



# ИНСТИТУТ ОТКРЫТОЙ ЭКОНОМИКИ

Андрей Кунов, Дмитрий Шакин

## **ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ НА ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ПОСТ-СОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВ**

(предварительная версия<sup>1</sup>)

Москва, 2004

---

<sup>1</sup>Цитирование запрещается.

# Содержание

<b>1</b>	<b>Введение</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Политическая система</b>	<b>3</b>
2.1	Президент и его полномочия . . . . .	3
2.2	Парламент и партийная система . . . . .	4
2.3	Судебная власть . . . . .	6
2.4	Уровень демократии и права человека . . . . .	6
2.5	Президентские полномочия как основной политический фактор . . . . .	7
<b>3</b>	<b>Экономическое развитие</b>	<b>9</b>
3.1	Президентские полномочия и устойчивость роста . . . . .	9
3.2	Президентские полномочия и имущественное неравенство . . . . .	12
3.3	Президентские полномочия и макроэкономическая стабильность . . . . .	15
3.4	Президентские полномочия, экономическая либерализация и экономическая свобода . . . . .	16
<b>4</b>	<b>Выводы</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>Приложение А</b>	<b>19</b>
5.1	Измерение президентских полномочий . . . . .	19
5.2	Корректированное эффективное число партий . . . . .	20
5.3	Индекс ресурсозависимости . . . . .	21
<b>6</b>	<b>Приложение В</b>	<b>23</b>
6.1	Рисунки . . . . .	23
6.2	Таблицы . . . . .	33

# 1 Введение

С момента распада Советского Союза прошло более 13 лет. За это время бывшие социалистические страны и советские республики пережили радикальные перемены в своем политическом и экономическом развитии. В то же время, некоторые из них смогли увеличить уровень жизни своих граждан и сформировать демократические институты, другие пережили значительное падение национального дохода и политический регресс. Были и такие, кто смог за последние годы добиться высокого экономического роста без фундаментальных изменений политических институтов. Возникает вопрос: насколько различия в политическом устройстве пост-советских стран повлияли на их экономическое развитие? И в чем это влияние проявляется сейчас и к чему может привести в будущем?

Цель данного исследования – показать, какое влияние политические институты оказали на различные аспекты экономической жизни: экономический рост, инфляцию, имущественное неравенство, экономическую либерализацию и т.д.

В этой части исследования мы сконцентрируемся на тех странах бывшего советского блока, которые избрали президентскую (или парламентско-президентскую) форму правления. Такой выбор обусловлен двумя причинами. Во-первых, для классификации полномочий президента в таких режимах существуют достаточно хорошо проработанные методологии, позволяющие оценивать влияние президента на различные стороны политической жизни. Наиболее известная и простая из них – методология Шугарта и Кэри [3]. Кроме того, существуют более детализированные, см., например, Фрай [1] или Йохансен и Норгаард [2]. Во-вторых, для авторов данного исследования наибольший интерес представляют страны СНГ, среди которых лишь Молдова на данный момент является парламентской республикой<sup>2</sup>.

На пост-советском пространстве образовалось 20 президентских режимов. Это 12 республик, входящих в СНГ (для Молдовы – до 2000 года), а также страны Восточной Европы: Болгария, Македония, Польша, Румыния, Словения, Словакия и Хорватия. Среди прибалтийских республик только Литва имеет всенародно избираемого президента. В этом исследовании мы не рассматриваем Сербию и Черногорию, а также Боснию и Герцеговину, в связи с неполнотой данных.

В параграфе 2 обсуждаются различные аспекты политической системы. В этом исследовании мы делим их на *формальные политические институты* и *неформаль-*

---

<sup>2</sup>До 2000 года, когда были приняты поправки в конституцию, Молдова обладала парламентско-президентской формой правления.

*ные политические структуры.* Под формальными институтами понимаются те элементы политической системы, существование и функционирование которых описано действующим законодательством, в первую очередь, конституцией. К таким институтам относятся президент, парламент, судебная система. Если рассматривать только эти институты, то политическая картина окажется неполной. Важную роль играет то, как эти институты взаимодействуют *в реальности*, то есть, их неформальное влияние. Сюда относятся различные структуры, полномочия и влияние которых не указаны в законодательстве: политические партии, “административный ресурс”, этнические и религиозные кланы и пр.

По причине того, что число рассматриваемых государств очень мало, для получения статистических выводов возникает потребность в выделении одной политической переменной, достаточно хорошо описывающей всю политическую систему. В качестве такой переменной мы возьмем президентские полномочия. Связь между различными политическими переменными и президентскими полномочиями обсуждается в последнем подпараграфе параграфа 2.

