

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В БЫВШИХ КОММУНИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ*

Марек Домбровски, Радзислава Гортат**

Резюме

Результаты первого десятилетия экономической трансформации очень неоднородны и распределены по субрегиональному принципу. Группа «ведущих реформаторов» состоит из капиталистических демократических стран Центральной Европы и стран Балтии, имеющих средний уровень дохода на душу населения. Вторая группа менее продвинутых реформаторов включает главным образом страны Содружества независимых государств (СНГ) с низким уровнем дохода на душу населения или доходом ниже среднего, где и капитализм, и демократия все еще находятся в незрелом состоянии и иногда значительно искажены. Такая дифференциация может быть объяснена главным образом принятыми стратегиями трансформации и определяющими их политическими факторами. Важную стимулирующую роль сыграла также перспектива европейской интеграции. Быстрые реформы позволили сократить период временного системного вакуума, разрушить инерцию старой системы и максимально использовать первоначальное политическое окно возможностей. Способность отдельных стран следовать эффективной (то есть быстрой) стратегии реформ определялась масштабом первоначальных политических изменений и дальнейших событий в сфере институциональных и политических реформ. В целом наблюдалась очень сильная корреляция между прогрессом политических и экономических преобразований. Рассматривая роль конкретных институциональных решений, необходимо подчеркнуть преимущество парламентского или парламентско-президентского строя над президентской или президентско-парламентской системой. Первые помогли построить прозрачную и относительно стабильную систему политических партий, в то время как последние способствовали политической фрагментации, безответственному поведению законодательной власти и олигархическому капитализму.

Ключевые слова: трансформация, политические системы, демократизация, избирательные системы, институциональные реформы

* Dabrowski, M., Gortat, R. (2002) Political Determinants of Economic Reforms in Former Communist Countries, *Studies and Analyses CASE*, 242.

© Dabrowski, Gortat, 2002; © CASE, 2002

** Марек Домбровски – профессор, председатель Совета Центра социально-экономических исследований, CASE (г. Варшава, Польша) (e-mail: Marek.Dabrowski@case.com.pl); Радзислава Гортат – старший научный сотрудник CASE (e-mail: Radzislawa.Gortat@case.com.pl). Данная статья представляет собой сокращенную и переработанную версию более полной работы «Политические и экономические институты, рост и бедность: опыт стран с переходной экономикой», подготовленной для «UNDP Human Development Report – 2002». Авторы хотели бы выразить благодарность Гжегожу Климу и Войтеху Мазуркевичу за помощь в подборе необходимых материалов и статистических данных. Работа отражает исключительно личное мнение авторов и может не отражать мнение UNDP, CASE и других организаций, с которыми могут быть связаны авторы, несущие полную ответственность за качество данной работы.

1. ВВЕДЕНИЕ

В последние годы роль хорошего государственного управления, прозрачности и подотчетности правительства в поддержании экономического роста все больше и больше признавалась мировым сообществом (см., например, World Development Report (2002)). Опыт стран Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза представил дополнительные доказательства в пользу гипотезы о том, что хорошие политические и экономические институты имеют большое значение. Эти страны должны были преодолеть наследство коммунистической идеологии, авторитарных режимов и централизованно планируемой экономики в относительно короткий срок.

Достигнутые результаты трансформационного процесса неодинаковы. Несколько упрощая, мы можем выделить две большие группы переходных стран в соответствии с достигнутым прогрессом в экономических и политических реформах. Первая группа, которую можно назвать «ведущими реформаторами», состоит из капиталистических демократических стран Центральной Европы и Балтии, имеющих средний уровень дохода на душу населения. Вторая группа менее продвинутых реформаторов включает главным образом страны Содружества независимых государств с низким уровнем дохода или доходом ниже среднего, где и капитализм, и демократия все еще находятся в незрелом состоянии и иногда значительно искажены.

В течение первого десятилетия трансформации первая группа показала намного лучшие экономические и социальные результаты, чем вторая. Пытаясь найти причины подобной дифференциации, рано или поздно мы неизбежно должны прийти к роли политических и экономических институтов, таких как конституционное разделение властей, избирательные системы, политические партии, свобода средств массовой информации (СМИ), гражданские общественные организации, правовые нормы, независимая и эффективная судебная система, независимость центрального банка и др. В данной работе будут проанализированы некоторые из этих институциональных факторов с учетом их влияния на экономическое и социальное развитие переходных стран.

Работа построена следующим образом: в разделе 2 дана краткая характеристика результатов трансформации в экономической и социальной сфере в целом. Эти результаты дают основу для классификации переходных стран в соответствии с вышеуказанными признаками. В разделе 3 показана взаимозависимость между экономическими и политическими реформами и ролью политических факторов в определении результатов экономической трансформации. Раздел 4 включает более глубокий анализ политических моделей, доминирующих в странах анализируемого региона. Кроме того, здесь обсуждается роль отдельных политических институтов, таких как конституционное разделение властей, избирательные системы и политические партии. В разделе 5 обсуждается, как неудачные политические и экономические институты оказывают влияние на состояние экономической и социальной сфе-

ры. Мы пытаемся показать, каким образом люди могут быть лишены результатов экономического роста, возможности контролировать свои правительства и участвовать в процессах глобализации. В разделе 6 представлены общие выводы.

2. ДЕСЯТЬ ЛЕТ ТРАНСФОРМАЦИИ: ПОБЕДИТЕЛИ И ПРОИГРАВШИЕ

Большинство стран Центральной и Восточной Европы начали переход к капитализму и демократии в 1989–1990 гг. Начало аналогичного процесса в бывшем Советском Союзе пришлось по крайней мере на два года позже. Основные мероприятия по макроэкономической стабилизации и комплексной либерализации экономики были начаты в конце 1989 г. и начале 1990-х гг. в Польше и бывшей Югославии; в начале 1991 г. – бывшей Чехословакией и Болгарией; в конце 1991 г. – Словенией (одной из преемниц бывшей Югославии); в 1992 г. – Албанией, Эстонией, Латвией, Литвой и Россией; в конце 1993 г. – Хорватией, Македонией, Молдовой и Кыргызстаном; в 1994–1995 гг. – Казахстаном, Арменией, Грузией и Азербайджаном. Венгрия, значительно продвинувшаяся в построении рыночного механизма в 1980-х гг. и имеющая умеренный уровень инфляции, следовала политике более постепенных преобразований. Такой же стратегии следовала Румыния, но с намного худшими результатами. Некоторые страны, такие как Беларусь, Туркменистан и Узбекистан, пока не начали серьезного полномасштабного перехода к рыночной экономике.

Результаты первого десятилетия экономической трансформации очень неоднородны и распределены по субрегиональному принципу. В целом можно выделить две основные субрегиональные группы стран: (1) Центральная Европа и страны Балтии (ЦЕБ) и (2) страны СНГ. Кроме того, некоторые страны Балканского региона можно отнести к промежуточной категории. Однако эта категория исчезает по мере того, как все больше и больше стран Балканского региона становятся на путь быстрых реформ и европейской интеграции.

Страны ЦЕБ могут быть охарактеризованы как «ведущие реформаторы», или демократические капиталистические страны со средним уровнем дохода на душу населения, близкие к вступлению в ЕС. Им удалось достичь:

- устойчивого роста после относительно короткого периода трансформационного спада. В табл. 1 показан рост в отдельных переходных странах, а на рис. 1 сравниваются показатели роста в двух анализируемых субрегионах. Расхождение немного сократилось в 2000–2001 гг., когда экономический рост возобновился (см. ниже) в большинстве стран СНГ, а некоторые страны ЦЕБ, наоборот, испытали замедление темпов экономического роста;
- низкого и стабильного уровня инфляции. В табл. 2 показано, что годовая инфляция во всех странах ЦЕБ, кроме Румынии, уже близка к 10% или меньше этой величины, которая рассматривается как пороговое значение зоны низкой инфляции (см. Dabrowski et al. (1999));

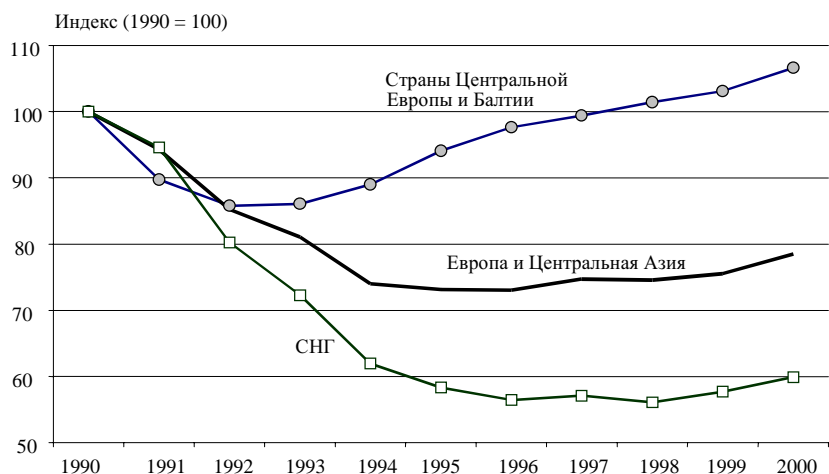
- умеренного или высокого уровня монетизации: в большинстве случаев в диапазоне от 25 до 45%, в Чехии и Словакии – свыше 70%;
- низкого или умеренного уровня дефицита государственного бюджета, который в большинстве случаев может быть устойчиво профинансирован. Однако для стран ЦЕБ характерен очень высокий уровень совокупных государственных расходов (преждевременное посткоммунистическое «государство всеобщего благосостояния»), значительно превышающих 40% ВВП;
- существенного прогресса в построении базовых рыночных институтов. Табл. 3 дает более полное представление об этой сфере;
- либерального предпринимательского климата (особенно для малых и средних частных фирм – см. рис. 2) и значительного притока иностранных инвестиций (см. табл. 4);
- достаточно хорошо развитого, здорового и современного финансового сектора;
- торгово-экономической интеграции с ЕС и очевидных перспектив вхождения в ЕС.

Таблица 1

Рост реального ВВП в странах с переходной экономикой, 1989–2000 гг.
(%, год к году)

Страны	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1999, 1989 = 100
Албания	9.8	-10.0	-28.0	-7.2	9.6	8.3	13.3	9.1	-7.0	8.0	7.3	7.0	95
Болгария	0.5	-9.1	-11.7	-7.3	-1.5	1.8	2.1	-10.9	-6.9	3.5	2.4	4.0	67
Хорватия	-1.6	-7.1	-21.1	-11.7	-8.0	5.9	6.8	6.0	6.5	2.5	-0.3	3.5	78
Чехия	1.4	-1.2	-11.6	-0.5	0.1	2.2	5.9	4.8	-1.0	-2.2	-0.2	2.0	95
Эстония	8.1	-6.5	-13.6	-14.2	-9.0	-2.0	4.3	3.9	10.6	4.7	-1.1	5.0	77
Венгрия	0.7	-3.5	-11.9	-3.1	-0.6	2.9	1.5	1.3	4.6	4.9	4.5	6.0	99
Латвия	6.8	2.9	-10.4	-34.9	-14.9	0.6	-0.8	3.3	8.6	3.9	0.1	4.5	60
Литва	1.5	-5.0	-5.7	-21.3	-16.2	-9.8	3.3	4.7	7.3	5.1	-4.2	2.2	62
Македония	0.9	-9.9	-7.0	-8.0	-9.1	-1.8	-1.2	1.2	1.4	2.9	2.7	5.0	74
Польша	0.2	-11.6	-7.0	2.6	3.8	5.2	7.0	6.1	6.9	4.8	4.1	5.0	122
Румыния	-5.8	-5.6	-12.9	-8.8	1.5	3.9	7.1	3.9	-6.1	-5.4	-3.2	1.5	76
Словакия	1.4	-2.5	-14.6	-6.5	-3.7	4.9	6.7	6.2	6.2	4.1	1.9	2.0	100
Словения	-1.8	-4.7	-8.9	-5.5	2.8	5.3	4.1	3.5	4.6	3.8	4.9	5.1	109
ЦЕБ / Балканская группа	-0.1	-6.6	-10.7	-3.2	0.3	3.7	5.4	4.1	3.6	2.6	2.1	4.1	97
Армения	14.2	-7.4	-11.7	-41.8	-8.8	5.4	6.9	5.9	3.3	7.2	3.3	3.5	42
Азербайджан	-4.4	-11.7	-0.7	-22.6	-23.1	-19.7	-11.8	1.3	5.8	10.0	7.4	7.5	47
Беларусь	8.0	-3.0	-1.2	-9.6	-7.6	-12.6	-10.4	2.8	11.4	8.3	3.4	2.0	80
Грузия	-4.8	-12.4	-20.6	-44.8	-25.4	-11.4	2.4	10.5	10.8	2.9	3.0	3.0	34
Казахстан	-0.4	-0.4	-13.0	-2.9	-9.2	-12.6	-8.2	0.5	1.7	-1.9	1.7	8.2	63
Кыргызстан	8.0	3.0	-5.0	-19.0	-16.0	-20.1	-5.4	7.1	9.9	2.1	3.6	5.0	63
Молдова	8.5	-2.4	-17.5	-29.1	-1.2	-31.2	-1.4	-7.8	1.3	-8.6	-4.4	-3.0	31
Россия	0.0	-4.0	-5.0	-14.5	-8.7	-12.7	-4.1	-3.5	0.8	-4.6	3.2	6.5	57
Таджикистан	-2.9	-1.6	-7.1	-29.0	-11.0	-18.9	-12.5	-4.4	1.7	5.3	3.7	5.0	44
Туркменистан	-6.9	2.0	-4.7	-5.3	-10.0	-17.3	-7.2	-6.7	-11.3	5.0	16.0	20.0	64
Украина	4.0	-3.4	-11.6	-13.7	-14.2	-23.0	-12.2	-10.0	-3.0	-1.9	-0.4	3.0	36
Узбекистан	3.7	1.6	-0.5	-11.1	-2.3	-4.2	-0.9	1.6	2.5	4.4	4.1	1.0	94
СНГ	0.6	-3.7	-6.0	-14.1	-9.3	-13.8	-5.2	-3.5	0.9	-3.5	2.8	5.9	55
Весь регион	0.3	-5.0	-8.1	-9.3	-5.1	-6.0	-0.5	-0.2	2.0	-1.1	2.5	4.8	68

Источник: Transition Report (2000), 65.



