

*Е. ГАЙДАР,
доктор экономических наук,
директор ИЭПП*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАГРУЗКА НА ЭКОНОМИКУ

На рубеже XVIII–XIX веков в Англии, где впервые начался современный экономический рост, доминировали представления о том, что государственные расходы следует ограничить: люди сами должны решать, как им вести свои дела и куда тратить собственные средства. Традиция, заложенная А. Смитом в его труде “Исследование о природе и причинах богатства народов”, закреплённая Дж. С. Миллем в “Началах политической экономии”, определяла в качестве важнейших задач государства обеспечение защиты от внешних угроз и поддержание закона и порядка. В более поздние, викторианские времена в круг государственных задач было включено и ограниченное участие в решении социальных проблем.

История английского парламентаризма второй четверти XIX в. не знает серьезных разногласий по поводу необходимости ограничивать государственные расходы и соответственно налоговое бремя. Данный тезис воспринимался как аксиома. Фокусом дискуссии был вопрос о том, как решить эту задачу¹. Оживлённая полемика в английском парламенте в 1860–1880 годах концентрировала внимание не на величине расходов — все сходилось в том, что их надо ограничить, как говорил Гладстон, “экономить на свечах”. Спорили о способах извлечения доходов, их достоинствах и недостатках.

Государственные расходы существенно возрастали во времена больших войн, финансировавшихся главным образом за счет займов. Когда наступал мир, они погашались. Необходимость балансирования бюджета в английских финансах была символом веры. Своего пика государственные расходы (как доля ВВП) достигают в период наполеоновских войн, после чего снижаются до уровня, близкого к уровню конца XVIII в.

Расчеты доли государственных расходов в ВВП для XIX в. ненадежны из-за сложности адекватной оценки объема производства. Да и к оценкам самих государственных расходов, относящимся к пе-

¹ У. Гладстон говорил, что цена любой политики — это едва ли не единственное, что определяет ее целесообразность. См.: Peacock A., Wiseman J. The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom. Princeton, Princeton University Press, 1961, p. 64.

риоду до XX в., необходимо относиться осторожно. Так, например, в США до 1921 г. не велась систематическая документация, позволяющая точно оценить расходы федерального бюджета, не говоря уже о консолидированном². Однако детальная работа с доступными источниками все же позволяет восстановить картину развития событий по большинству стран — лидеров современного экономического роста.

Те данные, которыми располагает историческая статистика, показывают, что доля государственных расходов в ВВП была долгосрочно устойчивой. Так, в Англии до наполеоновских войн она составляла примерно 11%. После погашения накопленного за военные годы долга эта доля возвращается в 1830–1840 годы практически на тот же уровень, затем даже снижается.

Т а б л и ц а 1

Доля государственных расходов в ВВП Англии в XIX в.*

Периоды	Совокупные государственные расходы, % ВВП
1831–1840	10,7
1841–1850	10,5
1851–1860	10,1
1861–1870	7,2
1871–1880	6,3
1881–1890	6,9
1891–1900	7,6

* Полученные данные рассчитаны как отношение совокупных расходов центрального правительства к совокупному ВВП в период 1830–1900 гг. В таблице представлены средние значения по десятилетиям.

Источник: Mitchell В. International Historical Statistics. Europe 1750–1993. L.: Macmillan Reference LTD, 1998.

В 1870-е годы для стран — лидеров современного экономического роста были характерны невысокие доли государственных расходов в ВВП, составлявшие примерно 8%. В США они были ниже, в континентальных странах Западной Европы — выше. Государственная нагрузка на экономику во Франции того времени, достигавшая 12,6% ВВП, считалась необычайно высокой³. Уже тогда один из ведущих французских экономистов конца XIX в. П. Леруа-Бойе, обсуждая вопросы разумного уровня налогообложения, писал, что налоги, составляющие 5–6% национального продукта, являются умеренными, а те, которые больше 12%, вредят экономическому росту⁴.

Обратим особое внимание на то, что США возникли как государство именно в результате революции налогоплательщиков, выступавших против права государственных органов, в которых они

² Borcharding T. One Hundred Years of Public Spending, 1870–1970. In: Borcharding T. (ed.). Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth. Durham North Carolina, Duke University Press, 1977, p. 20.

³ Tanzi V., Schuknecht L. The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries. IMF Working Paper 95/130, 1995.

⁴ League of Nations, Economic Intelligence Service. Statistical Yearbook. Geneva: League of Nations, 1926–1944/45; Leroy-Beaulieu P. Traite de la Science des Finances. P.: Guillaumin, 1888.

не представлены, устанавливать палог⁵. Уверенность в необходимости ограничить палоговую нагрузку была здесь еще более твердой, чем в Англии. Доля государственных расходов в ВВП США в XIX в. была примерно вдвое меньше английской. Подавляющую часть доходов федерального правительства обеспечивали таможенные сборы. В 1886 г. федеральные доходы США составляли 3% ВВП, 60% из них приносили таможенные сборы, почти все остальное — акцизы на алкоголь и табак⁶. Линия на ограничение государственных расходов отражала и реальности баланса политических сил в демократии палогоплательщиков с имущественным цензом, и доминирование в первые десятилетия XIX в. либеральной парадигмы.

С третьей четверти XIX в. ситуация меняется. В стадию современного экономического роста вступают страны, решающие задачи догоняющей индустриализации. У них больше возможности использовать влияние государства, чем у стран-лидеров, выше потребность в этом. К тому же по сравнению с англосаксонским миром здесь не доминирует представление о том, что государственное участие в жизни общества должно быть ограничено. Активное патерналистское государство соответствует унаследованным от аграрной эпохи национальным традициям. Это в полной мере относится к двум крупным странам, начавшим современный экономический рост во второй четверти XIX в., — Франции и Германии⁷.

К середине столетия обостряются социальные противоречия, характерные для раннеиндустриального этапа развития. Если остановить процесс индустриализации невозможно⁸, то необходимо предпринять усилия, чтобы социальная дестабилизация не привела к формированию сильного рабочего движения, способного подорвать существующую систему власти. Отсюда интерес имперского правительства Германии к рабочему законодательству, формированию систем социальной защиты.

Изменяется и политическая ситуация. Национальные элиты постепенно приходят к пониманию, что в условиях индустриального общества невозможно сохранить традиционные формы демократии палогоплательщиков, исключавшие из политического процесса низкодоходные группы населения. Начинаясь политические реформы, направленные на расширение избирательных прав и в конечном счете на введение всеобщего избирательного права. К концу XIX — началу XX веков в боль-

⁵ Переодетые индейцами жители Бостона совершили палет на три судна британской Ост-Индской компании и выбросили за борт 342 ящика чая в знак протеста против беспошлинного ввоза английского чая в Северную Америку. Правительство Великобритании постановило закрыть порт Бостона до полного возмещения ущерба и направило в Новую Англию военные корабли. Эти меры послужили сигналом к всеобщему сопротивлению североамериканских колоний и в конечном счете образованию США.

