно по следующей схеме: Сухарто передавал лояльным правительственным чиновникам возможность монопольно распоряжаться информацией и раздавать лицензии на некоторые виды экономической деятельности. В свою очередь, эти чиновники продавали или передавали информацию и лицензии частным лицам в обмен на существенное финансовое вознаграждение им лично и режиму в целом. Кроме того, высокопоставленные чиновники передавали право распоряжаться менее ценной информацией и некоторыми видами лицензий своим подчиненным или просто тем, кто был лично лоялен или ценен для успешного выполнения тех или иных бюрократических планов. Затем происходило дальнейшее распределение эксклюзивной информации и «разрешительной» власти вниз по бюрократической вертикали. При этом те, кто не были лояльны, подавлялись экономически и политически и даже — в случае необходимости — насильственно уничтожались.

Основным мотивом действий президента Сухарто, по мнению авторов доклада, было то, что чем успешнее развивалась экономика страны, тем больше

средств поступало во внебюджетные фонды, которыми распоряжался он лично. Кроме того, экономические успехи способствовали росту его политической легитимности.

Помимо президента, могущественным государственным институтом была армия, которая помогла президенту сохранить власть после попытки коммунистического путча в 1965 г. Хотя официально военные не входили в круг тех, кто принимал решения, они осуществляли влияние через коллег, являвшихся членами кабинета министров. Естественно, министры-военные либо сами принадлежали к «патерналистам», либо тяготели к союзу с ними и с «техническими специалистами». Еще одна важная функция военных состояла в контроле над политикой регионов — большинство региональных лидеров во времена Сухарто было военными в отставке. Они смогли подавить этнические и региональные конфликты и сделали политику на местах относительно стабильной.

Политические организации строго контролировались. В 1970 г. была создана антикоммунистическая «правительственная партия» GOLKAR. От исламских партий потребовали объединения в Единую Партию Развития, а националистические и христианские партии образовали Индонезийскую Демократическую Партию. Последние две организации были единственной «легальной» оппозицией, которой было позволено участвовать в выборах. С момента своего создания они подвергались вмешательству со стороны правительства, даже при решении о выборе партийного лидера.

Для завоевания народной поддержки из бюджета субсидировались цены на основные продукты питания, а также сельское хозяйство; в сельских районах строились школы, дороги, больницы и т. п.

Однако в 1982 г. началось снижение цен на нефть, продолжившееся до 1988 г. (включая резкий спад в 1986 г.). Дополнительным ударом по индонезийской экономике стал мировой экономический кризис начала 1980-х, который снизил спрос на традиционный индонезийский экспорт — в основном продукцию сельского хозяйства. Главной целью реформы, начавшейся в 1983 г., было развитие отраслей, не связанных с нефтью, в основном легкой промышленности и сельского хозяйства. Был принят ряд мер, направленных на либерализацию торговли, привлечение иностранных инвесторов, девальвацию рупии, реформу банковской системы. Расходы на социальную сферу были сокращены, отменены многие программы, предполагавшие государственные вложения.

Главная цель реформы была достигнута в относительно короткое время. Прирост ВВП увеличился с 4,2% в 1982 г. до 9,4% в 1986 г. и 15,9% в 1989 г. Вырос экспорт, не связанный с нефтью, быстро стали развиваться легкая промышленность и сельское хозяйство. Доходы бюджета стали меньше зависеть от нефти и налогов на бензин.

Авторы доклада подчеркнули, что среди лиц, принимавших решения, конкуренция между «экономистами» и «техническими специалистами» сменилась видимостью сотрудничества. В ходе реформы 1983—1991 гг. «технократы» полностью определяли денежную и валютную политику, однако налоговая и торговая политики были результатом компромисса.

Поскольку с падением цен на нефть упали доходы не только бюджета, но и внебюджетных президентских фондов, обеспечивавших ему политическую поддержку, Сухарто был вынужден следовать рекомендациям «экономистов» для преодоления кризиса.