Примечание: Европа и Центральная Азия включают страны ЦЕБ, СНГ и Турцию.

Источник: Transition (2002).

Рис. 1. ВВП нарастающим итогом по регионам, 1990–2000 гг. (1999 г. = 100)

Таблица 2

Инфляция в странах с переходной экономикой, 1991–2001 гг.
(конец периода)

Страны	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Страны ЦЕБ и Балканского региона											
Албания	104.0	236.6	30.9	15.8	6.0	17.4	42.1	8.7	-1.0	4.2	2.8 ^a
Болгария	338.7	79.4	63.8	121.9	32.9	310.8	578.6	0.9	7.0	11.2	4.8
Хорватия	-	937.0	1120.5	2.4	4.6	3.7	3.8	5.6	3.8	6.9	2.4
Чехия	52.0	12.6	18.8	9.7	7.9	8.6	10.1	6.8	2.6	4.0	4.1
Эстония	-	942.2	35.7	41.6	28.8	15.0	12.5	4.5	3.8	5.0	4.2
Венгрия	32.0	24.7	21.1	21.2	28.3	19.8	18.4	10.3	11.2	10.0	6.7
Латвия	-	958.2	34.8	26.2	23.3	13.2	7.0	2.8	3.2	1.8	3.1
Литва	-	1162.5	188.8	45.0	35.5	13.1	8.5	2.4	0.3	1.4	2.0
Македония	115.0	1935.0	241.8	55.0	9.0	-0.6	3.2	-3.1	2.5	6.1	3.7
Польша	60.3	44.5	37.7	29.5	21.6	18.5	13.2	8.6	9.8	8.6	3.7
Румыния	223.0	199.2	295.5	61.7	27.8	56.9	151.6	43.8	54.8	40.7	30.3
Словакия	58.3	9.1	25.0	11.7	7.2	5.4	6.4	5.6	14.2	8.4	6.6
Словения	247.0	88.2	22.9	18.3	8.6	8.8	9.4	5.7	8.8	10.6	7.0
Страны СНГ											
Армения	-	1241.2	10896.1	1884.5	32.1	5.8	22.0	-1.1	2.1	0.3	3.0
Азербайджан	-	-	1293.8	1788.0	84.5	6.7	0.4	-7.6	-0.5	2.2	1.5
Беларусь	-	1557.8	1994.0	1957.0	244.2	39.1	63.4	181.7	251.3	108.0	46.2
Грузия	-	1178.5	7484.1	6473.0	57.4	13.7	7.2	10.6	10.8	4.6	3.4
Казахстан	-	2962.8	2169.1	1160.3	60.4	28.6	11.3	1.9	17.8	9.8	6.4
Кыргызстан	-	1257.0	766.9	95.7	32.0	34.9	14.7	18.3	39.8	9.5	3.7
Молдова	-	2198.4	836.0	116.0	23.8	15.1	11.1	18.4	82.7	18.5	6.4
Россия	-	2321.6	841.6	202.7	131.4	21.8	11.0	84.5	36.6	20.1	18.6
Таджикистан	-	-	7343.7	1.1	2133.3	40.5	163.6	2.7	30.1	60.6	12.7
Туркменистан	-	-	-	1328.5	1261.5	445.9	21.8	19.8	16.4	7.4	12.2 ^a
Украина	-	2001.0	10155.0	401.1	181.4	39.7	10.1	20.0	20.2	23.9	6.1
Узбекистан	-	910.0	884.8	1281.4	116.9	64.4	50.0	26.0	26.0	28.2	26.4

Источники: Transition Report (2000); World Economic Outlook (2001).

Таблица 3

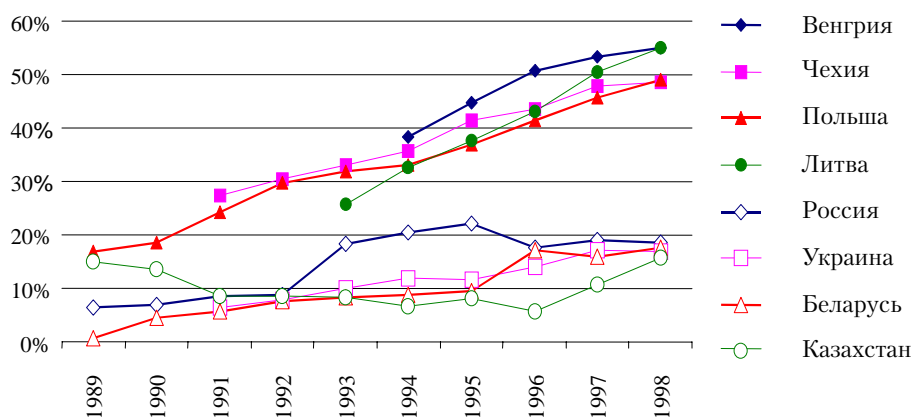
Прогресс в развитии рыночных институтов, 2000 г.

Страны	Частный сектор, % от ВВП	Приватизация крупных предприятий	Малая приватизация	Управление и реструктуризация предприятий	Либерализация цен	Торговля и система обменного курса	Политика содействия конкуренции	Банковская реформа и либерализация процентных ставок	Рынок ценных бумаг и небанковские финансовые институты
Страны ЦЕБ и Балканского региона									
Албания	75	2	4	2	3	4+	2-	2+	2-
Босния и Герцеговина	35	2	2+	2-	3	3	1	2+	1
Болгария	70	4-	4-	2+	3	4+	2+	3	2
Хорватия	60	3	4+	3-	3	4+	2+	3+	2+
Чехия	80	4	4+	3+	3	4+	3	3+	3
Эстония	75	4	4+	3	3	4+	3-	4-	3
Венгрия	80	4	4+	3+	3+	4+	3	4	4-
Латвия	65	3	4+	3-	3	4+	2+	3	2+
Литва	70	3	4+	3-	3	4	3-	3	3
Македония	55	3	4	2+	3	4	2	3	2-
Польша	70	3+	4+	3	3+	4+	3	3+	4-
Румыния	60	3	4-	2	3	4	2+	3-	2
Словакия	75	4	4+	3	3	4+	3	3	2+
Словения	55	3	4+	3-	3+	4+	3-	3+	3-
Страны СНГ									
Армения	60	3	3+	2	3	4	1	2+	2-
Азербайджан	45	2-	3+	2	3	3+	2	2	2-
Беларусь	20	1	2	1	2-	2-	2	1	2
Грузия	60	3+	4	2	3+	4+	2	2+	2-
Казахстан	60	3	4	2	3	3+	2	2+	2+
Кыргызстан	60	3	4	2	3	4	2	2+	2
Молдова	50	3	3+	2	3+	4	2	2+	2
Россия	70	3+	4	2	3	2+	2+	2-	2-
Таджикистан	40	2+	3+	2-	3	3+	2-	1	1
Туркменистан	25	2-	2	1	2	1	1	1	1
Украина	60	3-	3+	2	3	3	2+	2	2
Узбекистан	45	3-	3	2-	2	1	2	2-	2

Источник: Transition Report (2000).

Как говорилось выше, страны Балканского региона преуспели в переходном процессе в меньшей степени, чем группа стран ЦЕБ, но перспектива интеграции в ЕС (Болгария и Румыния уже находятся в числе кандидатов, Хорватия и Македония могут стать ими в ближайшем будущем) и ускорение процесса реформ в последние несколько лет все больше и больше приближают их к «лидерам трансформации», а не к группе стран СНГ.

Последние можно отнести к «менее продвинутым реформаторам». Члены этой группы можно охарактеризовать как в основном страны с низким уровнем дохода на душу населения или доходом ниже среднего, представляющими собой образец искаженного капитализма и, как правило, глубоко несовершенной демократии. Их прогресс в экономической и институциональной трансформации характеризуют:



Источник: World Bank (2002).

Рис. 2. Удельный вес занятых на малых предприятиях (фирмах с 50 и менее работниками), 1990–1998 гг.

Таблица 4

Основные реципиенты прямых иностранных инвестиций

Страны	1992–1995		1996–1999	
	млн долл.	% от ВВП	млн долл.	% от ВВП
Центральная и Юго-Восточная Европа и страны Балтии*	21091	0.5	50558	3.3
Чехия	4821	2.9	10104	4.6
Эстония	647	3.9	1050	5.2
Венгрия	9399	5.7	6979	3.8
Польша	2540	0.6	17096	2.9
Содружество независимых государств*	8272	1.0	22001	2.5
Азербайджан	237	4.2	3222	20.9
Казахстан	2357	2.7	4971	6.4
Россия	3965	0.3	8412	0.7
Туркменистан	427	3.5	334	3.0

* % от ВВП – среднее для группы значение медианы за период.

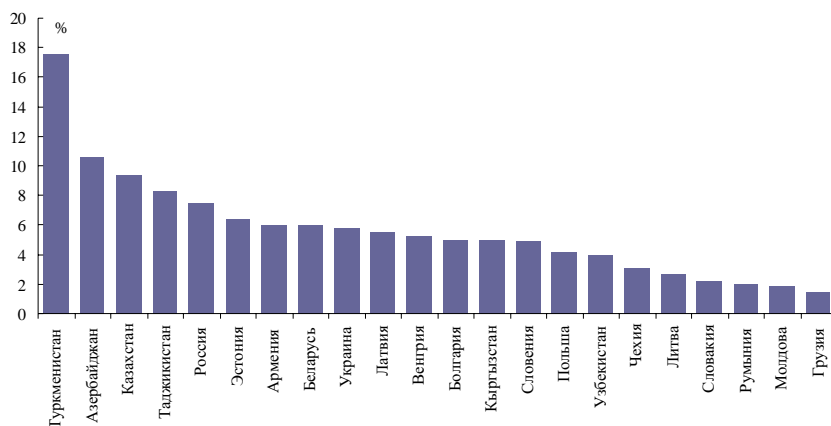
Источник: Transition (2002).

- продолжительный и глубокий спад ВВП и поздний подъем. И хотя в 2000 и 2001 гг. произошли некоторые изменения (см. рис. 3), нужно помнить о роли, которую сыграли высокие цены на нефть, природный газ и другие сырьевые товары, по крайней мере, в случае Туркменистана, России, Казахстана, Азербайджана и Узбекистана;
- умеренный или низкий уровень инфляции. В большинстве случаев это, однако, не выглядит как устойчивое достижение, что подтверждается рядом финансовых кризисов в 1998–1999 гг. Кроме того, не все страны этой группы смогли достичь даже таких скромных результатов. Это относится к Беларуси, Туркменистану, Узбекистану и Таджикистану;
- низкий или очень низкий уровень монетизации, что служит дополнительным подтверждением гипотезы о недолговечности достигнутой низкой инфляции;

- хронический бюджетный кризис, вызванный большей частью избыточными ассигнованиями из правительственных фондов в социальную сферу, продолжением прямого и косвенного субсидирования предприятий, низким уровнем собираемости налогов и другими подобными факторами. Хотя в 2000–2001 гг. текущее сальдо государственного бюджета России, Казахстана и Украины улучшилось, главный вопрос состоит в том, в какой степени этот позитивный результат был обусловлен высокими ценами на нефть и другие сырьевые товары и насколько он может быть объяснен реальными преобразованиями в области структурной политики и управления государственными финансами;
- недостаточный уровень развития и незрелость базовых рыночных институтов, что показано в табл. 3;
- серьезные препятствия для деловой активности (называемые также «бюрократической волокитой»), проявляющиеся в низком уровне развития официально зарегистрированного малого и среднего бизнеса (см. рис. 2) и минимальном притоке иностранных инвестиций (см. табл. 4). Напротив, многие страны СНГ (особенно экспортеры энергоресурсов и сырья) испытывают значительный отток капитала;
- отсталый и слабый финансовый сектор, страдающий от многочисленных патологических явлений, таких как нелегальный вывод активов банков и предприятий, нарушение прав миноритарных акционеров, кредитование акционеров банков, чрезмерно рискованные валютные спекуляции и коррупция;
- преобладание торговых и экономических связей внутри СНГ, что не следует рассматривать как негативное явление при условии открытого, прозрачного и полностью основанного на рыночных принципах режима торговли. К сожалению, это не всегда справедливо для стран СНГ, которые по-прежнему имеют много тарифных и нетарифных ограничений. Правила регулирования торговли в этих странах изменчивы и непрозрачны. Многие торговые сделки носят нерыночный характер, то есть либо зависят от решения правительства, либо осуществляются на бартерной основе (отражая мягкие бюджетные ограничения в реальном секторе). Торговые и экономические отношения с ЕС имеют вторичное значение (кроме России) (см. Aslund, Warner (2002)), а процесс европейской интеграции не пошел дальше первоначального этапа выполнения соглашений о партнерстве и сотрудничестве.