⁶ Stein H. (ed.). *Tax Policy in the Twenty-First Century*. New York—Chichester—Brisbane—Toronto—Singapore, John Wiley & Sons, 1988, p. X.

⁷ Для Германии первые десятилетия современного экономического роста совпали по времени с процессом создания единого государства.

⁸ В 1848 г. О. фон Бисмарк, будучи депутатом прусского парламента, предлагал предпринять все меры для остановки индустриализации в Германии. См.: Туган-Барановский М. *Очерки из новейшей истории политической экономии и социализма*. СПб.: Право, 1914, с. 157.

**Введение всеобщего избирательного права
в развитых странах мира**

Страны	Год введения всеобщего равного избирательного права для мужчин	Душевой ВВП в каждой из стран в соответствующий год, в долл.*
Австрия	1907	4945
Бельгия	1919	3318
Дания	1918	3327
Франция	1848	1669 (1850 г.)
Германия	1848	1476 (1850 г.)
Италия	1919	2783
Нидерланды	1918	1605
Норвегия	1921	2291
Швеция	1921	2674
Швейцария	1848	–
Великобритания	1948	6441
Канада	1898	2448
США	1870**	2457

* Доллары 1990 г. (Д. Хамис).

** Восемнадцать штатов (из них 7 южных) ввели на участие в выборах (период с 1890 по 1926 г.) ценз грамотности. Это ограничение было направлено главным образом на чернокожих и эмигрантов.

Источник: Engerman S., Haber S., and Sokoloff K. *Inequality, Institutions and Differential Paths of Growth Among New World Economies*. Los Angeles: University of California; Maddison A. *Monitoring the World Economy 1820–1992*. Paris: OECD, 1995.

шинстве развитых стран имущественный ценз был отменен, избирательное право для мужчин становится всеобщим или близким к всеобщему.

Расширение избирательного права изменяет баланс сил при принятии решений об уровне оптимальной государственной нагрузки на экономику. Все большее участие в политическом процессе принимают те, кто может выиграть от повышения налогов и расширения финансируемых на данной основе перераспределительных программ. В связи с этим интересно привести выдержку из работы Дж. Адамса “В защиту конституционного правления в Соединенных Штатах Америки”. Он писал: “Если в стране введут всеобщее избирательное право, то первым делом будут отменены все долговые обязательства, затем установят высокие налоги на богатых, остальные от налогов будут освобождены, и в конце концов большинство избирателей проголосуют за всеобщий раздел имущества”⁹.

Введение всеобщего избирательного права сказывается не сразу, его влиянию противодействуют устойчивые традиции. Хотя в США всеобщее избирательное право (понимаемое как всеобщее избирательное право белых мужчин) появляется рано, укоренившиеся антиэтактистские установки позволяют десятилетиями сохранять минимальную роль государства и низкие налоги. Однако участие низкодходных групп населения в политическом процессе постепенно расширяется, и

⁹ Adams J. *Defence of the Constitutions of the United States*, vol. 1. L.: Minted For C. Dilly, in the Poultry, 1787–1788.

это, как прозорливо предвидел А. де Токвиль¹⁰, открывает дорогу активным действиям государства по реализации перераспределительных программ и соответственно повышению налогового бремени¹¹.

В конце XIX в. в Америке господствует представление, что по мере экономического развития и увеличения объемов производства государственные расходы должны расти, по темпам, которые соответствуют темпам экономического роста¹². В континентальной Европе постепенно укореняется иное мнение. Пемецкий экономист А. Вагнер, один из разработчиков реформ, формировавших системы социального страхования, выдвинул тезис о неизбежном росте государственной доли в экономике по мере экономического развития, получивший впоследствии название “закон Вагнера”. Закономерность роста роли государства в экономике Вагнер выводит из наблюдений за динамикой государственных расходов в странах западной цивилизации. Он выделяет несколько крупных групп государственных затрат и пытается доказать, что в условиях современного общества в каждой из них расходы, затрачиваемые на выполнение государственных функций, будут расти быстрее, чем общественное производство. И это не зависит от политической или социальной природы общества, в котором проявляются такие закономерности: ускоренный рост общественных затрат задан самой природой современной индустриальной экономики. Именно в усложнении экономической жизни следует искать причины расширения правительственных функций. Недостаток финансовых средств может до поры до времени сдерживать государственную активность, но в долгосрочной перспективе рост масштабов государства неизбежен¹³.

Даже в Англии под влиянием новых реальностей и идеологических течений меняется тональность споров на финансовые темы. Пар-

¹⁰ де Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992, с. 60–63, 191, 192.

¹¹ А. Мелцер и С. Ричард связывают рост доли государства в ВВП с распространением избирательных прав на граждан с доходами ниже средних. Их базовая гипотеза состоит в том, что низкодоходные группы де факто являются нетто-бенефициарами государственного перераспределения (Meltzer A., Richard S. A Rational Theory of the Size of Government. — *Journal of Political Economy*, 1981, vol. 89, No 5, p. 111–118; Meltzer A., Richard S. Why Government Grows (and Grows) in a Democracy. — *The Public Interest*, 1978, No 52, p. 117). С. Пелтман ставил под сомнение связь распространяющегося всеобщего избирательного права с уровнем государственных расходов. Он обращает внимание на то, что в США к 1870-м годам избирательное право охватывало 90% мужчин, а в Англии в это же время лишь одна треть мужчин имела право голоса; только после избирательной реформы 1884 г. эта доля достигает двух третей. Между тем государственные расходы в США были ниже и начинают расти существенно позже, чем в Англии (Peltzman S. The Growth of Government. — *The Journal of Law and Economics*, 1980, vol. 23, No 2, p. 209–211, 254). Но всеобщее избирательное право — всего лишь один из факторов, прокладывающий дорогу радикальному изменению доли государственных расходов в экономике первой половины прошлого века, на него накладываются национальные традиции, динамика политической борьбы. Тот факт, что введение всеобщего избирательного права во всех странах — лидерах современного экономического роста предшествует масштабной экспансии государственных расходов, бесспорен.

¹² Adams H. *The Science of Finance*. New York, 1898, Ch. 2.

¹³ Wagner A. Three Extracts on Public Finance. In: Musgrave R., Peacock A. (eds.). *Classics in the Theory of Public Finance*. New York, Macmillan, 1958. О законе Вагнера см. также: Herbert T. Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben. — *Finanzarchiv*, N.F. Band 21. January 1961, p. 201–247.

ламент, на протяжении всей своей истории сдерживавший расходные обязательства правительства и налоговое бремя, с конца XIX в. начинает подталкивать правительство к принятию новых расходных программ. Сбалансированный бюджет еще остается символом веры¹⁴, по представлениям о целесообразности минимизации участия государства в экономике подорваны. Дополнительные государственные обязательства оправдывают повышение налогов.