По утверждению докладчика, движущие силы реформы 1994—1997 гг. были иными, чем предыдущей реформы. Уже не было масштабного кризиса, подобного наблюдавшемуся в 60-е и 80-е гг., но появилась озабоченность явным снижением экспорта не нефтяных отраслей. В этой ситуации правительство обратилось к дерегулированию, в основном в области инвестиций и торговли. В результате ВВП стал расти в среднем на 8% в год. С точки зрения докладчика, за этой цифрой скрывались два важных обстоятельства: во-первых, финансовая

либерализация стимулировала значительный приток капитала в форме корпоративных и коммерческих банковских кредитов; во-вторых, налоговая дисциплина ослабла, что во многом изменило экономические стимулы, включая потребление и инвестирование. Основной рост наблюдался в жилищном и офисном строительстве, что было вызвано внутренним спросом, но мало влияло на экспорт. Капиталы, приходившие в страну, использовались в основном для экспансии в строительство, но это были главным образом иностранные коммерческие кредиты.

Докладчик выделил ряд политических факторов, определявших ход второй реформы: в первой половине 1990-х гг. «технократы» стали терять возможность влиять на президента — и как группа, и каждый из них персонально. Многие ушли в отставку и были заменены «техническими специалистами». Баланс сил изменился в пользу последних, чего добивался и Сухарто. К этому времени он решил сменить стратегию развития страны: от политики свободного рынка и экспорта продукции перерабатывающих отраслей к более интервенционистской промышленной политике. Поскольку в правительстве практически не осталось «технократов», «технические специалисты» получили возможность увеличить внебюджетные расходы на поддержку «стратегических отраслей». Одним из наиболее известных примеров было предоставление кредита в размере 200 млн долл. авиастроению на разработку новой модели пассажирского самолета. Кроме того, внебюджетные фонды тратились на поддержку разорившихся предприятий, принадлежавших государству и близким к правительству частным собственникам.

Еще одним фактором, влиявшим на ход реформы, был характер экономической политики в 90-е гг.: на макроэкономическом уровне она была более рыночной, чем когда-либо прежде, но на микроэкономическом уровне — абсолютно дискриминационной. Последнее обстоятельство препятствовало реализации высокотехнологических проектов, даже тех, которым покровительствовали правительство и президент.

После Таиландского экономического кризиса 1997 г. возникли сомнения в стабильности экономики Индонезии. С июня по ноябрь 1997 г. рупия обесценилась на 35%, и было очевидно, что у государства нет резервов для ее поддержания. Однако несмотря на кризис, поразивший страну в середине года, в целом годовой экономический рост остался на уровне 4,6%. Последствия кризиса по-настоящему сказались в 1998 г. Больше всего пострадало строительство (спад в 36,4%) и финансовый сектор (26,6%). Производство в легкой промышленности, из-за прежней зависимости от государственной поддержки и падения внутреннего спроса, снизилось на 11,4%. Снижение ВВП в целом составило 13,13%.

Будучи не в силах справиться с кризисом, в конце 1997 г. Индонезия обратилась в МВФ за поддержкой. В обмен на кредит в 43 млрд долл. правительство согласилось на реализацию программы реформ, предполагавшей восстановление экономики в течение 3 лет. Первой программой была финансовая реструктуризация, целью которой было укрепление банковской системы; второй — либерализация торговли и привлечение иностранных инвестиций. В области государственного управления был внедрен тендерный механизм предоставления госконтрактов, а также более прозрачная схема оценки частных заявок на госзаказы.

Согласно оценке А. Kuncoro и В. Resosudarmo, многое свидетельствует о том, что к началу 2004 г. экономический кризис был преодолен и экономика встала на путь восстановления. Тем не менее, на их взгляд (совпадающий с точкой зрения других экспертов) этот процесс пока еще очень уязвим и сохраняется опасность возврата назад. Начиная с 2000 г., экономика начала расти примерно на 4% в год, что, однако, недостаточно для преодоления безработицы и существенного сокращения бедности.