Группа стран СНГ, несмотря на общность истории и сходство современных преобразований, остается неоднородной. По крайней мере три страны – Беларусь, Туркменистан и Узбекистан – могут рассматриваться как очень незначительно продвинувшиеся в процессе трансформации и по сути пытающиеся сохранить значительную часть командной системы.

Отмеченная дифференциация охватывает не только экономический, но и социальный аспект. Как показано в табл. 5, в период трансформации коэффициент Джини вырос во всех посткоммунистических странах, что должно рассматриваться как «нормальный» эффект перехода от коммунистического эгалитаризма («уровниловки») к структуре доходов, определяемых рынком. Однако это повышение было в среднем намного выше среди менее продвинутых реформаторов, чем среди лидеров трансформации.



Источник: World Economic Outlook (2001).

Рис. 3. Темпы роста ВВП в странах с переходной экономикой, 2000 г.

Таблица 5

**Изменение неравенства в переходный период:
коэффициент Джини, рассчитанный по доходу на душу населения**

Страны	1987–1990	1993–1994	1996–1998
Страны ЦЕБ*	0.23	0.29	0.33
Чехия	0.19	0.23	0.25
Венгрия	0.21	0.23	0.25
Словения	0.22	0.25	0.30
Польша	0.28	0.28	0.33
Болгария	0.23	0.38	0.41
Хорватия	0.36	–	0.35
Румыния	0.23	0.29	0.30
Литва	0.23	0.37	0.34
Латвия	0.24	0.31	0.32
Эстония	0.24	0.35	0.37
Страны СНГ*	0.28	0.36	0.46
Россия	0.26	0.48	0.47
Украина	0.24	–	0.47
Молдова	0.27	–	0.42
Беларусь	0.23	0.28	0.26
Армения	0.27	–	0.61
Грузия	0.29	–	0.43
Кыргызстан	0.31	0.55	0.47
Казахстан	0.30	0.33	0.35
Таджикистан	0.28	–	0.47
Туркменистан	0.28	0.36	0.45

* Медиана по странам, для которых имеются данные.

Источник: Transition (2002).

Почему результаты процесса трансформации столь неодинаковы? Один из возможных ответов имеет отношение к исторически сложившимся различиям в стартовых условиях процесса трансформации.

Безусловно, в бывшем Советском Союзе история и начало перехода к демократической и рыночной трансформации были намного сложнее, чем в других странах

бывшего коммунистического блока, особенно в странах, ранее экспериментировавших с «социалистической рыночной» экономикой, таких как бывшая Югославия, Венгрия и Польша. В этих странах свою роль сыграли более короткий период существования коммунистического режима, большая степень открытости Западу, большая независимость предприятий и несколько «анклавов» частного сектора, разрешенных при коммунизме. С другой стороны, «социалистическая индустриализация» в бывшем Советском Союзе длилась намного дольше, была более интенсивной и в большей степени подчинена военным нуждам, порождая значительные структурные деформации, особенно в России, Украине и Беларуси. Однако опыт балтийских республик, входивших в состав СССР, которые сейчас считаются наиболее успешными реформаторами (особенно Эстония¹), заставил усомниться в правильности гипотезы о ключевом значении стартовых условий. Очевидно, что последние повлияли на масштаб первоначального падения производства и общие издержки первого этапа трансформации, но результаты трансформации зависели скорее от способности быстро и последовательно реализовать пакет всесторонних реформ (см. *World Economic Outlook* (2000), 159–164; *Transition* (2002), 11–20).

Таким образом, значимость исходных экономических условий была ограниченной и с течением времени уменьшалась. Однако это необязательно относится к исходным политическим условиям. Как показано ниже, они играли довольно важную роль, определяя успех или неудачу реформ.

Другое возможное объяснение связано с географией: близостью к крупнейшим рынкам, доступом к морю, расстоянием от Брюсселя и т. д. Хотя роль этого фактора кажется очевидной, поскольку он, по крайней мере в некоторой степени, определяет географическую структуру торговли и шансы участия в процессе европейской интеграции (см. следующий раздел), она не должна преувеличиваться. Даже очень поверхностный взгляд на упомянутые выше результаты трансформации позволяет заметить много случаев несоответствия этому стереотипу, особенно в группе менее продвинутых реформаторов. Это относится, например, к Беларуси, благоприятно расположенной (подобно странам Балтии) на пути с востока на запад, но являющейся одним из аутсайдеров трансформации в отличие от расположенных значительно менее удачно Кыргызстана, Казахстана или стран Кавказа, показывающих гораздо лучшие результаты с точки зрения прогресса реформ.

Сказанное выше означает, что такие факторы, как темпы реформ, их комплексность, внутренняя непротиворечивость и последовательность в проведении, имеют большое значение. За последнее десятилетие² несколько раз разгорались очень горячие и иногда эмоциональные интеллектуальные и поли-

¹ Следует, однако, помнить, что страны Балтии жили при коммунистическом строе только 45 лет (как в случае Центральной и Восточной Европы и Молдовы), а не 70 лет, как остальные республики СССР. Кроме того, трудности, связанные с начальным этапом трансформации (исчисляемые масштабом падения ВВП), оказались в странах Балтии более серьезными, чем в Польше, Венгрии или Словении.

² О спорах начала и середины десятилетия по поводу скорости трансформации и значении ранней стабилизации и либерализации см., среди прочего, Fischer, Gelb (1991); Nuti, Portes (1993); Aslund (1994); Balcerowicz (1994); Balcerowicz, Gelb (1995); De Melo, Denizer, and Gelb (1996); Dabrowski (1996); Aslund, Boone, and Johnson (1996).

тические споры о преимуществах так называемой шоковой терапии или постепенных преобразований, совсем недавно вновь спровоцированные двумя работами Стиглица (Stiglitz (1999a; 1999b))³. Несмотря на эту полемику, не вызывает сомнения тот факт, что быстрые, радикальные и всесторонние реформы в экономической и институциональной сфере помогли достичь лучших результатов в процессе трансформации, чем постепенные и компромиссные (более глубокие эмпирические доказательства см. в World Economic Outlook (2000); Transition Report (1999; 2000); Transition (2002)).

Быстрые реформы сократили период временного вакуума, когда прежние административная мобилизация и контролирующие механизмы больше не работают (в большинстве случаев они спонтанно разрушились в последние годы существования коммунистического режима), а рыночная дисциплина еще недостаточно влияет на поведение предприятий. Фактически этот аргумент относится как к макроэкономической, так и микроэкономической сфере.

Кроме того, скорость и последовательность трансформации влияют на ожидания. В монетарной политике и борьбе с инфляцией их роль очевидна, но ее нельзя игнорировать и на микроэкономическом уровне. Очень часто экономические агенты (особенно находящиеся в государственной собственности фирмы или только что приватизированные) не верят в успех реформ и реальные изменения в правилах игры в ближайшей перспективе. Это может корениться в прошлом опыте частичных и неудачных попыток проведения реформ. В результате комплекс радикальных мер дает возможность повлиять на микроэкономическое поведение и разрушить нарастающую инерцию намного быстрее, чем в случае постепенных преобразований.

Кроме того, существуют важные аргументы, связанные со сложной политической экономией трансформации. Очевидно, что большинство необходимых шагов по реформированию экономической сферы рассматриваются как социально болезненные, по крайней мере в краткосрочном периоде. Это относится к борьбе с инфляцией/гиперинфляцией, либерализации внутренних цен, обменного курса и внешней торговли, сокращению широко распространенных субсидий, введению жестких бюджетных ограничений в отношении государственных предприятий и приватизации последних.

Обычно в «нормальных» обстоятельствах эти шаги крайне непопулярны и встречают сильное сопротивление различных групп интересов. Но в начале трансформации, когда старый режим разрушился, многие из этих групп либо распались, либо резко ослабились и были не в состоянии противиться изменениям, а новые лоббистские группы не сумели возникнуть столь быстро. С другой стороны, политический энтузиазм, вызванный коллапсом коммунизма, обретением политической свободы и независимости (полной независимости в случае бывших советских сателлитов) сделали общество более терпели-

³ В работах Стиглица (Stiglitz (1999a; 1999b)) ставятся под сомнение рациональные основы быстрой трансформации, особенно в контексте российского и китайского опыта. Тезисы Стиглица были подвергнуты критике, среди прочих, в работах Dabrowski, Gomulka, and Rostowski (2001); Mau (2000).

вым и готовым нести издержки изменений, даже если в обществе не полностью понимали их природу.

Это особое окно возможностей в начале трансформации, названное Лешекком Бальцеровичем «периодом чрезвычайной политики» (Balcerowicz (1994)), не могло существовать вечно. Поэтому ключевая проблема состояла в том, как отдельные страны использовали этот шанс. Они могли сделать выбор либо в пользу курса быстрых преобразований и попытаться провести критическую массу рыночных реформ (с целью сделать их необратимыми, когда политическая ситуация ухудшится), либо могли двигаться медленнее, но это обычно вызывало необходимость выработки некоторых паллиативных решений, помогающих избежать вышеупомянутого системного вакуума. Так, значительная часть политической энергии должна была расходоваться на решение проблемы затянувшегося переходного периода, вместо того чтобы попытаться сконцентрироваться только на итоговой модели. Более того, считающиеся временными, компромиссно-паллиативными режимы стали долгоживущими, так как вновь сформированные группы интересов начали их защищать. Этот вид дополнительных политико-экономических издержек постепенной либерализации (реформ) также наблюдался в развивающихся странах.

3. ПОЛИТИКА, СТОЯЩАЯ ЗА ЭКОНОМИКОЙ: КАК ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ ОПРЕДЕЛЯЮТ ЭКОНОМИЧЕСКУЮ СИТУАЦИЮ?

Вышеупомянутые наблюдения и аргументы в пользу преимущества быстрых реформ по сравнению с медленными приводят нас к другому важному вопросу. Почему одни страны решили выбрать быстрый, всеобъемлющий и последовательный курс реформ (даже имевшие плохие стартовые условия, как в случае стран Балтии), а другие не смогли этого сделать? Чтобы ответить на этот вопрос, мы должны вернуться к концепции «периода чрезвычайной политики» и ответить на два дополнительных вопроса: все ли посткоммунистические страны обладали таким политическим окном возможностей и могли ли они эффективно им воспользоваться?

Анализируя политические изменения в самых общих чертах (более глубокий анализ политических систем представлен в следующем разделе), легко обнаружить, рассматривая начальный период трансформации, что не во всех странах наблюдалось это особое политическое окно возможностей. Оно фактически отсутствовало в Средней Азии, Беларуси и Сербии и было довольно слабым в Румынии, Украине и России.

Отсутствие или непродолжительность и неэффективность «периода чрезвычайной политики» в значительной части бывшего Советского Союза может объясняться рядом факторов. Во-первых, антикоммунистические и продемократические тенденции в бывшем СССР были менее популярны, чем в некоторых странах Центральной Европы, таких как Польша или Венгрия, несмотря на все достижения периода гласности и перестройки. Их можно было наблюдать главным образом в самых больших городах и среди интеллектуальной элиты.

Во-вторых, фактор «независимости», столь сильный во многих бывших коммунистических странах, включая некоторые республики бывшего СССР (республики Балтии и Кавказа, Молдову), фактически отсутствовал в России, Беларуси и большей части Средней Азии и был недостаточно сильным в Украине. Напротив, многие люди и значительная часть политической элиты в России (а также частично в некоторых других советских республиках) были огорчены утратой Советской империи (включая, в широком смысле, бывшие страны-сателлиты Центральной и Восточной Европы) и связывали это несчастливое (по их мнению) событие с демократическими и рыночными реформами⁴, начатыми в России Михаилом Горбачевым и продолженными в конце 1991 г. Борисом Ельциным и «молодыми реформаторами».