В ходу новые идеи: сами государственные расходы могут с течением времени приносить доходы. Это стимулирует расширение финансовых обязательств государства. Если в первой половине XIX в. опыт Англии задает европейские стандарты экономического развития, то на рубеже столетий образцом для подражания становится германская система социальных программ. Если возглавлявший английское правительство в 1880–1885 гг. У. Гладстон глубоко убежден в необходимости сокращать налоги и государственные расходы, то уже Д. Ллойд Джордж, премьер-министр в 1916–1922 гг., заявляет, что при его правительстве ни один налог не будет отменен. Представления английской политической элиты о роли государства изменились радикально¹⁵.

Введение в 1842 г. подоходного налога в Англии современники считали временной мерой. Он потребовался для компенсации доходов, потерянных из-за снижения импортных тарифов. Однако противоречащее многовековой английской налоговой традиции представление о прямых подоходных налогах не как исключительной мере военного времени, а как регулярных обязательных платежей¹⁶ постепенно укореняется в обществе.

В конце XIX в. на развитие налоговой системы, ее структуру все большее влияние оказывает дирижистская идеологическая волна — стремление решать социальные проблемы, используя налоговые механизмы. В 1894 г. в Англии вводится первый прогрессивный налог — на наследство. Освобождение низкодоходных групп от подоходного налога и налога на наследство, стремление переложить налоговое бремя на обеспеченные слои населения — эти меры на рубеже XIX–XX веков обеспечивают политическую поддержку решениям о повышении прямых налогов¹⁷.

¹⁴ Кроме Германии, которая перед первой мировой войной финансировала свою программу вооружений за счет масштабных займов, во всех других странах — лидерах современного экономического роста к началу войны господствовало убеждение в том, что сбалансированные бюджеты необходимы для финансовой стабильности. См.: Шумстер Й. История экономического анализа. СПб.: Университетская библиотека экономики, 2001, т. 36, с. 1001–1003, 1012, 1013.

¹⁵ Peacock A., Wiseman J. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton, Princeton University Press, 1961, p. 65.

¹⁶ В 1815 г. в одной из петиций парламента подоходный налог был охарактеризован как “полностью противоречащий свободе, отвратительный англичанам, противоречащий британской Конституции”. См.: Sabine В. *A History of Income Tax*. L.: Allen & Unwin, 1966, p. 26–43.

¹⁷ Д. Ллойд Джордж, рассматривая возможные источники средств для финансирования социальных программ, говорил о необходимости минимизации политических издержек. Отсюда идея введенного в 1909 г. прогрессивного подоходного налога на высокие доходы. См.: Webber C., Wildavsky A. *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. New York: Simon and Schuster, 1986, p. 351, 352.

В это время меняется отношение к государственным расходам и в США — последнем бастионе веры в благотворность ограниченной активности государства. Такие идеологические перемены связаны с активизацией американской внешней политики, основанной на растущей экономической и финансовой мощи страны. Непосредственным поводом к увеличению налогообложения в США послужила необходимость финансировать крупномасштабную программу строительства военного флота. В 1893 г. американский конгресс ввел подоходный налог. Верховный суд признал это решение неконституционным, поскольку налоговое бремя распределялось между штатами неравномерно. Ожесточенная борьба вокруг этого налога длилась два десятилетия, в течение которых финансовые потребности государства продолжали расти. Росло и политическое влияние коалиции популистов и либеральных республиканцев. В итоге была принята 16-я поправка к Конституции Соединенных Штатов, которая устранила препятствия на пути подоходного налога. В 1913 г. он был введен.

При всем значении произошедших в начале XX в. перемен в представлениях о роли государства в экономике и обществе доля государственных расходов в ВВП стран — лидеров современного экономического роста с 1820-х годов мало изменилась. Сам экономический рост, значительное увеличение доступных финансовых ресурсов позволяли наращивать государственные расходы при сохранении стабильного баланса доходов и расходов в ВВП.

Т а б л и ц а 3

**Доля государственных доходов в ВВП
в последней трети XIX — начале XX веков (в %)**

Годы	США	Франция	Англия	Италия
1870	7,4	15,3	8,7	12,5
1913	7,0	13,7	11,2	14,7

Источник: Tanzi V., Schuknecht L. Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective. Cambridge University Press, 2000.

На грани XIX–XX веков важнейшим аргументом против повышения доли налогов в ВВП становится не концепция минимального государства, а представление о верхних пределах налогового бремени. Существование такого ограничения ни у кого не вызывало сомнений. О его наличии в аграрных обществах прекрасно знали политики и ученые.

Отличие представлений о пределах налогового бремени от концепции минимального государства состоит в том, что ограниченность возможности мобилизовывать доходы — менее надежный инструмент сдерживания вмешательства государства в функционирование экономики. Если минимальное государство — это идеологическая конструкция, жесткая логика которой заключается в том, что люди лучше государства распорядятся своими средствами, то существование предела налогообложения — лишь гипотеза, требующая эмпирической проверки в каждой стране.

Вопреки представлениям А. Вагнера в первые десятилетия после публикации его работ в странах — лидерах современного экономического роста увеличения доли государственных расходов в ВВП не происходит. Ситуация изменяется во время первой мировой войны. До начала первой мировой войны многие считали, что изъятие государством более 10% национального продукта опасно для развития страны¹⁸. После ее окончания этот тезис стал более чем спорным.

За период 1914–1945 гг. финансовая ситуация в ведущих мировых державах изменилась, иными стали представления о роли государства в экономике и обществе, о его функциях и возможностях. Две мировые войны сыграли ключевую роль в повышении допустимых уровней государственной нагрузки на экономику.

* * *

К 1914 г. уровень жизни в странах — лидерах современного экономического роста в несколько раз превысил необходимый для существования и продолжения рода минимум, характерный для аграрных обществ. В последних попытки увеличить налоговые изъятия сверх 10–15% ВВП приводят к невозможности для крестьянского населения поддерживать жизнь и производственную деятельность и черваты социальными катаклизмами. Для современных индустриальных обществ даже в условиях глубокого кризиса, порожденного разрушительной войной и внешней угрозой, возможность увеличивать налоговое бремя выше. Здесь рост военных налогов для налогоплательщиков — серьезная неприятность, но никак не опасность умереть с голоду. Административные ресурсы, которыми начинает располагать государство для мобилизации налоговых поступлений, не сопоставимы с теми, которые были доступны в аграрную эпоху. Оно способно использовать сложные системы учета, обеспечивать налогообложение источников доходов, выпадавших из поля зрения владык аграрных государств. Все это проявилось в ходе первой мировой войны. Она вызвала беспрецедентный рост военных расходов, которые воюющие страны покрывали, поднимая налоги и прибегая к займам и эмиссионному финансированию¹⁹.

Повышение во время войны государственных расходов требует совершенствования налогового администрирования. Увеличение ставок налогообложения, невозможное прежде по политическим причинам,

¹⁸ До начала первой мировой войны в большинстве развитых стран налоговые доходы составляли менее 10% ВВП. В начале века А. Спикс, автор исследования, посвященного верхним пределам налоговой нагрузки на экономику, суммируя господствующее в ведущих странах представления по этому вопросу, отмечал, что налоги от 5 до 10% воспринимались как умеренные и разумные. Попытки мобилизовать более 10% доходов, с чем были согласны практически все специалисты, приводили к тяжелым нагрузкам на налогоплательщиков, а 15–16% были пределом, за которым дальнейшее повышение налогов оказывалось просто невозможным. См.: Bastable C. Public Finance. L.: Macmillan, 1903, p. 136.