Несмотря на некоторые успехи, в глазах общественности экономические программы, предложенные МВФ, не достигли цели. В 1998 г. процесс восстановления шел медленно, зачастую — болезненно, что привело к утрате доверия со стороны населения. В 2002 г. законодательное собрание проголосовало за то, чтобы не продлевать контракт с МВФ после 2003 г. Как только стало очевидно, что реформа под эгидой МВФ угрожает привилегиям Сухарто и основных групп влияния, она столкнулась с мощным сопротивлением правящей элиты. Хотя Сухарто нуждался в покровительстве МВФ для восстановления доверия инвесторов, он неоднократно отрицательно отзывался о реформах и все трудности списывал на эту международную организацию. После своего переизбрания в 1998 г. он не назначил в правительство ни одного «технократа», что означало его молчаливую оппозицию реформе.

По мнению докладчика, президент недооценил масштабы безработицы в стране и роста цен. Хотя в трудностях, вызванных режимом экономии, население обвиняло в основном МВФ, легитимность президентской власти также было подорвана, поскольку Сухарто не смог обеспечить быстрого выхода из кризиса. В 1998 г. студенческая демонстрация, вызванная протестом против резкого роста цен, переросла в масштабные бунты, охватившие и столицу и провинции. Результатом была отставка президента, который лишился поддержки военных в тот момент, когда они столкнулись с необходимостью подавлять массовое недовольство.

Докладчик отметил, что падение власти Сухарто означало также переход от авторитарного режима к более демократическому обществу. Значительная часть властных полномочий перешла от исполнительной к законодательной власти, где больше не доминировала «правительственная партия». В то же время, растущая роль депутатов при отсутствии доминирующей партии привела к тому, что достижение консенсуса по существенным вопросам стало гораздо более сложной задачей.

А. Купсого и В. Resosudarmo замечают, что кажущееся прошлое благополучие Индонезии времен Сухарто (несмотря на коррупцию) по сравнению с настоящим может быть связано с тем, что прежде коррупция и рентоориентированная деятельность были централизованы, управляемы и, соответственно, предсказуемы. С уходом Сухарто эта система стала фрагментированной: по меньшей мере, пять крупных политических партий сражаются за власть и финансовые ресурсы. В настоящее время расходы, как связанные с коррупцией, так и в целом, в том числе идущие на ведение бизнеса, стали непредсказуемыми.

Еще одним последствием, которое выделили докладчики, стала децентрализация страны. Прежде регионы не могли сами определять свою политику, а доходы концентрировались в центральном бюджете. В этой ситуации богатые регионы считали, что им должна доставаться большая доля, чем та, которую они получали после перераспределения. В результате децентрализации усилился конфликт между центром и регионами, изменился характер коррупции (теперь взятки требуют чиновники, законодатели и госслужащие всех уровней, независимо друг от друга) и выросли местные налоги. Все это в целом привело к тому, что появились сомнения в возможности вести бизнес в Индонезии, и убедить инвесторов вернуть их капиталы в страну не удалось.

В конце доклада авторы высказали мнение, что в ходе трех реформ 1983—2000 гг. экономическая политика Сухарто в основном определялась несколькими факторами. Главный — экономический кризис, сыгравший значительную роль в изменении политики. Однако контекст задавали два других фактора: идеология и патерналистский характер режима. Реформы, для того чтобы Сухарто стал их реализовывать, должны были отвечать следующим условиям: они должны были быть достаточно убедительными, не противоречить его идеологическим пристрастиям и не приводить к утрате массовой поддержки.

С точки зрения докладчиков, на начальном этапе развития рыночной экономики рыночная политика и патернализм были совместимы, что продемонстрировали первые две реформы. Сухарто рассчитывал, что экономический рост будет способствовать укреплению легитимности его режима и будет источником поддержки со стороны военных, чиновников, а также различных групп общества. То, как президент понимал суть макроэкономической либерализации и взаимоотношений «патрон-клиент», стало очевидно из анализа способа, которым он улаживал конфликт между «экономистами» и «экономическими националистами/патерналистами». На макроэкономическом уровне президент проводил консервативную налоговую и монетарную политику, однако на микроуровне прибегал к протекционистским мерам — таким как, например, особые торговые концессии, льготные кредиты и правительственные заказы, предоставляемые приближенным, членам клана, а впоследствии — членам семьи.