Таким образом, в девяностых годах «патриотизм» в российской политике был тесно связан с оппозицией рыночным реформам. Лишь совсем недавно сторонники сильного российского государства и сохранения статуса сверхдержавы начали понимать, что модернизация экономики, базирующаяся на рыночных принципах, являет собой одно из неотъемлемых условий сохранения «державного» статуса страны на международной арене.

В-третьих, должно быть также принято во внимание отсутствие «европейского фактора» в странах СНГ. В отличие от центрально-европейских, балтийских или даже балканских соседей, общества и политические элиты стран СНГ не были сильно заинтересованы в политической и экономической интеграции с Западной Европой, что помогло первым, с политической точки зрения, провести рыночно ориентированные реформы⁵. Кстати, ЕС никогда не предлагал странам СНГ четкой интеграционной перспективы.

Чтобы эффективно использовать первоначальное политическое окно возможностей, элиты отдельных стран должны были правильно определить приоритеты, найти хорошую профессиональную команду для проведения экономических реформ (что было нелегко в это время) и обеспечить команде необходимую политическую поддержку. К сожалению, некоторые страны, в которых наблюдался период «чрезвычайной» политики (как правило, в форме «энтузиазма независимости»), растрачивали энергию либо на этнические конфликты (примеры Грузии, Армении, Азербайджана, Молдовы и Хорватии), либо на популистскую политику (Украина и Словакия после обретения независимости). Россия, одна из стран, где политическая среда была значительно более сложной, создала в конце 1991 г. сильную экономическую команду (во главе с Егором Гайдаром) и попыталась провести довольно амбициозную программу реформ. Однако политическое окно возможностей было слишком ог-

⁴ В чем-то схожую ситуацию можно было наблюдать в Сербии.

⁵ В частности, это связано с последней стадией трансформационного процесса, когда первый «революционный» энтузиазм прошел и перспектива вхождения в ЕС сыграла роль мощного фактора, стимулирующего дальнейшие реформы, особенно в институциональной и правовой сфере.

раниченным, чтобы позволить стране в тот период времени присоединиться к группе лидирующих реформаторов.

История трансформации не закончилась непосредственно сразу после коллапса коммунизма. Страны, которые упустили первый шанс (или не использовали этот шанс в достаточной мере), чтобы догнать лидеров, вынуждены были ждать следующих окон возможностей. А лидеры должны были продолжить структурные и институциональные преобразования, так как программа трансформации слишком трудная и сложная, чтобы быть завершённой за несколько лет даже самыми радикальными реформаторами. Тем не менее, каждый раз снова поднимались одни и те же вопросы: какие факторы могли создать политическое окно для проведения трудных реформ и сформировать способность политической элиты эффективно использовать это окно?

Это подводит нас к проблеме политических реформ и их взаимосвязи с экономической трансформацией.

Сравнивая показатели трансформации ЕБРР (см. табл. 3) с индексами политической и гражданской свободы Freedom House (см. табл. 6), мы можем установить очень сильную зависимость между ними, как показано на рис. 4. Первый вывод, который можно сделать, – почти полное отсутствие эмпирических свидетельств в пользу «пиночетизма» (то есть авторитарного режима, предпринимającego радикальные рыночные реформы) – идеи, довольно популярной, например, у части российской либеральной элиты. Фактически мы можем найти только один пример такого (скорее временного) феномена – Казахстан в 1995–1996 гг. (что частично показано на рис. 4, где Казахстан расположен ниже оси в 45°)⁶.

Таблица 6

Индекс демократизации Freedom House, 2001 г.

Страны	Прогресс в политических преобразованиях	Гражданское общество	Независимые СМИ	Государственное управление	Индекс демократизации
Страны ЦЕБ и Балканского региона					
Албания	4.00	4.00	4.25	4.25	4.13
Босния и Герцеговина	4.75	4.50	4.50	6.00	4.94
Болгария	2.00	3.50	3.25	3.50	3.06
Хорватия	3.25	2.75	3.50	3.50	3.25
Чехия	1.75	1.50	2.00	2.00	1.81
Эстония	1.75	2.25	1.75	2.25	2.00
Венгрия	1.25	1.25	2.25	3.00	1.94
Латвия	1.75	2.00	1.75	2.25	1.94
Литва	1.75	1.75	1.75	2.50	1.94
Македония	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75
Польша	1.25	1.25	1.50	1.75	1.44
Румыния	3.00	3.00	3.50	3.75	3.31
Словакия	2.25	2.00	2.00	2.75	2.25
Словения	1.75	1.75	1.75	2.50	1.94
Югославия	4.75	4.00	4.50	5.25	4.63

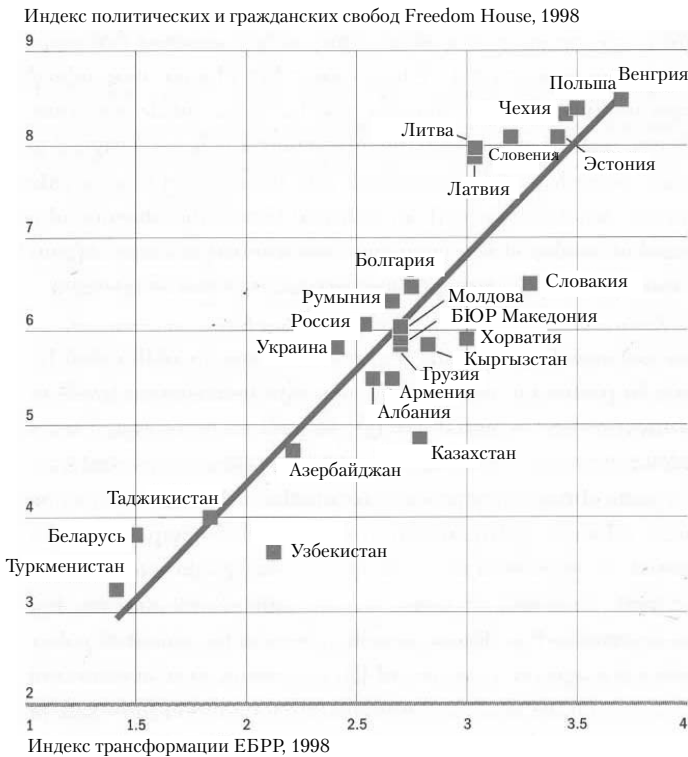
⁶ Аналогичные выводы были сделаны с помощью эконометрического анализа; см. Dethier, Ghanem, and Zoli (1999).

Продолжение таблицы 6

Страны	Прогресс в политических преобразованиях	Гражданское общество	Независимые СМИ	Государственное управление	Индекс демократизации
Страны СНГ					
Армения	5.50	3.50	4.75	4.50	4.56
Азербайджан	5.75	4.50	5.75	6.25	5.56
Беларусь	6.75	6.50	6.75	6.25	6.56
Грузия	4.50	4.00	3.50	4.75	4.19
Казахстан	6.25	5.00	6.00	5.00	5.56
Кыргызстан	5.75	4.50	5.00	5.25	5.13
Молдова	3.25	3.75	4.25	4.50	3.94
Россия	4.25	4.00	5.25	5.00	4.63
Таджикистан	5.25	5.00	5.50	6.00	5.44
Туркменистан	7.00	7.00	7.00	6.75	6.94
Украина	4.00	3.75	5.25	4.75	4.44
Узбекистан	6.75	6.50	6.75	6.00	6.50

Примечание: Индекс демократизации – средняя оценок прогресса в политических преобразованиях, гражданского общества, независимости СМИ и государственного управления; 1 – самый высокий уровень, 7 – самый низкий уровень.

Источник: Karatnycky et al. (2001).



Источник: Transition Report (2000).

Рис. 4. Взаимосвязь между политическими и экономическими реформами, 1998 г.

Однако рис. 4 не объясняет, каким образом взаимосвязаны демократия и экономические реформы (с точки зрения причинно-следственной связи). Согласно ЕББР (Transition Report (1999), 113) влияние сказывается в обоих направлениях, например, демократия и рыночная экономика взаимно усиливаются. С одной стороны, демократия повышает прозрачность действий правительства, ограничивает возможность поиска ренты и захвата государственных институтов и дает шанс для долгосрочной гарантии и стабильности прав собственности. С другой стороны, рыночная система помогает развивать институты гражданского общества, обширный средний класс и культуру сотрудничества, основанную на личной заинтересованности, что усиливает демократию.

Упомянутые выше результаты наблюдений ЕББР верны, но не полностью улавливают специфику переходного процесса, особенно его первоначального этапа. Как отмечалось ранее, экономическая трансформация была достаточно сложной задачей с серьезными изменениями во всех основных нормах экономической и общественной жизни. Старая коммунистическая элита обычно поддерживала предыдущую систему, разве что она сама была заинтересована в изменении статус кво (но даже в таком случае изменения имели ограниченный и часто искаженный характер). Таким образом, начало реальной трансформации и ее последовательное и эффективное продолжение требовали глубоких политических изменений (см. Aslund (2002)). Обсуждавшаяся выше концепция периода «чрезвычайной» политики также соответствует этому выводу. Поэтому мы полагаем, что на ход экономической трансформации в отдельных странах серьезно влияют политические события и политические реформы, хотя мы не отрицаем важности обратной связи (например, успех экономических реформ помогает укреплять демократию).

4. СЦЕНАРИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ И ИХ РЕЗУЛЬТАТЫ

Посткоммунистические страны, кроме проведения рыночных реформ, должны были построить надежные институты и процедуры современной политики. Эти институты должны справляться с огромными издержками трансформации, а, как указывалось ранее, прогресс в этой сфере имеет огромное значение для хода экономических реформ и их социального эффекта. Важная часть достижения этой цели – создание надежных взаимоотношений между обществом и институтами государственной власти через построение эффективных каналов выявления и установления баланса различных интересов. После того как старая система рухнула, почти все посткоммунистические страны заявили о своем намерении построить демократию и рыночную экономику. Тем не менее, спустя десять лет лишь часть из них можно рассматривать как государства с прочной демократией (см. табл. 6). Какие факторы определяют успех или провал процессов демократизации?

Любой сравнительный анализ политических систем посткоммунистических стран – нелегкое дело, так как эти страны различаются размерами, уровнем экономического и социального развития и исторической традицией. Уп-

рощая эту задачу, мы можем сконцентрироваться на институциональном выборе, сделанном политическими элитами сразу после коллапса коммунизма, с тем, чтобы показать их влияние (с точки зрения содействия демократии, правовым нормам, рыночной экономике и гражданским общественным институтам) на дальнейшие этапы процесса трансформации. Институциональный выбор изображается как стратегия, с помощью которой некоторые субъекты пытаются получить доступ к ресурсам государственной власти или препятствовать получению этого доступа другими субъектами (Easter (1999), 188)⁷. Мы убеждены в том, что такие факторы, как происхождение политической элиты на стадии крушения коммунизма и ее природа, лучше всего объясняют ее предпочтения в конституционной сфере.

Делая элиту центром нашего анализа, мы должны подчеркнуть, что результат нельзя рассматривать как следствие выбора разумной или неверной политики как такового. Верно обратное. Институциональный выбор, сделанный политическими субъектами, отражает, среди прочего, общее историческое наследие, наследие коммунистического строя, а также характеристики самой элиты (тоталитарная, патримониальная, национально-ориентированная, бюрократически-авторитарная), глубину политических и социальных конфликтов в течение данного периода и масштаб экономических реформ, предпринятых в последние годы существования старого режима. Все эти факторы формируют природу элиты. С другой стороны, институциональный выбор был в значительной степени результатом спонтанного политического процесса, отражающего соперничество старой элиты с новыми политическими лидерами, а также результатом выборов и других факторов.

Накануне трансформации можно было выделить три различные структуры политической элиты: децентрализованную, преобразованную и консолидированную. Исходя из этой классификации можно соответственно представить три различные траектории развития: укрепление демократии, промежуточный режим или упрочение автократии (Karatnucky et al. (2000; 2001)). В рамках этой общей схемы особое внимание будет уделено таким ключевым факторам, как участие избирателей в политическом процессе, конституционные модели, избирательное право и построение системы политических партий.

На окончательный результат процесса трансформации существенно повлияли, усиливая друг друга, три компонента институциональной модели посткоммунистических стран: избирательное право, законодательство, влияющее на структуру и деятельность политических партий, и конституционная модель государства.

4.1. Модель ЦЕБ: на пути к укреплению демократии и широкому участию населения в политическом процессе

Там, где коммунистическая элита не была единой, а новые антитоталитарные элиты оказались (относительно) сильными, удалось достичь консенсуса от-

⁷ В данном разделе использована информация из следующих работ: Easter (1999); Karatnucky et al. (2000; 2001) и Kitchelt et al. (1999).