¹⁹ К 1918 г. военные расходы Великобритании выросли до 52% ВВП. См.: Kennedy P. The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. New York: Random House, 1987, p. 267.

не встречает протеста и закрепляется в финансовых системах развитых стран послевоенного периода²⁰. С одной стороны, крупная война вызывает всплеск социальной солидарности, стремление улучшить организацию здравоохранения, рационализировать ограниченные ресурсы продовольствия²¹. Из войны участвовавшие в ней страны вышли обремененные долгами, которые было необходимо обслуживать. Но, с другой стороны, война продемонстрировала, что прежние представления о возможностях и пределах налогообложения не соответствуют реалиям современного мира. Системы налогового администрирования позволяли мобилизовать в пользу государства значительно более высокую долю ВВП²². В США и Англии, где сохраняются следы либеральных традиций, после войны начинаются споры о целесообразности отмены или снижения военных налогов²³, но и десять лет спустя государственная нагрузка на экономику в этих странах существенно выше, чем до 1914 г.

Сама логика доминирующей дирижистской идеологической волны, связывающей надежду на решение экономических и социальных проблем с участием государства в регулировании общественной жизни, способствует росту государственных расходов, повышению налогового бремени²⁴. На рубеже 1920–1930-х годов представления о роли государства в экономике прошли проверку в горниле социально-экономических потрясений — беспрецедентным обострением социальных проблем, ростом безработицы, порожденных Великой депрессией.

К 1937 г. доля государственных расходов в ВВП наиболее развитых стран возросла до 22,8% и вдвое превысила средний уровень 1913 г.²⁵ Экономический кризис подорвал веру в два фундаментальных принципа, которые считались основой ответственной финансовой политики в XIX — начале XX веков: золотовалютный стандарт и необходимость балансирования бюджета в мирных условиях. На протяжении всей истории европейской демократии сбалансированность любых шагов по расходам и доходам бюджета была механизмом, ограничивающим рост государственных обязательств. До конца XIX в.

²⁰ Peacock A., Wiseman J. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, p. 27, 1026.

²¹ Sen A. *Development as Freedom*. New York, Anchor Books, 2000, p. 49, 50.

²² Дж. Хикс связывает административную революцию, расширение государственных возможностей управлять экономикой и мобилизовывать доходы с первой мировой войной. Когда становится ясно, сколь велики возможности государства, правительству трудно отклонять предложения по увеличению социальных расходов. См.: Hicks J. *A Theory of Economic History*. Oxford, Oxford University Press, 1969, p. 162–166.

²³ Первая мировая война привела к резкому повышению максимальных ставок подоходного налога: до 15% — в 1916 г., 60 — в 1917 г., 70% — в 1918 г. После окончания войны предельные ставки подоходного налога были снижены, но сам он окончательно встраивается в экономику в качестве обычного налогового инструмента, не связанного с чрезвычайными условиями военного времени.

²⁴ Влияние доминирующих идеологических стереотипов эпохи хорошо отражает высказывание молодого У. Черчилля в 1906 г.: «Все тенденции развития цивилизации идет в сторону расширения коллективных общественных функций. Постоянно возрастающая сложность цивилизации порождает новые функции, выполнением которых должно заниматься государство, подталкивает к расширению его нынешних обязанностей» (Churchill W. *Liberalism and the Social Problem*. L.: Hodder and Stoughton, 1909, p. 80).

²⁵ См.: Tanzi V., Schuknecht L. *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 9.

среди английской политической элиты господствовало представление, что правительство не может принимать на себя обязательства, по которым будут расплачиваться его преемники²⁶. Отказ от принципа сбалансированности бюджета как элемента ответственной экономической политики ставит правительство в принципиально новые условия. Теперь политики имеют возможность соревноваться — кто выдвинет более привлекательные предложения по новым, не подкрепленным налоговыми поступлениями расходным программам; кто придумает, как снизить налоги, не сокращая расходы. Увеличение государственных расходов получает новый импульс. Формируются программы новых обязательств, и финансовое бремя подобных обязательств нужно будет нести и десятилетия спустя.

Вторая мировая война, вновь вызвавшая резкий рост государственных расходов, потребовавшая введения чрезвычайных налогов и приведшая к накоплению государственного долга, выводит государственную нагрузку на экономику на новый уровень. Но если после первой мировой войны еще предпринимались попытки снизить налоговое бремя вслед за наступлением мира, то после 1945 г. их почти не было. Характерная для развитых стран налоговая нагрузка в 7–12% ВВП после второй мировой войны повышается до 25–30%.

1950–1973 годы — необычный период в мировом экономическом развитии. Завершение войн, восстановление европейской экономики, расширение международной торговли, возможность для Западной Европы и Японии заимствовать технологический опыт мирового лидера — США, реконструировать промышленность, используя современные технологии, — все это обеспечило высокие темпы роста экономики развитых стран и всего мира. Финансовые возможности государств возрастают, появляются новые инструменты мобилизации доходов, развивается налоговое администрирование. Сначала во Франции в 1954 г., а затем во многих других развитых странах появляется налог на добавленную стоимость, повышающий долю налоговых поступлений в ВВП. Вводятся налоги на заработную плату, призванные финансировать системы социального страхования, увеличиваются объемы мобилизуемых с их помощью средств, их доля в ВВП.

Вера в способность государства подменить своими действиями то, что раньше делал рынок, рост возможностей мобилизовывать доходы, связанный и с увеличением ВВП, и с повышением качества налогового администрирования, позволяют нарастить долю государственных расходов в ВВП до беспрецедентных размеров. Г. Стиглер обращает внимание на то, что значительная часть деятельности государства связана с предоставлением услуг. Сам рост доли услуг в ВВП в условиях постиндустриального общества — важный фактор роста государственной нагрузки на экономику²⁷. В странах ОЭСР доля государственных

²⁶ Финансирование больших войн за счет займов было естественным и единственным общепринятым исключением из этого правила.

²⁷ Stigler G. Trends in Employment in the Service. Princeton New Jersey, Princeton University Press for the National Bureau of Economic Research, 1956. О факторах роста доли государства в ВВП в XX в. см. также: Nutter G. Growth of Government in the West. Washington, The AEI Press, 1978.

расходов в ВВП увеличивается с 28% в 1960 г. до 43% в 1980 г. В Бельгии, Ирландии, Японии, Испании, Швеции и Швейцарии она почти удваивается. К 1980 г. в Бельгии, Нидерландах и Швеции государственные расходы превышают 50% ВВП²⁸.