На более позднем этапе развития рыночной экономики, как показала реформа под эгидой МВФ, рыночная политика оказалась несовместима с патернализмом. МВФ требовал отмены экономических льгот, предоставленных сторонникам Сухарто, а также различным группам и кланам. В итоге темпы реформ снизились из-за сопротивления элит. Кризис продолжал углубляться, производство сокращалось, проходили масштабные увольнения, абсолютный уровень бедности вырос. Вследствие этого преодоление кризиса стало еще более трудной задачей, и в конце концов Сухарто был вынужден уйти со своего поста.

Последовавшая после его отставки децентрализация, вместо ускорения роста на местах, привела к фрагментации единой национальной экономики, усилились коррупция и бюрократизм, увеличилось число групп, чьи интересы необходимо было учитывать при принятии решений. Отсутствие консенсуса по важнейшим экономическим вопросам привело к тому, что процесс привлечения инвестиций стал более длительным и трудным.

На заседании секции также выступил В.Мау, ректор Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, с докладом «Россия: политические и институциональные детерминанты экономических реформ». Он отметил, что Россия не имеет достаточного исторического опыта жизни в условиях рынка и практически никакого опыта либеральной демократии. Кроме того, значительная часть российского общества и политической элиты переживает по поводу распада империи, в то время как другие посткоммунистические страны, включая некоторые бывшие республики СССР, счастливы обретенной независимостью от России. Этот фактор существенно осложняет проведение российских реформ.

По мнению Мау, несмотря на очевидную специфику нашей страны и ее геополитическое значение, недавние реформы продемонстрировали наличие большого числа характеристик, тенденций и причинно-следственных связей, общих с другими посткоммунистическими странами Центральной и Восточной Европы, а также бывшего Советского Союза (хотя возможны серьезные отличия от таких регионов, как Китай или Юго-Восточная Азия).

Докладчик пришел к следующим выводам:

1. Глубокий кризис плановой экономики и постепенный упадок коммунистического тоталитарного режима (неспособность поддерживать политический контроль над обществом и выдержать геополитическое соревнование с США и Западной Европой) привели к началу глубинных преобразований в экономической и политической сфере. С этой точки зрения, политическое развитие СССР времен перестройки может быть рассмотрено как внешний фактор для региона в целом: это позволило другим коммунистическим странам и советским республикам получить независимость и начать собственные реформы. В большинстве бывших коммунистических стран, включая Россию, система институтов радикально изменилась в результате прошедших трансформаций, хотя некоторые авторы считают этот процесс еще не завершенным.

2. Существует сильная зависимость от пройденного пути (path dependence), когда первоначальный экономический и политический выбор в существенной мере предопределяет будущий ход реформ, их динамику и результаты. Выстраивание прореформаторской политической коалиции и, следовательно, плавный переход к следующему этапу реформ удавались легче там, где первоначальный набор реформаторских мер был глубоким и всеобъемлющим (т. е. на каждом этапе реформ была гарантирована достаточная твердость в осуществлении политики преобразований и институциональной сфере), а реализация была быстрой и последовательной (предотвращающей захват государства «промежуточными победителями» [intermediate winners]). Если реформирование осуществлялось медленно и не слишком последовательно (Россия является примером такой страны), последующие реформы были значительно затруднены (род «порочно-го» круга или ловушки реформы [reform trap]).

3. Сильная взаимосвязь политических и экономических реформ наблюдалась во всех странах региона, однако на примере России стало особенно очевидным, до какой степени демократизация способствует началу рыночных преобразований, а авторитарный сдвиг ведет — рано или поздно — к замедлению реформ и ухудшению делового климата.