В параграфе 3 рассматриваются различные аспекты экономического развития с точки зрения политической системы. В частности, выделены следующие четыре направления:

1. Устойчивость экономического роста;
2. Динамика имущественного неравенства;
3. Макроэкономическая стабильность;
4. Экономическая либерализация и экономическая свобода.

В дальнейшем планируется более подробно исследовать влияние политической системы на институт частной собственности и инвестиции.

## 2 Политическая система

### 2.1 Президент и его полномочия

Президент в президентских режимах является *de facto* главой исполнительной власти и имеет равную с парламентом легитимность (и тот, и другой, избираются всенародным голосованием). Степень влияния президента на политические процессы

определяется наличием у него властных полномочий, в первую очередь конституционных.

Для оценки конституционных полномочий президента используют несколько различных методологий. Одна из самых распространенных – методология Шугарта и Кэри [3]. В ней предлагаются оценивать полномочия по 10 показателям, разбитым на 2 группы: исполнительные (4 показателя) и законодательные (6 показателей). Подробное описание показание методологии приведено в приложении.

Суммарный объем президентских полномочий приведен на рисунке 1. Страны восточной Европы избрали режимы, в которых президентские полномочия существенно ограничены. Максимальным объемом полномочий в этих странах имеет президент Словакии. С другой стороны, страны бывшего СССР, за исключением Литвы и Молдовы, имеют очень сильных президентов. В частности, максимальный уровень полномочий среди рассматриваемых стран имеют президенты Беларуси, Казахстана и Кыргызстана – по 20 баллов. Для сравнения, уровень полномочий президента США равен 11, а президента Франции – 4.

Если посмотреть на распределение полномочий между законодательными и исполнительными (рис. 2), то хорошо заметно, что в странах восточной Европы президенты практически не обладают законодательными. Даже в Словакии, где суммарный уровень полномочий главы государства равен 10, 9 пунктов относятся к исполнительной области. Напротив, в странах бывшего СССР, президенты наряду с очень существенным объемом исполнительных полномочий, имеют также и законодательные. В первую очередь это издание указов и право вето. Наибольшим уровнем законодательных полномочий обладает президент Казахстана (10), который может издавать указы, неограниченные даже конституцией, а также имеет право как пакетного, так и частичного вето.

## 2.2 Парламент и партийная система

Во всех пост-советских президентских режимах власть главы государства ограничена парламентом. То, насколько сильным является парламент, характеризуется двумя показателями. Первый – это объем полномочий парламента. Этот показатель хорошо приближается уровнем законодательных полномочий президента. Второй – наличие в парламенте сил, способных проводить свою собственную политику. Такие силы обычно ассоциируются с политическими партиями и движениями. Чем большей популярностью пользуются партии, чем большее количество интересов они отражают,

тем сильнее партийная система и тем лучше она может отстаивать свои позиции в парламенте.

Как измерить силу партийной системы? Если в качестве показателя взять число партий и блоков, прошедших в парламент (рис. 3), то окажется, что, например, в Молдове, которая недавно стала парламентской республикой, партийная система развита слабее, чем в некоторых государствах Средней Азии (Кыргызстан, Узбекистан, Казахстан) и Беларуси. То есть, такой показатель является неадекватным.

Поэтому для подсчета силы партийной системы обычно используется такое понятие как эффективное число партий. Этот индекс показывает, насколько сильно раздроблено политическое пространство в парламенте, с учетом численности каждого объединения. Иначе говоря, если в парламенте присутствуют две партии, но одна из них имеет подавляющее большинство мест, то реально в парламенте учитываются интересы не двух, а одной партии (подробное описание индекса см. в приложении). Однако, такой простой показатель не учитывает то, насколько политические силы, представленные в парламенте, отражают чьи-либо позиции. Чтобы принять во внимание этот фактор, при расчете эффективного числа партий делалась поправка на число беспартийных депутатов, прошедших в парламент (см. приложение). Прохождение в парламент беспартийных депутатов свидетельствует о том, что избиратели либо не доверяют существующим партиям, либо не видят в их программах отражения своих интересов. В каждом из этих случаев, большое количество независимых депутатов, прошедших в парламент, говорит о слабости партийной системы.

На рисунке 3 приведены результаты вычисления силы партийной системы (эффективное число партий и скорректированное эффективное число партий). Видно, что обычная мера – эффективное число партий – существенно искажает картину. В Кыргызстане, Узбекистане, Казахстане, Беларуси, Армении, Украине, и, в меньшей степени, Таджикистане и Азербайджане, реальная сила партийной системы значительно меньше.