Т а б л и ц а 4

**Доля доходов расширенного правительства в ВВП
некоторых стран ОЭСР (в %)**

Страны	1960–1969 гг.	1970–1979 гг.	1980–1989 гг.	1990–1999 гг.	2000–2004 гг. (прогноз)
Австралия	24,5	28,9	33,9	35,1	36,2
Австрия	41,3	45,6	50,9	52,1	51,3
Бельгия		43,7	48,2	48,3	49,8
Великобритания		40,3	42,6	39,3	40,3
Германия	38,0	43,4	44,6	45,8	45,7
Голландия		46,9	53,0	49,3	46,2
Испания	22,7	26,6	35,6	40,0	39,7
Италия	29,3	30,7	38,2	45,9	45,2
Канада			40,2	43,8	42,4
США	28,8	30,6	31,7	33,2	33,0
Франция	39,7	42,0	48,8	50,1	51,1
Швеция	43,5	54,2	60,1	61,3	60,2
Япония		23,8	30,3	32,2	31,4
<i>Средняя по странам ОЭСР</i>	<i>33,5</i>	<i>37,7</i>	<i>42,1</i>	<i>45,0</i>	<i>44,2</i>

Источник: данные OECD.

Т а б л и ц а 5

**Доля расходов расширенного правительства в ВВП
некоторых стран ОЭСР (в %)**

Страны	1960–1973 гг.	1974–1979 гг.	1980–1989 гг.	1990–1999 гг.*
Австралия	24,4	33,6	36,6	34,7
Австрия	38,7	46,7	51	50,9
Бельгия	36	53,2	61,2	50,2
Великобритания	36,7	44,4	44,9	40,6
Германия	37,5	47,5	47,8	45,7
Голландия	40,8	52,8	60,4	47,1
Испания		26,8	39,1	42,9
Италия	33,7	42,9	49	51,3
Канада	31,6	39,2	45	44,7
США	29,4	32,5	35,8	32,7
Финляндия	30,3	38,7	43,5	52,6
Швейцария	20,3	29,2	30,3	
Швеция	38,9	54,4	62,9	60,2
Япония	19,5	28,4	32,8	33,2
<i>Средняя по странам ОЭСР</i>	<i>31,7</i>	<i>40,9</i>	<i>46,2</i>	<i>44,6</i>

* Расчеты на основе таблицы General Government Total Outlays (OECD Economic Outlook. OECD, 2001, p. 230).

Источник: OECD Historical Statistics 1960–1993. OECD, 1995, p. 72.

²⁸Tanzi V., Schuknecht L. Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective, p. 16.

Неудивительно, что с начала первой мировой войны и до конца 1970-х годов тезис о существовании верхних границ налогообложения окончательно вышел из употребления, а его использование стало опасным для профессиональной репутации²⁹. В это время попытки оценить верхние пределы налогообложения стали неблагодарным занятием. До середины 1950-х годов данная тема не привлекала внимания исследователей. Отсутствие интереса к ней связано с тем, что в период выхода на новый уровень равновесия повышение налогового бремени проходит относительно безболезненно³⁰. В конце 1980-х годов, когда определились новые, характерные для постиндустриального общества границы налогового бремени, опасения совершить ошибки в определении границ государственной нагрузки на экономику заставляли специалистов по финансам крайне осторожно относиться к любым долгосрочным прогнозам финансовой динамики³¹.

В то время, когда окончательно складывается представление о безграничных возможностях государства мобилизовывать доходы и перераспределять ВВП, не нанося при этом ущерба экономическому развитию, приобретают современные очертания системы пенсионного обеспечения, пособий по безработице, семейных пособий, государственного финансирования образования и здравоохранения, характерные для стран-лидеров современного экономического роста. Эти институты на десятилетия вперед задают уровень финансовых обязательств, закрепленных законом и политическими реалиями³².

* * *

К середине 1970-х годов ресурсы форсированного роста, связанного с послевоенным восстановлением в Западной Европе, уже исчерпаны, технологическое отставание от США сократилось, повышение

²⁹ К. Кларк был одним из немногих экономистов, которые в середине XX в. отстаивали тезис о существовании верхних пределов налогообложения. Он оценивал его в 25% ВВП. В частной переписке с К. Кларком, по его свидетельству, Дж. Кейнс соглашался с тем, что 25% представляются и ему разумной долей в общественном продукте (Clark C. *Taxmanship: Principles and Proposals for the Reform of Taxation*. Hobart paper 26. L.: Institute of Economic Affairs, 1964). См. также: Clark C. *The Conditions of Economic Progress*. L.: Macmillan and Co., 1940; Clark C. *Public Finance and Changes in the Value of Money*. — *Economic Journal*, 1945, vol. 55, No 4.

³⁰ Подробнее см.: *Public Expenditure and Government Growth*. Forte F., Peacock A. (ed.). Oxford, Basil Blackwell, 1985. Характерные для 1950-х годов представления о возможности безграничного повышения ставок налогообложения для финансирования государственных расходов хорошо отражены в работе: Break G. *Income Taxes and Incentives to Work: An Empirical Study*. — *American Economic Review*, 1957, vol. 47, No 5, p. 529–549. Автор доказывает, что дальнейшее повышение прогрессивности подоходного налога в США не окажет негативного воздействия на рынок труда и стимулы к труду.

³¹ Stein H. (ed.). *Tax Policy in the Twenty-First Century*. New York–Chichester–Brisbane–Toronto–Singapore, John Wiley & Sons, 1988, p. 3.

³² Й. Шумпетер одним из первых обратил внимание на угрозу кризиса “налогового государства”, в котором рост государственных возможностей мобилизовывать доходы вызывает увеличение социальных обязательств и дальнейшее повышение налогового бремени, что рано или поздно оказывается несовместимым с экономическим ростом. Прогноз Й. Шумпетера намного опередил время, но оказался верным (Schumpeter J. A. *The Crisis of the Tax State*. — *International Economic Papers*, 1954, No 4, p. 5–38).

цеп на нефть породило серьезные трудности в экономическом развитии стран-лидеров. Среднегодовые темпы роста мировой экономики за период 1973–2000 гг. ниже беспрецедентных темпов предшествующего периода. В начале 1980-х годов наиболее развитые страны, быстро парализующие социальные расходы, вновь сталкиваются с тем фактом, что верхние пределы налогообложения все же существуют. В этих странах в мирное время возникают крупные и устойчивые бюджетные дефициты, свидетельствующие о кризисе государственных финансов. Замедляется рост доли налоговых отчислений в ВВП³³.

Наиболее острый характер финансовый кризис приобрел в странах с самой высокой долей государственных расходов в ВВП. К концу 1970-х годов в Швеции, которая к этому времени стала мировым лидером по государственной нагрузке на экономику, получают распространение массовое уклонение от уплаты налогов, отказ от сверхурочных работ, налоговое планирование. Даже социал-демократические правительства осознают, что дальнейшее повышение НДС и платежей по социальному страхованию невозможно. Это заставляет их идти на снижение бюджетных расходов. Однако лишь финансовый кризис начала 1990-х годов потребовал серьезных реформ в сфере государственных обязательств³⁴.