носителем соблюдения демократических правил политической игры. В некоторых случаях новые правила соперничества были определены в результате интенсивных переговоров между представителями обеих элит. Лучшим тому примером может служить опыт переговоров «за круглым столом» в Польше, которому затем последовали Венгрия и Болгария. Во многих других восточноевропейских странах мощный импульс изменениям в последние годы существования коммунизма дали массовые демонстрации, бойкоты, выборы и другие формы активности гражданского общества. Эти действия отстранили от власти элиту старого режима (Чехословакия, Румыния, Балтийские республики и Словения) и рассредоточили ее по разным политическим направлениям. Это дало возможность новым политическим силам влиять на процесс институциональных изменений в большей степени, чем в остальной части бывшего Советского Союза или бывшей Югославии⁸.

4.1.1. Избирательное право

Избирательное право, принятое большинством стран ЦЕБ, поддерживает скорее идею представительства, чем создания стабильной политической власти. Первые некоммунистические выборы были проведены преимущественно в соответствии с пропорциональной системой голосования без каких-либо пороговых значений (Польша, Болгария) и в значительной степени сопровождались пропорциональным методом распределения парламентских мест (методы Hare-Nemeyer или Saint-Lague). Только некоторые страны (Чехословакия, Венгрия и Литва) ввели умеренные пороговые значения (3–4%) для партийных списков. Две из них (Венгрия и Литва) приняли смешанную избирательную систему для первых выборов. Во многих странах были упразднены требования, касающиеся минимального количества пришедших на выборы, и были предприняты шаги по юридическому закреплению равного доступа к СМИ.

Новое законодательство содержало много других инноваций, таких как демократические стандарты в организации выборов, подсчете голосов и публикации результатов, ограничения на вмешательство в процесс выборов официальных государственных лиц, фиксированные расходы на проведение кампаний и т. д. В результате выборы были справедливыми и свободными, и почти все мандаты были распределены среди кандидатов по партийным и квазипартийным спискам. Таким образом, почти все крупные политические группировки получили представительство в парламенте. Только страны Бал-

⁸ Подобный спонтанный процесс изменений, который начался и в некоторых других советских республиках, был нарушен открытой конфронтацией между старой и новой элитами (Грузия и Азербайджан в 1991–1992 гг., Армения в 1998 г.), гражданскими войнами (Таджикистан в 1992–1997 гг.) или этническими и территориальными конфликтами (Молдова в 1992 г., Хорватия и Югославия в течение длительного периода). Смена власти, которая произошла не в ходе нормального политического процесса, а благодаря нестабильности и конфликтам, сместило эти страны с первой траектории развития ко второй или третьей модели.

тии ввели некоторые ограничения на участие в первых выборах русскоязычного меньшинства.

Отрицательной стороной высокого уровня представительности законодательной власти стала сильная политическая раздробленность, хотя ситуация варьировалась по странам (шесть партий в Венгрии в 1990 г. по сравнению с 29 партиями и избирательными списками, представленными в польском Сейме, избранном в 1991 г.). Последнее обстоятельство сделало затруднительным формирование прочной правящей коалиции и способствовало нестабильности правительств.

Дальнейшее развитие избирательных систем определялось двумя синхронными процессами: кристаллизацией политических партий и повышением минимальных пороговых значений для партийных списков (главным образом, до 5%, кроме Болгарии – 4%), часто более высоких для коалиций (8% в Польше), а также распределением мест в парламенте по методу Дондта. Однако потребовалось время, чтобы партии приспособились к новым правилам и начали объединяться в более широкие формирования. Последующие выборы значительно сократили число партий, представленных в национальных законодательных органах, и ограничили изменчивость политического ландшафта. Избирательные коалиции все еще обнаруживали тенденцию к исчезновению и воссозданию в новой форме (польская AWS). Пожалуй, самой радикальной мерой, имевшей целью преодолеть эту тенденцию, было решение эстонского парламента в марте 1999 г. отменить право на создание избирательных коалиций непосредственно за несколько месяцев до выборов. Партии могли участвовать в парламентских выборах лишь по отдельности. Это привело к сокращению количества политических партий в новых органах законодательной власти.

4.1.2. Политические партии

Большинство стран ЦЕБ ввели ряд стимулирующих мер, чтобы ускорить процесс возникновения политических партий и кристаллизации партийных систем. Первое положение касалось относительно низких требований, предъявляемых к членству в партии (в Польше политической партии, для того чтобы быть зарегистрированной, достаточно поддержки пятнадцати лиц, достигших совершеннолетия), и простых процедур регистрации. Кроме этого, были также введены некоторые системы финансовой поддержки, такие как прямые государственные субсидии политическим партиям (Венгрия – с 1993 г., Польша – с 1997 г.) или компенсация издержек на парламентские избирательные кампании, пропорционально числу мест, полученных в обеих палатах парламента (Польша – с 1993 г.)⁹. Политическим партиям разрешалось также заниматься некоторыми видами экономической деятельности с освобождением от уплаты налогов.

⁹ Начиная с выборов 1997 г. – пропорционально числу голосов, полученных свыше 3% порогового значения.

Отмеченные выше благоприятные условия способствовали созданию большого числа политических партий, идентифицирующих себя на основании исторических корней и символики, экономических и социальных программ, а иногда и по религиозным и этническим признакам. Многие из них оказались совсем небольшими, политически незначимыми и недолговечными. После 2–3-х раундов парламентских выборов политический ландшафт был очищен в ходе процесса естественного отбора. Участие в формировании правительств и правительственных коалиций внесло существенный вклад в укрепление партийной дисциплины и подотчетности.

В результате, несмотря на различия в стабильности в отдельных странах, в субрегионе ЦЕБ были сформированы необходимые политические институты для функционирования политической системы с небольшим числом партий и отчетливым делением на левых и правых. Партии монополизировали процесс выдвижения кандидатов в парламент, что сделало независимых членов парламента редким и исчезающим явлением. Страны этого субрегиона в большинстве своем достигли существенных успехов в построении демократии, хотя в случае Румынии и некоторых стран бывшей Югославии эти успехи не были столь значительными.

4.1.3. Динамика конституционных изменений

Активная конкуренция между разрозненной элитой старого режима и новыми политическими силами, разобщенными идеологически, оказала влияние на выбор конституционной модели. В общем, накануне политических изменений старая коммунистическая элита отдавала предпочтение президентской форме правления, рассматриваемой как полезный инструмент для поддержания доминирующего положения, тогда как оппозиция выступала против этого. Парламентская форма правления считалась более соответствующей интересам оппозиции, чем президентская.

Ситуация изменилась, когда новые лидеры пришли к власти. Это относится, например, к Вацлаву Гавелу в Чехословакии (позже в Чешской Республике) и Леху Валенсе в Польше, а также к представителям некоторых националистических партий или партий крайне правого толка. Однако никто из них не был способен полностью достигнуть цели в конкурентной среде (Elster (1993–1994)). Парламент Чехословакии отказался внести поправки в конституцию в пользу более сильной президентской власти. То же самое произошло на референдумах в Албании, Венгрии и Литве. В Польше конституционная Национальная ассамблея в 1997 г. даже урезала президентские полномочия. Как следствие, в странах региона ЦЕБ преобладают парламентские системы.

Исполнительная власть принадлежит, главным образом, правительству, поддерживаемому парламентским большинством. Президенты играют большей частью представительную роль (за некоторыми исключениями, связанными, например, с правом наложить вето на законы, принятые парламентом, как в Польше, Румынии или Болгарии). В некоторых странах не прямые вы-

боры президента были заменены всеобщими выборами (Литва, Польша, Словакия и Сербия), что было расценено как признак смешанной (парламентско-президентской) системы.

4.1.4. Последствия конституционных изменений для политических и экономических реформ

Сочетание широкого участия населения в политическом процессе, открытых и свободных выборов и усовершенствованной парламентской системы привело к резкому политическому разрыву со старым режимом. Фиш (Fish (1998)) показал, что самые глубокие изменения в элите произошли в результате первых выборов, следствием чего стали более быстрые и глубокие экономические реформы. Огромные социальные издержки этих реформ привели, в свою очередь, к смене парламентского большинства и правительства после следующих выборов. Механизм избирательного «маятника» положительно повлиял на поддержание демократии, так как проигравшие партии были заинтересованы в сохранении демократических правил игры, которые дают возможность бороться на следующих выборах за возврат к власти.

Дискуссии по поводу экономических реформ и распределения их социальных издержек не только сформировали партийные системы, но также выработали иной механизм выявления групповых интересов и посредничества в их реализации (трехсторонние комиссии, экспертная оценка заинтересованными группами отдельных законов, различные формы социальных переговоров).

Третьим итогом первоначальной смены элиты была трансформация бывших коммунистических партий в социально-демократические или социально-либеральные партии. Когда эти партии вернулись к власти (как правило, после второго круга свободных выборов), продолжился процесс экономических и политических реформ.

Скорость политических и экономических реформ была ниже в тех странах, где в результате первых выборов пришли к власти силы прежнего режима (Болгария, Румыния) или националистические партии (Словакия, Хорватия, Сербия и Черногория). Впоследствии эти страны сбились с траектории развития, которой следовали лидеры трансформации (Чешская Республика, Венгрия, Польша и страны Балтии). Все же к концу 1990-х гг. этим странам удалось ускорить развитие благодаря сохранению механизма демократических выборов и желанию присоединиться к ЕС.

4.2. Модель стран европейской части СНГ: промежуточные режимы и ограниченное участие населения в политическом процессе

Ход политических изменений в большинстве бывших советских республик отличался от стран ЦЕБ. Не считая балтийских республик, другие новые независимые государства не имели ни существенного опыта демократического правления, ни даже независимой государственности в XX веке (за исключе-

нием России). Во многих случаях старая коммунистическая элита сохранилась – хотя не без изменений – до самого крушения режима. Ее саморазрушения не произошло, несмотря на раскол между поколениями на идеологической, этнической или религиозной почве и отстранение от власти некоторых групп старой элиты. Антикоммунистическая оппозиция в целом была слишком слабой, чтобы вынудить старую элиту изменить методы приобретения власти. Кроме балтийских республик некоммунистическое движение захватило власть в Армении, Грузии и Азербайджане, но лишь на непродолжительное время. В других республиках (Россия, Украина и Беларусь) на ранней стадии трансформации самые высокие правительственные посты заняли либо высокопоставленные члены бывшей коммунистической партии, либо коалиции бывших коммунистов и реформаторов. Поэтому новые конституционные решения были обусловлены скорее напряженной игрой внутри элиты, чем результатом парламентских выборов.

4.2.1. Эволюция конституционного строя в сторону президентско-парламентской системы

Ход событий определялся главным образом тем фактом, что президентские выборы были проведены раньше свободных парламентских выборов. В таких обстоятельствах только что избранные президенты с высокой степенью легитимности могли расширить границы своих полномочий. Практически все постсоветские государства начали с сочетания, с одной стороны, парламентской системы Западной Европы, и, с другой стороны, президентской власти по образцу США. Формирование президентско-парламентской системы, в которой ключевые полномочия сосредоточены в руках главы исполнительной власти, в любом случае должно было привести к открытому противостоянию между законодательными органами и новыми президентами. Конкретные решения значительно варьировались между странами. В то время как после кровавого столкновения 1993 г. и последовавшего референдума в России была установлена сильная президентская власть, президент Украины за существенное расширение власти борется вплоть до настоящего времени. Александр Лукашенко превратил с помощью референдума (1996 г.) белорусскую президентско-парламентскую систему в личную диктатуру, в то время как стремление президента Лучинского увеличить полномочия привело к противоположному результату и введению в Молдове парламентской системы (1999–2000 гг.).

Президент обычно избирается прямым голосованием на 4 или 5 лет, максимум на два срока. Президент назначает всех министров. Только кандидатура премьер-министра одобряется парламентом. В России, если Государственная дума три раза подряд отклоняет предложенную президентом кандидатуру на пост премьер-министра, то президент может ее распустить, и назначаются новые выборы. Парламент имеет право высказать недоверие правительству, которое может быть отклонено президентом. Если в течение трех месяцев парламент повторно голосует за недоверие правительству, президент должен от-

реагировать либо отставкой кабинета, либо роспуском парламента. Необходимо добавить, что российский президент должен предложить кандидатуру нового премьер-министра на рассмотрение Государственной думы только после президентских выборов. Это значит, что выборы нового парламента не требуют формирования нового правительства (то же самое касается Украины).