4. Внешняя поддержка реформ, даже включающая масштабную финансовую помощь и серьезное участие международных финансовых структур, не может заменить ориентацию на реформы и заинтересованность в них основных политических акторов внутри страны. Необходимо также, чтобы программа реформ «овладела» страной (country ownership of reform program). Это особенно очевидно в такой большой стране как Россия, которая привыкла рассматривать любое внешнее влияние как обстоятельство, подрывающее ее международный статус.

На заключительном пленарном заседании «Эволюция институтов и экономическое развитие России», подготовленном Леонтьевским центром, с докладами выступили Егор Гайдар, директор Института экономики переходного периода, Владимир Мау, ректор Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, Андерс Ослунд (Anders Aslund), старший научный сотрудник Института международной экономики, США, и Йоханнес Линн (Johannes Linn), Брукингский институт, бывший вице-президент Всемирного банка по Восточной Европе и Азии.

Доклад Е. Гайдара назывался «Новейшая экономическая история России в контексте глобальных экономических тенденций». Первая часть была посвящена анализу социалистического периода развития экономики Советского Союза и ситуации, сложившейся к началу экономических реформ. По мнению докладчика, важной проблемой было то, что для формирования предпосылок эффективного рыночного развития требовалось время, а крушение развитого индустриального социализма произошло революционным, а не эволюционным (как в некоторых странах Восточной Европы) путем. Таким образом, к моменту краха тоталитарного режима не сформировалась институциональная система, необходимая для успешного функционирования рыночных механизмов.

К 1991 г. стала очевидной неспособность старой советской элиты к жесткому подавлению любых признаков недовольства, что проявлялось не только в политике, но и в экономике. Правительство, сформированное в конце 1991 г., столкнулось с полной дезорганизацией экономической жизни страны.

Кроме того, в отличие от стран Восточной Европы, в России, одновременно с крахом социалистической системы, произошло крушение государственных институтов. Следовательно, по мнению докладчика, была утрачена возможность выбора между радикальными или постепенными (связанными с сохранением многих социалистических институтов) преобразованиями. Немедленное начало экономических реформ и либерализация цен были насущной необходимостью, а не предметом теоретических дискуссий.

С точки зрения Е. Гайдара, вопросом была лишь возможность совмещения экономических и политических реформ: политические реформы решено было отложить, что и предопределило неизбежность последующих кризисов. Кроме того, были недооценены социальные и политические проблемы, с которыми придется столкнуться в ходе постсоветской трансформации.

Доклад В. Мау назывался «Экономические реформы и политика экономического роста в России». По его утверждению, в настоящее время Россия столкнулась с вызовами третьего этапа реформ, который в наибольшей степени связан с развитием политических и юридических институтов. Таким образом, в развитии реформ были выделены три этапа. В ходе *первого*, охватившего большую часть 90-х гг., возникли основные институты рыночной демократии, а также была восстановлена макроэкономическая и политическая стабильность. К концу 90-х гг. были решены следующие задачи:

— создание и укрепление фундаментальных политических институтов, в частности — Конституции, и системы регулирования отношений между федеральным центром и регионами;

— завершение макроэкономической стабилизации, которая выразилась, в частности, в стабильной валютной системе и сбалансированном госбюджете;

— завершение массовой приватизации, создавшей основу перехода национальной экономики к рынку.

Второй этап реформ охватывает период с 1999 по 2003 г. Основной целью данного этапа было — на основе достигнутой стабильности — начать построение политических институтов, свойственных современному обществу, а также институтов, специфических для России. Внимание было сосредоточено на подготовке Гражданского, Налогового, Бюджетного, Трудового и Земельного кодексов, а также пенсионного законодательства. Правительством были запущены процессы дерегулирования, улучшены межбюджетные отношения, оно вплотную приблизилось к реформе естественных монополий. Был достигнут существенный прогресс в подготовке к вступлению в ВТО и интеграционных процессах с ближайшими соседями по СНГ.