Интересно также проследить эволюцию силы партийной системы (рис. 4). В некоторых странах – Словакии, Литве, Украине и Армении наблюдался довольно устойчивый рост скорректированного эффективного числа партий. В других – Белоруссии и России – этот показатель существенно снизился. Вообще, можно говорить о том, что во всех странах СНГ, за исключением Армении и Украины, сила партийной системы либо постоянно снижалась, либо незначительно выросла, но осталась на очень низком уровне.

## 2.3 Судебная власть

С точки зрения политики, одна из важнейших функций судебной системы – разрешать конституционные споры между другими ветвями власти. Это требует как можно большей независимости судей от остальных властных структур.

На рисунке 5 показано влияние президента и парламента на назначение судей. Этот индекс включает в себя полномочия президента и парламента по выдвижению и назначению судей конституционного суда, а также судей судов низших инстанций (метод расчета см. в приложении). Единственной страной, где судебная система полностью зависима от президента, является Туркменистан; здесь президент назначает судей всех судов. В России, Узбекистане, Азербайджане и Кыргызстане обычные судьи назначаются президентом, а судьи конституционного суда назначаются парламентом по представлению президента. Только в упомянутых выше странах, а также в Армении и Беларуси, судебная система полностью контролируется президентом и парламентом, причем гораздо больше полномочий имеет президент. В остальных странах в назначении формировании судебной системы участвуют другие органы власти, чаще всего специальные судебные советы. Общая тенденция такова – чем меньше полномочий по назначению и выдвижению судей имеет президент, тем больше в этом процессе участвуют сами судьи.

Другим показателем эффективности и независимости судебной системы является уровень коррупции (рис. 6). В целом, страны с более сильными президентами имеют больший уровень коррупции (данные по Туркменистану отсутствуют). Наиболее сильным исключением из этого правила является Белоруссия, в которой уровень коррупции достаточно низок.

## 2.4 Уровень демократии и права человека

Помимо формальных институтов, определяющих основные “правила игры”, в политическую систему входит множество неформальных институтов. Один из них уже был упомянут – партийная система. Среди других можно отметить клановую структуру общества (и, следовательно, политики), “административный ресурс” и другие факторы.

Так как институты, о которых идет речь, являются неформальными, то они с трудом поддаются количественному анализу напрямую. Однако, результаты действия этих институтов хорошо видны. Основными показателями здесь являются уровень демократии (Polity IV), состояние прав человека и гражданских свобод (Freedom

House), а также независимость средств массовой информации.

Все рассматриваемые государства имеют формально демократическое устройство. Уровень демократии в этом случае является хорошим показателем того, насколько обличенные властью лица и институты расширили свои полномочия за пределы конституционного поля. По данным организации Freedom House (рис. 7), оценивающей положение с правами человека и гражданскими свободами в различных странах, все страны СНГ имеют худшие показатели относительно стран Восточной Европы и Прибалтики. Похожую картину показывают и данные Polity IV (рис. 8). При этом, резко выделяются страны Средней Азии, а также Азербайджан и Беларусь, сильно отстающие от всех остальных государств на пост-советском пространстве.

Другой важной характеристикой неформального влияния на политическую систему является независимость средств массовой информации. Те структуры, которые смогут монополизировать в своих руках СМИ, имеют значительные возможности как по пропаганде своей точки зрения, так и по устранению политических конкурентов. На рисунке 9 показан индекс свободы СМИ по данным организации Freedom House. По классификации этой организации, в странах, имеющие рейтинг менее 40, СМИ несвободны. В эту категорию попадают все республики Средней Азии и Закавказья (кроме Грузии), а также Россия, Украина и Беларусь. В странах, имеющих рейтинг от 40 до 70, СМИ свободны лишь частично (Молдова, Грузия, Македония, Румыния, Хорватия). В Болгарии, Словакии, Словении, Литве и Польше СМИ являются свободными.

## **2.5 Президентские полномочия как основной политический фактор**

Как связаны между собой перечисленные компоненты политической системы? Можно ли ограничиться при анализе влияния политической системы на экономическое развитие лишь несколькими из них? Необходимость в таком показателе возникает по чисто вычислительным соображениям: при регрессионном анализе при таком небольшом числе наблюдений (20) придется ограничиться рассмотрением не более двух переменных одновременно. Анализ корреляционной матрицы показывает, что эти политические показатели тесно связаны между собой. При этом лучше других с остальными переменными коррелируют политические права и гражданские свободы, свобода прессы и полномочия президента. Однако, президентские полномочия обла-

дают тем преимуществом, что они постоянны во времени (во всех странах, кроме Молдовы, эти базовые президентские полномочия не менялись). Поэтому этот показатель можно применять для объяснения экономического развития за весь постсоветский период.