Законодательная инициатива принадлежит президенту, правительству и парламентау. Президент может наложить вето на любой закон, принятый обеими палатами Федерального собрания (Россия) или одной палатой Верховной рады (Украина). Вето может быть преодолено только двумя третями парламентского большинства (обеих палат парламента в случае России). В России президент может также издавать указы, равнозначные закону, которые не пересматриваются парламентам. В Украине президентские указы относятся лишь к вопросам, неурегулированным законами, и они могут быть отменены парламентам.

Однако в обеих странах функционирование политической системы намного больше зависело от личности президента, чем от конституционных норм. В действительности президенты часто прибегали к указам, апелляциям, произвольной интерпретации конституции и референдумам, что должно рассматриваться как явное нарушение принципа разделения властей. Администрация президента, которая в соответствии с конституцией должна играть техническую роль, стала фактически своего рода сверхправительством, не неся, однако, никакой конституционной ответственности за свои действия. Это вызывает ассоциации с ролью Центрального комитета Коммунистической партии при старом режиме, символически усиливающиеся тем фактом, что большинство президентских администраций в странах бывшего Советского Союза физически расположено в зданиях ЦК бывших компартий.

Нехватка эффективных институциональных рамок, которые могли бы обязать президента и парламента проводить единую политику, обычно одобряемую на национальных выборах, привела к возникновению системы «дворцовой политики», предполагающей борьбу за влияние и различные привилегии между официальными советниками, закадычными друзьями и доверенными лицами (Taras (1997)).

Законодательная и судебная ветви власти имеют небольшой контроль над исполнительной властью. Президент назначает высших чинов судебной и исполнительной ветвей власти. В Украине и Беларуси президент назначает глав местной администрации, тогда как в России с 1996 г. все они избираются.

4.2.2. Слабые политические партии и несовершенство избирательного права

В большинстве стран европейской части СНГ препятствия для создания новых политических партий оказались более серьезными, чем в странах ЦЕБ. Как правило, они сталкивались с намного более строгими требованиями к членству при регистрации (5000 в России, 3000 в Украине) и с конкуренцией со стороны неполитических организаций в ходе избирательного процесса (пра-

во рабочих коллективов и других неполитических организаций выдвигать своих кандидатов). Избирательное право не обеспечивало стабильности политических партий и партийной системы в целом.

Большинство стран европейской части СНГ, за исключением Молдовы, ввели избирательную систему, основанную на одномандатных избирательных округах и мажоритарном принципе, или смешанную систему (содержащую компоненты как мажоритарного, так и пропорционального представительства*), а также требование 50%-й явки избирателей на выборы. Оказалось, что эти правила в значительно меньшей степени благоприятствуют институционализации политических партий и появлению стабильной политической системы, чем пропорциональные выборы по партийным спискам. Исследования выборов показали, что хорошо известные наблюдения Дювергера (одномандатные округа способствуют формированию двухпартийной системы, в то время как избирательные округа, от которых выбирают несколько депутатов, и пропорциональное представительство порождают многопартийную систему) для Восточной Европы не соответствуют действительности (Gebethner (1997); Moser (1999) и Rose, Munro, and Stephen (2001)).

В Украине и Беларуси мажоритарная система породила очень разнородное представительство, и очень большое число мест получили независимые кандидаты. Например, на парламентских выборах в Украине в 1994 г. независимые кандидаты получили 56% мест, тогда как две самые большие политические партии – коммунистическая и национал-демократическая – получили 22 и 5% мест соответственно. Условие явки избирателей на выборы породило многочисленные повторные туры голосования.

В этих обстоятельствах состав украинского парламента (вплоть до выборов 2002 г.) был очень неопределенным и непредсказуемым. Для него были характерны сильный левый блок и обширный колеблющийся центр при крошечной прослойке политических партий правого толка. Ни президент, ни его оппоненты не были способны собрать большинство сторонников. В таких обстоятельствах политика реформ была медленной и непоследовательной. Политические партии официально не участвовали в правительстве, но некоторые представители работали на индивидуальной основе. В 1998 г. по аналогии с Россией избирательная система была заменена смешанной системой (с 4%-м пороговым значением при пропорциональном голосовании по партийным спискам).

В России эта система была введена в 1993 г., когда половина мест в Государственной думе избиралась согласно мажоритарному принципу, а полови-

* В соответствии с мажоритарной системой избранным считается кандидат, получивший большинство голосов избирателей. При этом избирательные округа являются, как правило, одномандатными, то есть от каждого округа избирается только один депутат. Пропорциональная система представительства предполагает распределение депутатских мандатов не между отдельными кандидатами, а между политическими партиями в соответствии с количеством поданных за них голосов. От одного избирательного округа избирается не один, а несколько депутатов. Избиратели голосуют за партийные списки, а по сути дела – за программы конкретных политических партий. – *Прим. ред.*

на – на пропорциональной основе по партийным спискам (с 5%-м пороговым значением). Пороговое значение явки избирателей было снижено до 25%.

Однако смешанная система тоже имела тенденцию к формированию очень неоднородного состава парламента. В России лишь несколько партий были способны преодолеть 5%-й порог и получить места по партийным спискам (9 партий в 1993 г., 4 партии в 1995 г. и 6 партий в 1999 г.), и неоднородность порождалась преимущественно одномандатными округами, где большинство кандидатов не имело партийной принадлежности.

Слабость российских партий означала, что им часто не удавалось выдвигать кандидатов во всех округах. Самые большие партии – коммунистическая и «Яблоко» – в 1999 г. смогли выдвинуть кандидатов только в половине одномандатных избирательных округов (Rose, Munro, and Stephen (2001)). Избиратели предпочитают голосовать скорее за независимых кандидатов, чем за представителей партий. В результате независимые депутаты получили 61% мест в 1993 г., 33% в 1995 г. и 51% в 1999 г. (в Литве только 3% в 1996 г.). Большинство из них были либо бывшими правительственными чиновниками, либо руководителями предприятий, которые получили помощь на проведение своей избирательной кампании в виде организационных и финансовых ресурсов от региональных властей или собственного предприятия (Thames, Frank (2001)).

С другой стороны, пропорциональные выборы «партийной половины» Государственной думы не давали пропорционального представительства. Одномандатные избирательные округа способствовали бурному росту числа федеральных партий и федеральных избирательных списков (регистрация федерального списка открывала доступ к государственным СМИ и повышала вероятность получения места в одномандатном избирательном округе). Такая сильная раздробленность – число партий, выдвинувших свои списки, увеличилось с 13 в 1993 г. до 43 в 1995 г. и 26 в 1999 г. – сделала для большинства из них невозможным преодоление 5%-го порога. В результате в 1995 г. было потеряно 49.5% голосов, а в 1999 г. – 18.7%. Аналогичное явление наблюдалось в Украине во время парламентских выборов 1998 г. (Gortat (1998)).

Описанная выше ситуация делает нереальной стабильность и подотчетность политических партий. В России только три партии смогли принять участие в трех парламентских выборах. Остальные появились перед выборами и исчезли после них. Это мешает избирателям стать приверженцами определенной партии и голосовать стратегически.

Крайняя нестабильность партийной системы выразилась, среди прочего, в постоянных изменениях партийной принадлежности уже избранных членов парламента. Как в российской Думе, так и в украинской Верховной раде независимые депутаты присоединяются к существующим или создают новые партийные фракции, остаются неприсоединенными или циркулируют между различными группировками. В результате реальная политическая структура парламента иногда значительно отличается от пропорции голосов, отданных за каждый партийный список во время выборов. Во-вторых, сильная неоднородность парламента, в котором ни одна из партий не имеет больше четверти

мандатов, провоцирует все новое деление. Формирование новых политических коалиций происходило «без учета партийной принадлежности, идеологии или подотчетности избирателям и было продиктовано скорее возможностями обогащения и доступа к власти» (Rose, Munro, and Stephen (2001), 440).

В итоге при смешанной системе, применяемой как в России, так и Украине, сложились асимметричные соотношения «голос-место», способствующие формированию диспропорциональной законодательной власти, которая не отражает реальные предпочтения избирателей. Политика глубоко персонафицирована, и многие политические партии формируются вокруг одного человека или группы лиц. Процесс принятия решения – это скорее скрытая борьба, чем публичное обсуждение. Политическое покровительство и защита бизнеса – важные характеристики как российской, так и украинской действительности. Парламентские и местные выборы все больше и больше служат ареной большому бизнесу, поддерживаемому зависимыми от него СМИ, на которых он скорее конкурирует за большие деньги, чем за сферу гражданской активности.

4.2.3. Последствия для политических и экономических реформ

Почти постоянный конфликт между исполнительной и законодательной властью и глубокая фрагментация последней намного осложнили процесс экономических реформ. Президенты и правительства при осуществлении нелегких институциональных и структурных изменений не могли опираться на стабильную парламентскую поддержку или хотя бы на принятие парламентом фискально ответственных решений. Они были вынуждены завоевывать поддержку в случае каждого отдельного закона или решения, что, как правило, подразумевало существенный компромисс, уступки в других сферах и коррупцию. С другой стороны, они фактически стали неподконтрольны парламенту.

Неоднородные по составу и не отвечающие за формирование правительства парламенты вели себя в высшей степени безответственно и популистски. Они также стали мишенью лоббистского давления различных групп интересов. Это привело к созданию олигархической системы, характеризующейся отсутствием прозрачности и подотчетности (см. следующий раздел).

Мажоритарная избирательная схема не помогла в построении современной и стабильной партийной системы, выражающей разнообразные политические интересы и помогающей осуществлять общественный контроль над исполнительной властью. Смешанные избирательные системы помогли достичь несколько лучших результатов в этой сфере, особенно в странах, где политические партии были более развиты, или, по крайней мере, на политической сцене доминировала одна партия (Грузия вплоть до недавнего времени). Тем не менее уровень развития партийных систем в европейских странах СНГ сильно отстает от того, который можно наблюдать в странах ЦЕБ.

Президенты с сильной конституционной властью обычно не заинтересованы в построении стабильной партийной системы. Напротив, их действия, как правило, направлены на сохранение раздробленности и нестабильности поли-

тической арены, что можно было наблюдать в некоторых случаях в России при Борисе Ельцине, в Украине как при Леониде Кравчуке, так и при Леониде Кучме, в Молдове при Петре Лучинском и в последнее время в Грузии при Эдуарде Шеварднадзе. В результате предпочтение было отдано мажоритарной системе одномандатных округов и отвергнут принцип пропорционального голосования по партийным спискам. Здесь можно привести пример Бориса Ельцина, пытавшегося отменить смешанную избирательную систему перед выборами в Думу 1999 г., или Леонида Кучмы, наложившего вето на новый избирательный закон 2001 г., повышающий долю пропорциональной компоненты.

В целом политические системы западной части СНГ характеризуются большой долей нестабильности и, видимо, все еще имеют промежуточный характер. Они являются объектами различных видов давления, что, вероятно, вызовет дальнейшую эволюцию. С одной стороны, это соблазн для президентов продолжать укрепление собственной власти, что могло бы означать опасность движения к авторитарной модели белорусского или центрально-азиатского типа (см. ниже). С другой стороны, все еще слабые, но постепенно развивающиеся институты гражданского общества, растущий плюрализм интересов внутри политической элиты (и олигархов) и членство в Совете Европы вынуждают эти страны двигаться в противоположном (европейском) направлении.

4.3. Среднеазиатская модель: консолидированная автократия и ограниченное участие населения в политическом процессе

Распад Советского Союза вызвал в республиках Средней Азии иные политические действия, чем в других странах СНГ. Старые коммунистические элиты прошли через этап распада без изменений в структуре и удержали в своих руках все ресурсы власти. В новых обстоятельствах они предпочли президентский строй, который по сути дела превратил руководителей республиканских коммунистических партий в президентов-автократов¹⁰.

В 1992 г. путем всенародного голосования бывшие первые секретари республиканских коммунистических партий были избраны президентами независимых республик Узбекистан, Туркменистан и Казахстан. Единственным исключением был президент Кыргызстана, профессор физики, который ранее не принадлежал к типичной партийной номенклатуре. В Таджикистане конфликт между старой номенклатурой и новыми политическими силами привел к длительной гражданской войне.

4.3.1. На пути к президентскому строю

Конституционный выбор был сделан сразу после обретения независимости. Новые конституции были приняты в 1992–1993 гг. унаследованными от со-

¹⁰ О политическом развитии Средней Азии см., среди прочего, Gleason (1997); Bremmer, Taras (1997) и Anderson (2000).

ветского периода парламентами, куда новые политические лидеры, даже если они и появлялись, не имели доступа.

Туркменистан сразу ввел очень сильную президентскую систему, сделав президента председателем Совета министров. Аналогичная модель была создана в Узбекистане, хотя пост премьер-министра формально был сохранен¹¹.

Принятие президентского правления в Казахстане и Кыргызстане, испытавших достаточно глубокую политическую либерализацию на начальном этапе независимости, оказалось невозможным. Горячие парламентские дебаты сконцентрировались вокруг таких ключевых вопросов, как президентские полномочия, право выдвигать глав местной администрации и представителей судебной власти, роль религии в государстве, официальные языки и т. д. В результате в обеих странах была принята смешанная президентско-парламентская модель. В Таджикистане согласно конституции, принятой в 1994 г. победителями гражданской войны, президенту было предоставлено больше полномочий.