Высокоразвитые индустриальные страны, в первую очередь те, которые стали лидерами по росту государственных расходов, в конце 1970-х – начале 1980-х годов вплотную подошли к верхнему пределу, за которым наращивание налогового бремени оказывается либо невозможным из-за растущего сопротивления налогоплательщиков, либо непродуктивным из-за расширения теневой экономики³⁵. Высота этого налогового “плато” определяется особенностями социально-экономической истории и социально-экономической структуры каждого государства. Специалисты по государственным доходам сформулировали такую гипотезу: верхний уровень налоговых изъятий выше в небольших и однопородных по национальному составу странах, унитарных государствах, где налогоплательщики легче принимают повышенное налоговое бремя, и ниже в больших, дифференцированных в социально-культурном

³³ П. Курант, Е. Грамлик и Д. Рубинфельд одними из первых отметили наличие в условиях постиндустриального общества верхних пределов налоговых изъятий, за которыми неизбежны рост бюджетного дефицита и снижение экономического потенциала (Courant P., Gramlich E., Rubinfeld D. Public Employee Market Power and the Level of Government Spending. — *American Economic Review*, 1979, vol. 69, No 5, p. 91–93).

³⁴ Hadenius S. *Swedish Politics During the 20th Century*. Stockholm, The Sweden Institute, 1988, p. 141.

³⁵ Исследования В. Танзи и Б. Фрея демонстрируют воздействие повышения налогового бремени на расширение теневой экономики (Frey B. Are There Natural Limits to the Growth of Government? In: *Public Expenditure and Government Growth*; Tanzi V. Monetary Policy and Control of Public Expenditure. In: *Public Expenditure and Government Growth*). Дж. Лукас в своей работе показал, как население, воспринимая налоги как чрезмерные и несправедливые, начинает морально оправдывать уклонение от их уплаты (Lucas J. On Justice. Oxford, Clarendon Press, 1980, p. 233). Данные проведенного в 1988 г. обследования показали, что 40% американских семей недоплачивают установленные налоги (Andreoni J., Brian B., Feinstein J. Tax Compliance. — *Journal of Economic Literature*, 1998, vol. 36, No 2, p. 820).

отношении федеративных государств. Факты подтверждают ее справедливость. Среди развитых стран относительно высоко налоговое бремя лишь в двух федерациях — в Германии и Австрии, в большинстве же федеративных государств оно ниже, чем в унитарных³⁶.

Наличие верхнего предела налогообложения вовсе не означает, что каждая страна должна его достичь. Индустриализация, новые возможности мобилизации финансовых ресурсов позволяют государству изымать от 20 до 50% ВВП. Выбор пределов налогообложения определяется специфическими чертами того или иного общества, его идеологическими установками³⁷. Нет социально-экономических аргументов в пользу того, что верхний предел налогообложения оптимален для экономики любой страны. Напротив, сопоставление налоговой нагрузки и социальных индикаторов опровергает такое предположение.

Беда многих развитых стран состоит в том, что современный набор социальных программ, которые определяют бюджетную нагрузку, сформирован в 1950–1970-е годы, когда темпы экономического роста, компенсировавшие предшествующий период низкой экономической активности, были аномально высокими, доля государственных изъятий быстро росла. Тогда казалось, что государство может позволить себе все. Теперь же темпы экономического роста снизились, налоговая нагрузка достигла верхних пределов, а дальнейшее увеличение государственных расходов приводит к кризису государства всеобщего благосостояния. Сегодня и на ближайшее десятилетие это главная проблема большинства развитых стран.

Период 1914–1980 гг. — время, когда в экономике торжествовала политика наращивания государственной активности. Она опиралась на возможности индустриального общества, рост налоговой базы. К началу 1980-х годов благодаря дирижистской политике предшествующих десятилетий был заложен потенциал роста социальных обязательств, обусловленный завершением демографического перехода и старением населения. Когда наиболее однородные в социально-культурном отношении страны вышли на уровень налоговых изъятий, составляющий примерно 50% ВВП, перед ними по-прежнему стояла задача увеличения социальных расходов. До этого времени страны-лидеры современного экономического роста весь XX век не проводили значимых программ по сокращению государственных обязательств. Теперь важнейшей частью политической жизни становится борьба, развернувшаяся вокруг таких программ.

Современная налоговая система формируется в мире, пережившем катаклизмы двух мировых войн. Она обретает свои нынешние формы в 1950 — начале 1960-х годов, когда сохраняются серьезные торговые барьеры и национальные правительства выстраивают свою экономи-

³⁶ Д. Мюллер и П. Мюррелл продемонстрировали связь этнической разнородности страны с долей государственных расходов ВВП: в этнически гомогенных странах участие государства в экономике, как правило, выше (Mueller D., Murrell P. Interests Groups and the Political Economy of Government Size. In: Public Expenditure and Government Growth).

³⁷ О роли доминирующих идеологических установок в определении доли государства в ВВП см.: Hinrichs H. A General Theory of Tax Structure Change during Economic Development. Cambridge, The Law School of Harvard University, 1966, p. 578, 579.

ческую политику самостоятельно. К концу XX столетия этот мир меняется. Экономики становятся открытыми, происходит либерализация торговли, валютных режимов и рынка капитала. Все это стимулирует рост налоговой конкуренции, перемещение бизнеса в страны с более благоприятным налоговым режимом, ограничивает свободу маневра правительств в формировании своих налоговых систем. В первую очередь речь идет о налогах на прибыль корпораций, ставки которых под влиянием международной конкуренции начинают снижаться³⁸.

Пока экономика росла высокими темпами, инфляция оставалась низкой, что было характерно для 1950–1960-х годов, общество принимало рост налогового бремени. После 1973 г. экономический рост замедляется, увеличивается инфляция. Происходит это в условиях прогрессивной системы подоходного налогообложения, автоматически увеличивавшей налоговую нагрузку. Это вызывает все большее сопротивление налогоплательщиков.

Последовавшая за исчерпанием возможностей парализовать долю государственных расходов в экономике инфляционная волна 1970 — начала 1980-х годов в корне изменила доминирующую в мире идеологическую атмосферу. Такой поворот начался с налоговой реформы, проведенной Р. Рейганом в начале 1980-х годов. К этому времени предельная ставка налогообложения доходов США составляла 75%. К 1989 г. она сократилась до 28%. Во время правления М. Тэтчер в Великобритании предельная ставка подоходного налога снизилась с 98% в 1970-е годы до 40%³⁹. Почему же идейный климат в мире повернулся в сторону традиционного либерализма? Одна из причин состояла в том, что расходы превысили возможности правительств их финансировать: слишком сильно выросли долги и бюджетные дефициты. Для западноевропейских государств поддерживать привычный уровень благосостояния стало все более обременительной задачей.