По мнению В. Мау, в настоящее время Россия находится в середине *третьего* этапа экономических реформ, в ходе которого все дискуссии концентрируются вокруг выработки стратегии социально-экономического прорыва в условиях современного постиндустриального общества. Специфика этого этапа заключается в практически полном исчерпании возможностей увеличения экономической эффективности и роста исключительно за счет улучшений в экономической сфере и соответствующего законодательства. Будущее экономическое развитие в значительной степени предопределяется состоянием политических и юридических институтов.

В российских политических дебатах докладчик выделил четыре основных подхода к политике укрепления экономического роста: «институциональный» подход (акцент — на создании институтов, способствующих росту), «дирижистский» (расширение прямого участия правительства в экономической жизни), стимулирование развития финансово-промышленных групп и радикальное снижение бюджетной нагрузки на экономику (доли общих расходов бюджета в ВВП). По утверждению В. Мау, дискуссии 2004—2005 гг. свидетельствуют о явном преобладании первых двух подходов, что проявилось и при подготовке правительственных программ.

Докладчик перечислил задачи экономической политики на ближайшие годы, которые намерено решать российское правительство. Среди них: повышение эффективности систем здравоохранения, социального обеспечения и образования; реформа ЖКХ, жилищное строительство, борьба с бедностью; укрепление государства (в том числе административная реформа, улучшение управления государственной собственностью) и структур гражданского общества; гарантии прав собственности; продолжение приватизации; переход к новым

бюджетным механизмам как на федеральном, так и на региональном уровнях; рост конкурентоспособности отечественного бизнеса; развитие мелкого и среднего бизнеса; развитие российских регионов; интеграция в мировую экономику и международные структуры и др. В. Мау, однако, отметил, что сторонники институциональной модели критикуют представление о возможности «назначения» экономических приоритетов. «Институционалисты» считают, что в пост-индустриальном мире государство не может и не должно этим заниматься.

Сторонники другого подхода к проблеме экономического роста настаивают на расширении вмешательства государства в экономические процессы и поддержку определенных секторов экономики. Приверженцами дирижистского подхода предлагаются следующие инструменты: определение «точек роста»; стандартизированное (или целевое) прогнозирование как основа макроэкономической политики; государственные инвестиции; государственно-частное партнерство; регулирование цен. Хотя некоторые из предложенных рекомендаций, с точки зрения докладчика, вызваны современной ситуацией, тем не менее, в России существует ряд препятствий воплощению дирижистских идей. Во-первых, это чрезвычайно ограниченные возможности прогнозирования экономических приоритетов. Во-вторых, незрелость политических и юридических институтов и отсутствие эффективной системы исполнительной власти. В-третьих, недостаток доверия между участниками экономической деятельности.

Докладчик выделил следующие ключевые задачи экономической реформы в среднесрочной перспективе:

1. Административная реформа как главное условие увеличения эффективности государственного управления, включая проведение разумной экономической политики.

2. Завершение концептуального этапа и начало широкомасштабной реформы в бюджетной сфере.

3. Дальнейшее развитие концепции преодоления зависимости национальной экономики от природных ресурсов и реализация этой концепции в наборе конкретных мер.

4. В ходе решения перечисленных в пп. 1—3 задач (реформа распределения бюджетных средств и диверсификация экономики) необходимо начать работу по повышению эффективности здравоохранения. Даже если не говорить о гуманитарной составляющей, эта сфера способна оказывать значительный мультиплицирующий эффект на другие сферы экономики: она создаст цепочку спроса во многих других сферах и отраслях промышленности. Причем этот спрос будет ориентирован на реальные, а не фиктивные требования. Необходим переход к страховому принципу в здравоохранении, и не только консолидация, но и расходование фондов.

5. Военная реформа, особенно в отношении принципов набора в вооруженные силы.

6. Дальнейшая реформа естественных монополий.

7. Тщательная разработка новых инструментов экономической политики — особых экономических зон, концессий и Инвестиционного фонда.