Формально все конституции были основаны на принципах разделения властей, провозглашали свободу выборов и гарантировали свободу слова, собраний, ассоциаций и религии. Фактические режимы иногда существенно отличались от выше упомянутых конституционных положений, хотя масштаб злоупотреблений в рамках региона варьировался.

4.3.2. Манипулирование избирательным процессом, ограниченность партийной системы и дальнейшее усиление президентской власти

Первые парламентские выборы после обретения независимости были проведены в Средней Азии сравнительно поздно – в 1994 или 1995 гг. – и исключительно по мажоритарной системе с 50%-м требованием явки избирателей. В избирательном праве сохранились многие положения советского времени. Не существовало реальных гарантий для равноправной конкуренции политических сил (ограниченный доступ к СМИ и другие нарушения). Тем не менее, было бы рискованно повторить в этом контексте тезис, что именно мажоритарная избирательная система стала главным препятствием для развития современной и демократической партийной системы в этих странах. Действительность была гораздо более сложной.

В Туркменистане, например, не было вообще места для политического плюрализма или выборов на конкурентной основе. Коммунистическая партия была просто переименована в Демократическую партию Туркменистана и сохранила все свои прежние полномочия и структуру. Хотя в 1992 г. по желанию президента Сапурмурата Ниязова была создана Крестьянская партия справедливости (чтобы играть роль альтернативной партии), в 1995 г. она прекратила свое существование. С тех пор ни одна партия не была зарегистриро-

¹¹ Очень похожая модель была введена президентом Лукашенко в Беларуси (несмотря на близкое к Центральной Европе географическое положение) после конституционного государственного переворота 1996 г. (путем референдума).

вана или получила разрешение на свою деятельность. Правительство запрещает создавать любые организации, которые могли бы заниматься политической деятельностью. Немногочисленные политические оппоненты были объявлены вне закона или арестованы много лет назад.

Президент лично руководит партией и государством в старом традиционном стиле. Выборы 50 членов законодательной власти, проведенные в 1994 и 1999 гг., носили фиктивный характер, так как президент подбирал всех кандидатов и сохранял жесткий контроль над парламентом. Однако чаще всего он превышал официальные полномочия, руководя с помощью указов. Президент контролирует все правительственные и общественные организации и придерживается культа личности сталинского типа (Туркменбаши). Первый срок пребывания у власти был продлен до 2000 г. путем плебисцита, и затем Народный совет (Хальк Маслахаты) провозгласил его «пожизненным президентом». По словам президента Ниязова, в 2006 г. парламенту будет предоставлено больше полномочий, а в 2008 г. будет разрешено создание политических партий.

Аналогичным образом действует президент Узбекистана Ислам Каримов. Он переименовал Коммунистическую партию Узбекистана в Демократическую партию Узбекистана и дал возможность сформировать Прогрессивную партию Отчизны, чтобы создать видимость плюрализма. Однако реальные оппозиционные партии, которые возникли во время перестройки (Бирлик, Исламская партия возрождения, Адолат), были запрещены, их лидеры арестованы или объявлены вне закона.

Во время парламентских выборов декабря 1995 г. не были допущены даже очень умеренная партия Эрк и некоторые известные личности. Как следствие, только две пропрезидентские партии получили 250 мест в парламенте (Олли Меджлис). По стандартам ОБСЕ выборы не были свободными и справедливыми. То же самое относится к выборам 9 января 2000 г., в которых участвовали еще четыре партии. Все они заявили лояльность режиму президента Каримова. Законодательная власть имеет минимальное влияние на правительство и его политику, играя роль бюрократического резинового штампа для решений президента. Спикер парламента является членом президентского кабинета.

В 1995 г. президентские выборы не проводились, потому что президент решил продлить срок своих полномочий до 2000 г. путем референдума. На выборах в январе 2000 г. Каримову противостоял только один кандидат, но он не предпринял никаких видимых усилий, чтобы бросить вызов нынешнему президенту.

Политика репрессий в отношении деятелей оппозиции, религиозных и этнических групп обострилась после террористического акта в Ташкенте в феврале 1999 г. С тех пор режим Каримова начал сталкиваться с проблемой растущей народной поддержки Радикального исламского движения (РИД). Отсутствие политической воли смягчения авторитарного режима может оказать неблагоприятное влияние на будущую политическую стабильность страны.

Казахстан и особенно Кыргызстан рассматривались как республики, наиболее демократически продвинутые с точки зрения гражданских прав и свобод. Однако даже в этом случае отдельные правовые ограничения и нечестные политические методы сдерживали развитие политических партий и независимых СМИ.

В Казахстане регулярные выборы все еще не стали установившейся практикой. Первый парламент, избранный в 1994 г., был распущен год спустя президентом Нурсултаном Назарбаевым, который до конца 1995 г. осуществлял руководство с помощью указов. Между тем, он дважды созывал референдум, чтобы внести поправки в конституцию и продлить срок своих полномочий до 2000 г. Новая конституция расширила полномочия президента за счет парламента. Законодательная власть была ослаблена за счет сокращения числа членов парламента и разделения его на две палаты. С тех пор путем всенародного голосования были избраны только депутаты нижней палаты. Оппозиция признала новую структуру парламента как средство легитимизации авторитарной власти президента.

Несоблюдение правил и махинации подпортили выборы как 1995 г., так и 1999 г., равно как и неожиданные президентские выборы 1999 г. Из предвыборной борьбы были исключены некоторые партии и кандидаты (такие, как бывший премьер-министр Акеджан Каджегельдин). Конституционные поправки, введенные в октябре 1998 г., продлили срок полномочий президента с 5 до 7 лет и отменили возрастные ограничения и ограничение на пребывание в должности одного человека более двух сроков. С другой стороны, было отменено требование 50%-й явки избирателей для признания выборов действительными, и 10% парламентских мест были оставлены для пропорционального голосования по партийным спискам. Шесть политических партий, три из которых являются пропрезидентскими, имеют своих представителей в парламенте. Вследствие сосредоточения власти в руках президента влияние плюралистического представительства на процесс принятия решений минимально.

Подобное стремление сосредоточить власть вокруг президента, которое в результате приводит к ограниченному участию граждан в политике, заметно и в Кыргызстане, самой либеральной стране данного региона. Конституция Кыргызской Республики дважды пересматривалась на референдумах, а впоследствии также дважды изменялась структура парламента. Несмотря на относительно благоприятные условия функционирования в первой половине 1990-х гг., оппозиционные партии были очень слабыми. При мажоритарной избирательной системе всем политическим партиям вместе взятым в 1995 г. удалось получить только около 10% мест в органах законодательной власти. Во время президентских выборов 1995 и 2000 гг. некоторые основные кандидаты (такие, как бывший вице-президент и мэр Бишкека Феликс Кулов) накануне голосования были исключены из предвыборной борьбы.

Вторые парламентские выборы были проведены в феврале 2000 г. по новому избирательному закону, который впервые включал одну четверть (15) мандатов, получаемых на пропорциональной основе по национальным партийным спискам. В то же время власти отстранили от участия в избирательном

процессе четыре партии, включая три самые популярные оппозиционные партии. Кроме того, перед вторым туром выборов некоторые кандидаты от оппозиции также были вычеркнуты из списков по одномандатным округам. Неадекватное освещение в СМИ, преследование отдельных оппозиционеров, действия по ограничению мониторинга, проводимого негосударственными организациями (НГО), и недостаток прозрачности в подсчете голосов заставили наблюдателей ОБСЕ прийти к заключению, что выборы не отвечали демократическим стандартам.

Трудно вообразить, чтобы Таджикистан смог избежать типичного стремления среднеазиатских стран к авторитаризму. Единственным шагом, содействующим политическому плюрализму и стабильности в стране, было включение исламской оппозиции (Объединенная таджикская оппозиция, или ОТО) в избирательный процесс 1999–2000 гг., что должно было положить конец пятилетней гражданской войне. На президентских выборах ноября 1999 г. пяти кандидатам было отказано в регистрации, так как ни один из них не смог получить требуемых законом 145 тыс. подписей, а единственный представитель оппозиции получил 2.1% голосов.

Президент Али Рахмонов использовал победу на выборах для усиления личного контроля над страной путем внесения поправок в конституцию и продления срока президентства до 7 лет. Перед парламентскими выборами февраля-марта 2000 г. однопалатный парламент был разделен на нижнюю и верхнюю палаты. Затем первая из них – Палата представителей – стала объектом первых таджикских многопартийных выборов. Одна треть депутатов была избрана по партийным спискам (пороговое значение – 7%), а оставшиеся две трети – по одномандатным округам. Демократическая партия Таджикистана Рахмонова получила около 65%, коммунисты – 22%, а Партия исламского возрождения – 7% мест.

И те, и другие выборы не отвечали минимальным демократическим стандартам прозрачности, справедливости и подотчетности. Тем не менее они были признаны международным сообществом, которое рассматривало их как способ избежать нового цикла гражданской войны. В будущем должна быть доказана готовность президента Рахмонова соблюдать договоренность о разделении власти с оппозицией. Несмотря на это, Таджикистан является единственной среднеазиатской постсоветской страной, где исламской партии было разрешено участвовать в политической жизни.

4.3.3. Последствия для политических и экономических реформ

Наряду с обеспечением некоторой политической стабильности в отдельных странах и регионе в целом президентские режимы в Средней Азии значительно поддерживали процессы демократизации, развития гражданского общества и рыночных реформ. С точки зрения последних можно отметить разнообразность принятых стратегий трансформации и достигнутых результатов. Наиболее либеральные с политической точки зрения страны данного региона – Кыргызская Республика и Казахстан – избрали путь относительно быстрых

рыночных реформ, не отличающихся (в некоторые периоды даже опережающих) от стран европейской части СНГ. Однако даже в случае этих двух стран очевидный авторитарный уклон в политической сфере негативно сказался на скорости и эффективности экономической трансформации (через растущую роль политических кланов и коррупцию).

Другие, намного более авторитарные и деспотические режимы (Узбекистан, Туркменистан и Беларусь в европейской части бывшего СССР), помогли сохранить экономические позиции и интересы бывшей коммунистической олигархии, что привело к очень небольшим изменениям в экономике, как это было нами проанализировано в разделе 2.

Хотя можно утверждать, что авторитарные, но светские режимы в среднеазиатском регионе лучше, чем религиозный фундаментализм или неконтролируемые этнические конфликты, всеобщий экономический популизм, растущая коррупция и nepотизм, усиление неравенства доходов и политические репрессии могут создать в будущем весьма благоприятную почву для политического экстремизма.

5. КАК ПАТОЛОГИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ СДЕРЖИВАЮТ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ?

Институциональные изменения, экономическая политика и политические системы сильно взаимосвязаны. Ниже мы попытаемся показать, как работает эта взаимосвязь.

Страны, которые испытали первоначальный политический толчок к радикальным реформам («период чрезвычайной политики», см. раздел 3) и которым удалось эффективно его использовать, за относительно короткое время добились существенного прогресса в формировании новой политической и экономической системы. Достигнутая «критическая масса» изменений сделала их необратимыми. Новые экономические субъекты занялись строительством капитализма и были достаточно сильными, чтобы эффективно противостоять попыткам вернуться к командной экономике или популистским экспериментам поиска «третьего пути». Были созданы новые политические институты с системой сдержек и противовесов, и они стали эффективным средством против искушения восстановить авторитарный режим или против социальных и политических патологий. Это касается, например, свободных СМИ и других институтов гражданского общества, активно борющихся с коррупцией, nepотизмом и другими патологиями, а также со злоупотреблением властью. Новая элита обеспечивала новую экономическую и политическую перспективу. Кроме того, старая элита (или ее политические преемники) подверглась существенным изменениям и начала признавать новые правила игры, новую экономическую и политическую систему. В конечном счете, ориентация на европейскую интеграцию и трансатлантическое сотрудничество в сфере безопасности (членство в НАТО), заявленная на относительно ранней стадии трансформации, стала важным внешним якорем, стимулирующим процесс как политических, так и экономических реформ.

Ранняя и радикальная макроэкономическая стабилизация и либерализация, а также раннее начало процесса приватизации помогли ограничить масштаб трансформационного падения ВВП и широкомасштабную пауперизацию, связанную с продолжительным периодом инфляции или гиперинфляции. Такая политика также обеспечила устойчивую основу для более раннего восстановления объемов производства. Она создала более широкий и более равный доступ к новым возможностям предпринимательской и трудовой деятельности: быстрое развитие новых частных фирм оказалось самым эффективным фактором смягчения социальных издержек трансформации. Относительная макроэкономическая стабильность, институциональный прогресс, политическая предсказуемость и перспективы европейской интеграции обеспечили значительный приток иностранных инвестиций. Все эти факторы помогли повысить ВВП на душу населения во второй половине последнего десятилетия, начать догонять более развитые страны и существенно укрепить предпочтения избирателей в пользу демократии и рыночной системы. Это, в свою очередь, способствовало продолжению экономических и политических реформ, дальнейшему приближению этой группы стран к стандартам развитых государств.