Такой поворот событий обусловил финансовые реформы последних десятилетий XX в. с характерными для них попытками снизить предельные ставки налогообложения, расширить налоговую базу, ограничить государственные расходы. Однако идеологические волны нового времени по-разному сказались на государственных расходах и доле государства в экономике. Первая из них, порожденная дирижистскими идеями, катилась “по морю” многократного увеличения доли государственных расходов в ВВП. Реформы конца XX в. позволили лишь приостановить темпы роста государственной нагрузки на экономику. Почти нигде они не приводят к значительному снижению доли ВВП, перераспределяемого государством. Несмотря на попытки реформ, направленных на ограничение государственных расходов, эта доля в 1980–1990-е годы продолжала возрастать, хотя и более низкими темпами, чем прежде: 1990 г. — 44,8 % ВВП, 1994 г. — 47,2% (в среднем по странам ОЭСР).

Сколько бы приходящие к власти правительства ни метались между социалистической и либеральной риторикой, жизнь заставила их проводить программы, ограничивающие государственные обязательства.

³⁸ Tanzi V. Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems. IMF Working Paper, 1996.

³⁹ Naisbitt J., Aburdene P. Megatrends 2000. L.: Pan Books Ltd, 1985, p. 17.

Налицо радикальное изменение идеологического тренда — от социалистической и социал-демократической идеологии образца 1920–1970 годов к неоллиберализму пачала 1980-х годов. Это отнюдь не уступка конъюнктуре — перемены диктует логика постиндустриального перехода, выход стран-лидеров на новые верхние границы палогообложения.

Как уже отмечалось, прогнозировать дальнейшее развитие событий в странах — лидерах современного эконопического роста — занятие неблагоприятное. Однако возросшее в этих странах в конце 1970 — начале 1980-х годов сопротивление росту палогообложения, осознание политическими элитами невозможности повышения палоговых ставок отражают объективную реальность: государственные расходы вышли на предельный уровень. Он не универсален, зависит от комплекса социокультурных факторов, специфичных для разных стран и регионов, но обусловленные им ограничения универсальны.

Развитым странам вновь приходится приспосабливаться к ограниченным фискальным возможностям государства. В США с конца 1970-х годов рушится сформировавшийся в предшествующие десятилетия консенсус двух ведущих политических партий, которые поддерживали высокие палогии. В Японии серьезное сопротивление встречают попытки ввести палог на добавленную стоимость. В Германии ширится недовольство растущим палогообложением, растет разочарование в возможностях государства решать стоящие перед страной проблемы. В Италии распространяется занятость в неформальном секторе, большая часть населения уклоняется от уплаты палогов. Формы реагирования общества на государственную перегрузку экономики для разных стран специфичны, но суть этой реакции одна: они устанавливают жесткие ограничения возможности дальнейшего наращивания доли государственных расходов в ВВП.

Итак, верхние пределы палоговой нагрузки существуют, в том числе и для наиболее развитых государств. Доминировавшее в период 1910–1970-х годов представление о возможности безграничного повышения доли государственных изъятий, не наносящего ущерба экономике и обществу, о справедливости закона Вагнера, оказалось ошибочным. Можно спорить, где лежит этот предел для той или иной страны с ее размерами душевого ВВП, национально-культурным составом населения, традициями. Но он определенно есть. Есть и стандартный набор механизмов обратной связи, которые запускаются при превышении данных пределов: рост тепловой экономики, перенос бизнеса в другие страны, фискальная нестабильность, ускорение инфляции, накопление долга, падение темпов экономического роста, политическая консолидация тех, кто возражает против дальнейшего повышения палогов. Когда государственные расходы превышают 30% ВВП, их рост уже не улучшает социальные показатели — здоровья населения, средней продолжительности жизни, образовательного уровня⁴⁹.

⁴⁹ Об отсутствии связи между долей государственных расходов в ВВП и важнейшими показателями качества жизни в странах ОЭСР см.: Tanzi V., Schuknecht L. *The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries*; Tanzi V., Schuknecht L. *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 98–119.

* * *

Для социалистических стран в силу специфики избранной модели социально-экономического развития, предполагающей определяющую роль в ней государства, выход на высокие доли доходов и расходов государства в ВВП происходит на относительно ранних стадиях развития (см. табл. 6).

Т а б л и ц а 6

**Доля государственных доходов в ВВП СССР
с конца 1920-х по конец 1980-х годов (в %)**

Годы	Доля государственных доходов в ВВП
1923 / 1924	12,6
1929 / 1930	28,7
1935	39,1
1940	47,9
1950	58,9
1980	47,6
1985	49,7
1990	51,3

Источник: расчеты С. Синельникова на основе данных Госкомстата и Минфина РФ.

К моменту краха социалистической системы государственная нагрузка на экономику в СССР и восточноевропейских странах находится на уровне, близком к 50% ВВП, то есть таком, который оказался в конце XX в. предельным для наиболее развитых стран, характеризующихся высокой социально-культурной однородностью и обладающих хорошо отлаженным государственным аппаратом. Он выше, чем тот, который достигнут в рыночных экономиках с уровнями душевого ВВП, характерными даже для наиболее развитых постсоциалистических стран.

Крах политических и экономических институтов социализма запускает процесс постсоциалистической рецессии с падением производства, растягивающийся на 3–7 лет. На нее накладывается кризис системы мобилизации государственных доходов. Инструменты, которые использовались при социализме, не адекватны рыночным условиям. Формирование налоговой системы, позволяющей мобилизовать необходимые государству доходы в принципиально изменившейся ситуации, требует времени. И все это происходит на фоне растянутого во времени периода высокой инфляции, которая обусловлена ликвидацией денежного «навеса», накопленного в позднесоциалистический период, а также слабой монетарной политикой. Высокая инфляция подрывает доходную базу бюджета, и в этом кроется причина финансового кризиса. Лишь после преодоления данного кризиса происходит снижение инфляции, стабилизация доходов бюджета. На это уходит несколько лет. Затем постсоциалистические страны выходят на разные показатели доли государственных доходов в ВВП, от 15 до 50% ВВП.

Существенное влияние на специфику национальных траекторий экономической эволюции оказывают два фактора. Первый из них —

**Доля государственных расходов в ВВП
в постсоциалистических странах в 2001 г.**

Страны	Совокупные государственные расходы в % к ВВП	Страны	Совокупные государственные расходы в % к ВВП
Азербайджан	19,9	Польша	45,2
Албания	31,5	Россия	35,8
Армения	23,9	Румыния	34,6
Беларусь	31,3	Словакия	47,7
Болгария	37,4	Словения	44,3
Венгрия	43,0	Таджикистан	16,3
Грузия	18,2	Туркменистан	24,4
Казахстан	22,4	Узбекистан	32,5
Киргизия	28,0	Украина	36,6
Латвия	37,6	Хорватия	46,0
Литва	31,4	Чехия	45,2
Македония	40,6	Эстония	37,8
Молдова	27,4		

Источник: EBBR, Transition report 2002 — Economic transition in central and eastern Europe and the CIS. OECD, 2002, p. 63.

уровень экономического развития к моменту краха социализма. Как правило, страны, в которых он был выше, добиваются финансовой стабилизации при более высоких показателях государственной нагрузки. Второй — характеристики переходного процесса, протяженность периода высокой инфляции, масштабы инфляционного кризиса. Там, где период высокой инфляции оказался растянутым, глубина падения доли государственных доходов в ВВП обычно больше.