8. Завершение переговоров о вступлении в ВТО и принятие необходимых законодательных актов.

9. Разработка законодательных рамок для работы финансовых институтов.

10. Ориентация на Европейский Союз как на основного экономического партнера России.

Наконец, по мнению В. Мау, едва ли не наиболее важная задача сегодняшнего дня — сохранение уже достигнутого: в политике это означает, прежде всего, демократическую систему и Конституцию 1993 г., а в экономике — сохранение системы налогообложения, оформившейся в 2000—2004 гг., — с низкими налогами, плоской шкалой и минимальными налоговыми привилегиями.

В качестве содокладчика выступил Андерс Ослунд (Anders Aslund), старший научный сотрудник Института международной экономики, США. Он отметил важность экономических реформ, которые, согласно данным различных исследований, тесно связаны с успешностью экономического развития страны. Чем глубже и шире экономические реформы, тем лучше развивается страна. Более того, по утверждению А. Ослунда, именно «шоковые» реформы ведут к последующей макроэкономической стабилизации. Однако шоковые меры полезны только в том случае, если достаточно быстро возникают новые экономические формы, альтернативные тем, которые были разрушены. В психологическом отношении наихудшая ситуация возникает в середине переходного периода, когда люди понимают, что старая система больше не работает, но не видят какой-либо другой работающей системы.

Докладчик также отметил, насколько важно для реформаторов не пренебрегать идеологией. Несмотря на твердость своих либеральных убеждений, они не смогли выиграть общественные политические дебаты о путях развития страны — при том, что для них самих победа на выборах была менее важна, чем победа в общественных дебатах и установление западноевропейских цивилизованных норм. Этот тезис докладчик проиллюстрировал примерами из истории реформ различных стран Восточной Европы, сравнивая Польшу, Чехию, Россию, страны Балтики, а также некоторые другие бывшие республики Советского Союза.

В дальнейшем докладчик уделил немало внимания дискуссии о наилучшей институциональной модели для стран, находящихся в процессе трансформации: необходим ли «авторитарный переход» (как утверждает С. Хантингтон [Samuel Huntington]) или демократия. А. Ослунд присоединился к авторам (в частности — Л. Даймонду [Larry Diamond]), считая, что демократия и рыночная экономика неразрывно связаны. В последние годы данная точка зрения была проверена методом регрессионного анализа. Р. Барро (Robert Barro) при сравнительном изучении различных стран выявил универсальную положительную корреляцию между демократией и экономическим ростом. Более того, подчеркнул докладчик, эта корреляция особенно сильна в бывших коммунистических странах.

Г-н Ослунд также отметил, что модели трансформации различаются по тому, чьи интересы доминируют в политике: небольших рентоориентированных групп, не заинтересованных в национальном экономическом росте, или групп, достаточно полно представляющих общественные интересы. Этой точке зрения противостоит социал-демократическая школа, утверждающая, что радикальные реформы несут угрозу для демократии. Аргументируя свою позицию, докладчик заметил, что основное сопротивление демократии исходит не от населения, а от элит. В частности, приводился пример «школы Пиночета» (группа экономистов, считающих необходимым временное установление диктатуры для перехода к рыночной экономике).

Традиционно считается, что политическая стабильность (стабильное правительство) — ключевое условие для успешных реформ, однако опыт посткоммунистической экономической трансформации доказывает обратное. По утверждению А. Ослунда, коалиционное правительство в переходный период может быть эффективнее однопартийного, так как первое может быть дополнительным стимулом политической конкуренции, прозрачности и подотчетности власти обществу.

Ослунд специально подчеркнул, что сущность перехода к демократии и рынку состоит в том, что правительство становится подотчетным обществу, действует прозрачно, в рамках системы баланса и контроля. Страны с наиболее конкурентной политической системой достигают большего прогресса в экономических реформах. Более того, для успешного развития демократия требует транспарентности социальных институтов.