С другой стороны, страны, которые не испытали «периода чрезвычайной политики» или упустившие это окно возможностей, оказались в «ловушке медленных реформ». Затянувшийся период макроэкономической нестабильности, высокая инфляция или гиперинфляция не только нанесли серьезный ущерб экономике и угрожали перспективе ее роста, но и привели к широкомасштабному разрушению государственных институтов и обнищанию большей части общества. Медленный прогресс в области либерализации, приватизации и построения рыночных институтов способствовал сохранению значительных пережитков командной экономики и порождал новые диспропорции.

«Гибридный» экономический строй способствовал возникновению новой влиятельной группы интересов – олигархов – использующей разнообразные возможности извлечения ренты из высокой инфляции, множественности обменных курсов, прямых и косвенных субсидий, налоговых льгот, отдельных торговых барьеров, широко распространенного лицензирования, экспортных и импортных квот, ограниченного и непрозрачного процесса приватизации (см. Gelb, Hillman, and Ursprung (1995)). Олигархи захватили большинство государственных и общественных институтов – исполнительную, законодательную и судебную власть, а также региональное и местное самоуправление, политические партии и СМИ. Они были заинтересованы в слабых и политически раздробленных парламентах, которыми можно легко манипулировать, и поэтому они выступали против пропорциональной избирательной системы и других институциональных мер, усиливающих политические партии (другие, чем их собственные «карманные» творения). Они также поддерживали президентский и президентско-парламентский режимы, потому что в обстановке постоянного конфликта между президентом и парламентом и при сложной и непрозрачной исполнительной власти легче проводить «дворцовую» политику.

Олигархический капитализм лишил остальную часть общества равного доступа к экономической деятельности из-за бюрократической «волокиты»,

связанной с широко распространенной коррупцией. Искаженные политические институты привели к тому, что общество лишилось многих инструментов контроля над правительством, существующих в демократических странах, таких как стабильные политические партии, ответственные перед избирателями, справедливый избирательный процесс, независимая и беспристрастная судебная система, свободные СМИ и институты гражданского общества. Наряду с экономическим обнищанием, порожденным продолжительным снижением ВВП и высокой инфляцией, имели место разочарование и политическая апатия, вызванные описанным выше отчуждением.

Это создало прекрасную почву для политических махинаций и популизма, что еще более усугубило ситуацию. Олигархическая элита и политики, стремящиеся к авторитарной власти (например, Александр Лукашенко в Беларуси), могли цинично манипулировать социальными лозунгами, обещать бороться с коррупцией и помогать бедным. Но фактические результаты обычно противоположны этим демагогическим обещаниям. Поэтому бедность, неравенство и дефицит элементарной социальной справедливости очень часто носят самоусиливающийся характер. Они способствуют неблагоприятному политическому выбору, который, в свою очередь, уменьшает вероятность реформирования неэффективных и искаженных институтов и изменения ошибочной политики.

Такой же «порочный круг» можно было наблюдать и в области внешних отношений. Вследствие первоначальной отсрочки экономических и политических преобразований и незначительных экономических и институциональных достижений «медленные реформаторы» не расценивались как серьезные претенденты на вступление в ЕС и НАТО и были полностью исключены из процесса расширения этих институтов. Потенциальные иностранные инвесторы также не считали эти страны перспективными рынками. В результате были упущены экономические и политические выгоды от участия в процессе глобализации.

Было несколько случаев, когда такой негативный «порочный круг» был разорван в результате внутренней мобилизации общества и политической элиты, вызванной, как правило, экономическим или политическим шоком. Например, в Словакии, после того как в 1997 году ей было отказано в приглашении в НАТО и в начале переговоров о вступлении в ЕС, это было осознание того, что страна упустила важные исторические шансы. В Болгарии случился тяжелый финансовый кризис 1996–1997 гг., который подтолкнул страну к политике радикальных экономических реформ. В случае некоторых стран бывшей Югославии (Хорватии и в последнее время Сербии) шок связан с последствиями ряда трагических этнических конфликтов и вмешательством НАТО/ЕС в сочетании с перспективой участия в процессе европейской интеграции. Возможно, та же самая перспектива вступления в ЕС, в конце концов, подтолкнула Румынию к более быстрым и результативным реформам. И, не исключено, что Россия сейчас находится в начале пути к более содержательному и последовательному процессу реформирования как политических, так и экономических институтов, с целью восстановления своего международного экономического и политического статуса.

Никогда не поздно начинать бороться с искажениями и реформировать неэффективные институты. Однако, чем позже этот процесс начнется, тем больше шансов и возможностей будет потеряно, и большой пробел в развитии нужно будет ликвидировать в будущем.

6. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

В данной работе мы проанализировали взаимосвязи между экономическими и политическими реформами. В обеих сферах переходные страны должны пройти длинный и трудный путь от коммунистической диктатуры и командной экономики к демократическому и конкурентному капитализму. С точки зрения любого анализируемого аспекта, этот процесс еще не закончен ни в одной из переходных стран. Как мы говорили ранее, есть группа стран (кандидаты на вступление в ЕС), которые можно рассматривать как сравнительно близкие к конечной цели процесса трансформации¹². Но другие страны, в основном члены СНГ и часть Балканского региона, к настоящему времени сумели построить лишь деформированный капитализм и очень незрелую и непрочную демократию. Некоторые из них (часть Средней Азии и Беларусь) не могут претендовать даже на эти ограниченные достижения. В них продолжает существовать авторитарный режим и делаются попытки сохранить, насколько это возможно, механизм командной экономики.

Мы готовы подтвердить мнение, что быстрые и комплексные реформы дают в среднем лучшие экономические и социальные результаты, чем медленные и более постепенные преобразования. Это определяется как самой природой экономической трансформации (сокращая период временного системного вакуума и ломая инерцию старой системы), так и политической экономией процесса реформ (максимально используя первоначальное политическое окно возможностей и делая изменения необратимыми).

Способность отдельных стран следовать такому типу стратегии реформ в значительной мере определялась масштабом первоначальных политических изменений и дальнейшими событиями в сфере институциональной и политической реформы. Если старая коммунистическая элита была заменена новой, уверенной в необходимости построения нового демократического порядка и рыночной экономики (и способной это осуществить), то страна имела достаточно долгий период «чрезвычайной политики» и могла использовать окно возможностей должным образом. Ранний успех экономической трансформации помог укрепить уверенность избирателей в необходимости дальнейших политических и экономических реформ. Также важную стимулирующую роль в обеих сферах сыграла перспектива европейской интеграции.

¹² Фактически, трансформация никогда не закончится, так как все страны, даже самые развитые, должны постоянно реформировать свои институты и экономическую политику. Тем не менее, в данной работе мы анализировали фундаментальный переход от коммунизма к капитализму, и этот процесс в определенный момент будет завершен.

В целом наблюдается очень сильная корреляция между прогрессом в политических и экономических реформах. Глядя на роль отдельных институциональных решений, необходимо отметить преимущество парламентского или парламентско-президентского строя над президентской или президентско-парламентской системами. Первые два помогают построить прозрачную и относительно стабильную партийную систему, в то время как последние способствуют политической разобщенности, безответственности законодательных органов власти и олигархическому капитализму. В крайних случаях президентская модель может иметь авторитарный уклон, как это произошло в части стран бывшего Советского Союза. То же самое можно сказать об избирательных системах. В процессе возникновения демократии пропорциональная схема с минимальными пороговыми значениями лучше помогает в построении стабильной и консолидированной системы политических партий, чем мажоритарный принцип.

ЛИТЕРАТУРА

Anderson, J. (2000) *Kyrgyzstan: Central Asia's Island of Democracy?* Harwood Academic Publishers.

Aslund, A. (1994) Lessons of the First Four Years of Systemic Change in Eastern Europe, *Journal of Comparative Economics*, 19, 1.

Aslund, A. (2002) *Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Bloc*, Cambridge University Press.

Aslund, A., Boone, P., and Johnson, S. (1996) How to Stabilize: Lessons from Post-Communist Countries, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 217–313.

Aslund, A., Warner, A. (2002) *The EU Enlargement: Consequences for the CIS Countries*, paper prepared for the CASE International Conference on Beyond Transition. Development Perspectives and Dilemmas, Falenty, Poland, April 12–13.

Balcerowicz, L. (1994) Understanding Post-Communist Transitions, *Journal of Democracy*, 5, 4.

Balcerowicz, L., Gelb, A. (1995) Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective, *Studies and Analyses CASE*, 33.

Bremmer, I., Taras, R. (eds) (1997) *New States, New Politics: Building the Post-Soviet Nations*, Cambridge University Press.

Dabrowski, M. (1996) Different Strategies of Transition to a Market Economy: How Do They Work in Practice? *World Bank Policy Research Working Paper*, 1579.

Dabrowski, M. et al. (1999) Disinflation, Monetary Policy, and Fiscal Constraints. Experience of the Economies in Transition, *CASE Report*, 16.

Dabrowski, M., Gomulka, S., and Rostowski, J. (2001) Whence Reform? A Critique of the Stiglitz Perspective, *Journal of Economic Policy Reform*, 4, 4, 291–324.

De Melo, M., Denizer, C., and Gelb, A. (1996) From Plan to Market: The Patterns of Transition, *World Bank Policy Research Working Paper*, 1564.

Dethier, J.-J., Ghanem, H., and Zoli, E. (1999) *Does Democracy Facilitate the Economic Transition? An Empirical Study of Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*, World Bank, mimeo.

Transition Report (1999) European Bank for Reconstruction and Development.

Transition Report (2000) European Bank for Reconstruction and Development.

Easter, G.M. (1999) Preference for Presidentialism: Post-Communist Regime Change in Russia and the NIS, *World Politics*, 49.

Elster, J. (1993–1994) Bargaining over Presidency, *East European Constitutional Review*, 3, 4.

Fischer, S., Gelb, A. (1991) The Process of Economic Transformation, *Journal of Economic Perspectives*, 5, 1.

Fish, S.M. (1998) The Determinants of Economic Reform in the Post-Communist World, *East European Politics and Societies*, 12, 1.

Gelb, A, Hillman, A.L., Ursprung, H.W. (1995) *Rents and Transition*, background paper prepared for the World Development Report 1996, World Bank.

Gebethner, S. (1997) Elections and Parliaments in Post-Communist East Central Europe, *International Political Science Review*, 18, 4.

Gortat, R. (1998) *Ukraiцskie Wybory*, Warsaw, Fundacja Polska Praca.

Gleason, G. (1997) *The Central Asia States: Discovering Independence*, Boulder, Westview Press.

Karatnycky, A., Motyl, A., and Piano, A. (eds) (2000) *Nations in Transit 1999–2000*, Freedom House.

Karatnycky, A., Motyl, A. and Schnitzer, A. (eds) (2001) *Nations in Transit 2001*, Freedom House.

Kitchelt, H., Mansfeldova, Z., Markovski, R., and Gabor, T. (1999) *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Interparty Cooperation*, Cambridge University Press.

Mau, V. (2000) *Russian Economic Reforms as Seen by an Insider: Success or Failure?* London, Royal Institute of International Affairs.

Moser, R.G. (1999) Electoral Systems and the Number of Parties in Post-Communist States, *World Politics*, 51, 1.

Nuti, D.M., Portes, R. (1993) Central Europe: The Way Forward, R. Portes (ed.), *Economic Transformation in Central Europe. A Progress Report*, CEPR.

Rose, R.N., Munro, W., Stephen (2001) Voting in a Floating Party System: The 1999 Duma Election, *Europe-Asia Studies*, 53, 3.

Stiglitz, J. (1999a) *Whither Reform?* Paper prepared for 1999 ABCDE Conference, Washington, World Bank, <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon>. (Рус. пер. – Стиглиц Дж. (1999) Куда ведут реформы? (К десятилетию начала переходных процессов), *Вопросы экономики*, 7, 4–30. – Прим. ред.)

Stiglitz, J. (1999b) Quis Custodiet Ipsos Custodes? *Challenge*, 42, 6, 26–67.

Taras, R. (ed.) (1997) *Post-Communist Presidents*, Cambridge University Press.

Thames, Jr., Frank, C. (2001). Voting Behavior in the Russian Duma: Understanding the Effect of Mandate, *Europe-Asia Studies*, 53, 6.

World Development Report (2002) World Bank.

World Economic Outlook (2000) International Monetary Fund, September.

World Economic Outlook (2001) International Monetary Fund, April.

Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union (2002) World Bank.