Можно условно выделить две группы постсоциалистических стран с различными финансовыми результатами постсоциалистического перехода, важными для оценки стратегических проблем их развития. Первая — это постсоциалистические государства Восточной Европы и Балтии. При различиях национальных траекторий важными для большинства из них была близость к Европе, Европейскому союзу, ориентация на скорейшее присоединение к ЕС. Период падения государственных расходов здесь оказался коротким, доля государственных расходов в ВВП стабилизировалась на высоком уровне. Пример такого развития событий — Польша, играющая в этом регионе экономическую роль, сопоставимую с российской в СНГ. Но именно в Польше — постсоциалистической стране, первой восстановившей экономический рост и превывсившей предшествовавший краху социализма максимум национального ВВП, проявились и долгосрочные проблемы, порожденные такой эволюцией. Удовлетворительно функционирующая налоговая система, раннее начало экономического роста, стремление сгладить социальные издержки рыночной реформы привели к экспансии государственных социальных обязательств. Доля пенсионных расходов в ВВП в Польше достигла уровня 15% — показателя, высокого даже для большинства наиболее развитых стран. Перегрузка экономики социальными обяза-

тельствами и соответственно масштабы палогового бремени в условиях исчерпания ресурсов восстановительного роста становятся угрозой долгосрочным перспективам развития страны.

Все это складывается на необходимость адаптации восточноевропейских стран и стран Балтии к стандартам ЕС, выработанным для государств с более высоким уровнем развития и соответственно предполагающим дополнительные расходные обязательства. Сама Западная Европа сталкивается с долгосрочными проблемами, порожденными негибкостью рынка труда, несоответствием систем социальной защиты реалиям постиндустриального общества. Постсоциалистические страны Восточной Европы вынуждены решать их на более низком уровне развития, при ограниченных финансовых ресурсах и в условиях, когда свобода маневра в области институциональных реформ и выработки экономической стратегии ограничена членством в ЕС. В какой степени преимущества, обеспечиваемые доступом к европейскому рынку товаров, рабочей силы и капитала, и финансовая помощь ЕС позволят решить эти проблемы, покажет время. В любом случае развитие событий в странах данного региона будет определяться успехами институциональных реформ и социально-экономической стратегией, вырабатываемой в рамках Евросоюза. Европейская ориентация позволила восточноевропейским странам решить проблемы переходного периода импортировать политическую и социальную стабильность, но в долгосрочной перспективе сократила свободу маневра в выработке национальной стратегии развития.

Для второй группы постсоциалистических стран, отдаленных от объединенной Европы и, очевидно, не имевших перспектив быстрого вступления в Евросоюз, период переходного кризиса оказался более растянутым, масштабы падения производства больше, а финансовый кризис более глубоким. Доля государственных доходов в экономике к моменту начала восстановительного роста здесь оказалась ниже, чем в восточноевропейских государствах и странах Балтии. Преодоление бюджетного кризиса, торможение инфляции потребовали более жесткого сокращения государственных расходов. Ограниченность финансовых ресурсов почти не оставляла свободы маневра для наращивания государственных расходов и обязательств, подталкивала к реформам, позволяющим ограничить государственную нагрузку на экономику. Отсутствие перспектив вступления в ЕС означает, что никто не снимает с национальных элит ответственность за выработку самостоятельной и долгосрочной стратегии развития, в том числе и в решении вопроса об оптимальных условиях государственной нагрузки на экономику.

В конце 1990 — начале 2000-х годов в России шла оживленная дискуссия по поводу государственной нагрузки на экономику. Одни авторы увязывали перспективы экономического роста России со скорейшим снижением государственной нагрузки на экономику, другие отстаивали тезис, что ограничение государственной нагрузки — лишь один из факторов экономического роста и сам по себе без институциональных реформ во многих областях он не позволит заложить основу

устойчивого развития⁴¹. Обсуждение того, в какой степени масштабы государственной нагрузки на экономику влияют на темпы экономического роста, в экономической литературе идет давно и не принесло однозначных результатов⁴². И вызвано это не недостатком усилий, а тем, что сами эти взаимосвязи различны на разных уровнях и этапах развития. Для каждого уровня душевого ВВП существуют специфические диапазоны уровней налоговых нагрузок на экономику. Можно предположить, что при приближении к верхней границе такого диапазона перегрузка экономики начинает негативно сказываться на темпах экономического роста. Это соответствует здравому смыслу, хотя однозначно и не доказано. Если для стран-лидеров на индустриальной стадии их развития существовали уровни налогового бремени, приводящие к замедлению темпов развития, то до 1960–1970-х годов данный фактор себя не проявил. Можно предположить, что ввиду комплекса исторических причин, унаследованных от исторической традиции XIX в., масштабы государственной нагрузки в данных странах были ниже тех, при которых возникают проблемы с экономическим ростом.

Итак, уровень государственных расходов, как правило, выше в этнически компактных странах, с устойчивыми традициями социальной солидарности (таких, как скандинавские страны), чем в больших, этнически разнородных государствах (таких, как США). Они более высоки в унитарных государствах, чем в федеративных с аналогичным уровнем развития. Для России — страны этнически разнородной и федеративной — это означает, что уровни государственных изъятий, совместимые с устойчивым функционированием налоговой и финансовой систем, даже на высоких ступенях развития ниже показателей, характерных для унитарных стран с однородным населением. Если учесть, что и сегодня уровень доходов расширенного правительства России в ВВП выше, чем в США, можно предположить, что в долгосрочной перспективе возможность устойчивого повышения государственной нагрузки на экономику маловероятна⁴³. Осознание факта ограниченной возможности наращивания государственной активности особенно важно на фоне тех институциональных изменений, которые характерны для постиндустриального мира.

⁴¹ Илларионов А. Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост. — Вопросы экономики, 2002, № 9; В. Мау. Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития. — Вопросы экономики, 2002, № 7; Улюкаев А. Потребность в экономической политике. — Русская мысль (Париж), 2000, 16 марта, № 4309.

⁴² Kuznets S. Modern Economic Growth. Rate, Structure and Spread. New Haven and London, Yale University Press, 1966; Kuznets S. Total Output and Production Structure. Cambridge, 1971; Meadows S., Meadows D., Randers J., Behrens W. The Limits to Growth. New York, 1974; Meadows S., Meadows D., Randers J. Beyond the Limits. Postmill, 1992; North D., Thorns R. The Rise of the Western World. Cambridge, 1973; Jones E. The European Miracle: Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia. Cambridge, Cambridge University Press, 1981; Morris C., Adelman I. Nineteenth Century Development Experience and Lessons for Today. — World Development, 1989, vol. 17, No 9, p. 1417–1432; Morris C., Adelman I. Society, Politics & Economic Development. A Quantitative Approach. The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1967.

⁴³ В данном случае мы абстрагируемся от краткосрочных колебаний этой доли, связанных с колебаниями цен на нефть и их значением для российского бюджета.