Одним из основных политических конфликтов является разделение власти между президентом, кабинетом министров и парламентом. В начале преобразований в большинстве стран, за исключением Польши, существовала достаточно сильная президентская система. Однако в тех странах, где влияние Западной Европы было наиболее сильным, президент постепенно стал скорее олицетворением государства, чем главным управленцем. В целом, по утверждению докладчика, чем менее страна демократична, тем сильнее в ней президентская власть. Также было отмечено, что одним из важнейших недостатков российских реформ стало то, что реформаторы не завоевали парламентского большинства.

Докладчик выделил ряд ключевых, с его точки зрения, принципов, необходимых для осуществления конституционного разделения властей. Во-первых, четкое разделение исполнительной и законодательной власти. Во-вторых, прозрачность и подотчетность власти (что, по мнению А.Ослунда, является аргументом в пользу парламентской системы как единственно способной обеспечить реализацию этих принципов). В-третьих, — торжество закона.

В выступлении было подчеркнуто, что сущностью демократической системы является построение институтов, отражающих общественный интерес, для чего необходимы выборы. Первой задачей на этом пути является построение политических партий, которые могли бы служить барьером на пути государственной коррупции. Важным обстоятельством докладчик считает то, на основе какой системы проходят выборы — пропорциональной или мажоритарной. Оказывается, что в странах с пропорциональным представительством устойчивая партийная система возникла быстрее, и именно там установились наиболее сильные демократические режимы. Существенным фактором для пропорциональных избирательных систем является порог прохождения партии в законодательный орган. При большом количестве партий пропадали голоса избирателей, поданные за избирательные списки, не прошедшие в парламент. Еще одним важным обстоятельством для формирования партийной системы оказывается срок первых парламентских выборов. Граждане наиболее склонны поддерживать преобразования вскоре после их начала, не обращая особого внимания на их «цену». Таким образом, чем позже после начала демократических реформ проходили первые выборы, тем хуже были результаты для реформаторов. Например, в России и Польше (в отличие от Восточной Германии, Венгрии и Чехии) первые демократические выборы состоялись только спустя два года после начала радикальных экономических преобразований. К этому времени демократическое движение раскололось и возникла серьезная оппозиция реформам.

Соглашаясь с предложенным Ф.Фукуямой тезисом о значении национальной специфики, докладчик подчеркнул, что сложившиеся в странах Восточной Европы партийные структуры не походили ни друг на друга, ни на западноевропейские. Тем не менее, эффект избирательной системы, пропорционального представительства, порогов прохождения в законодательные органы и «расписания» выборов был именно таким, какой мог предсказать любой политолог.

В заключение А. Ослунд отметил, что проблемой посткоммунистических стран было не столько отсутствие стабильности, сколько ее излишек, что позволяет старой элите сохранить власть и извлекать выгоду из экономических неурядиц, связанных с медленными преобразованиями. Наилучший контроль за элитой обеспечивает демократическая система, и чем сильнее эта система, тем лучше проходят экономические реформы. Суммируя приведенные выше аргументы, докладчик высказал мнение, что сменяющиеся правительства лучше, чем неизменный состав, а коалиции — лучше, чем правление одной партии, получившей большинство голосов на выборах. Парламентская система эффективнее президентской, так как парламент лучше осуществляет контроль за правительством. Для того чтобы требовать подотчетности от власти предрержащей, политические партии должны быть достаточно структурированы

и последовательны в своих действиях. Кроме того, для эффективного контроля за правящими элитами необходимо существование гражданского общества.

Закрывая конференцию, председательствующий на пленарном заседании «Эволюция институтов и экономическое развитие России» С. Васильев (председатель комитета по финансовым рынкам и денежному обращению Совета Федерации РФ, научный руководитель МЦСЭИ «Леонтьевский центр») поблагодарил участников и организаторов конференции, подчеркнув ее большое значение для обмена опытом проведения реформ в разных частях света.

М. Г. Мацкевич
Социологический институт РАН,
Санкт-Петербург