Как связаны президентские полномочия с остальными показателями, характеризующими политическую систему?

Как уже отмечалось, законодательные полномочия президента являются естественным ограничением полномочий парламента. Распространяется ли это влияние дальше, то есть, ведет ли наличие у президента существенных полномочий к ослаблению партийной системы? На рисунке 10 показана связь между эффективным скорректированным числом партий и президентскими полномочиями (страны расположены в порядке увеличения суммарных полномочий президента). Отчетливо видна отрицательная связь между этими показателями. Единственное существенное исключение – Словакия. Объяснение в этом случае простое – полномочия словацкого президента относятся практически полностью к исполнительной сфере, то есть, наличие у него существенного объема полномочий не мешает парламенту эффективно работать в законодательной сфере.

Таким образом, помимо большего объема конституционных полномочий, сильные президенты с помощью дополнительных рычагов ослабляют влияние партий. Рычаги эти известны: ограничение политической конкуренции путем давления на независимые общественные организации и средства массовой информации. В частности, на рис. 11 (слева) показано, что уровень президентских полномочий отрицательно связан со степенью политической конкуренции (эта переменная учитывает как формальные ограничения со стороны государства на свободную конкуренцию партий (законодательство), так и уровень неформальных ограничений), а на рис. 11 (справа) – что уровень президентских полномочий отрицательно связан со свободой средств массовой информации<sup>3</sup>.

Как связаны президентские полномочия и судебная система? На рисунке 13 показана связь суммарных полномочий президента и его полномочий по назначению судей. Как нетрудно заметить, эти показатели положительно связаны. Кроме того, как было показано выше (рис. 5), при уменьшении полномочий президента увеличивается независимость судебной системы не только от президента, но и от парламента в целом. Аналогичная, хотя и менее сильная, связь прослеживается

---

<sup>3</sup>Результаты регрессионного анализа приведены в табл. 1.

между полномочиями президента и уровнем коррупции: больший объем полномочий ведет в среднем к более высокому уровню коррупции. Как уже отмечалось, исключением из этого правила является Белоруссия.

Наконец, уровень полномочий президента отрицательно связан с уровнем демократии и политическими правами (рис. 12). Если воспринимать эти переменные, наряду со свободой СМИ и политической конкуренцией (рис. 11), как показатель силы неформальных институтов власти, то можно утверждать, что в тех государствах, где президенты обладают существенным уровнем формальных полномочий, они обладают и большим объемом неформального влияния.

Подводя итог сказанному выше, можно утверждать, что в президентских режимах записанные в конституции полномочия президента адекватно отражают как силу остальных ветвей власти, так и наличие неформальных источников влияния на политической арене. Именно поэтому при анализе влияния политического устройства на экономическое развитие в качестве основного объясняющего фактора можно рассматривать президентские полномочия.

### **3 Экономическое развитие**

Долгосрочные экономические цели, стоящие перед каждым государством можно сформулировать очень просто: быстрый и стабильный экономический рост, при низкой инфляции и сбалансированном бюджете. При этом государство не должно забывать о социальной защите населения. Наконец, в условиях перехода от плановой экономики к рыночной, государство должно активно вмешиваться в процесс преобразований с целью обеспечения должного уровня свободы на создающихся рынках.

#### **3.1 Президентские полномочия и устойчивость роста**

Существует ли связь между характеристиками политических режимов и экономическим ростом? Логично разбить экономическую историю пост-советских режимов на два периода. Первый – с 1992 по 1997 – характеризуется резким падением, обусловленным структурным кризисом и неприспособленностью экономик образовавшихся государств к новым рыночным условиям. Второй – с 1998 и по сей день – представляет выход из кризиса и относительно стабильное развитие.

Как были связаны политические и экономические факторы в эти два периода? На протяжении первого периода (1992-1997), страны, обладавшие большим уровнем

демократии<sup>4</sup>, были более успешными в сфере экономики (см. рис. 14). Наблюдавшаяся в этих странах падение производства хоть и было значительным (в Литве, например, оно составило в среднем 5% в год), но было гораздо меньше, чем в менее демократических республиках бывшего СССР (в нескольких из них падение составляло более 10% в год в среднем за период). Обычное объяснение, приводимое на этот счет в зарубежной и отечественной литературе, заключается в том, что развитые демократические институты больше приспособлены к рыночной экономике, и поэтому позволяют добиваться лучших результатов.

Согласно этой логике, следовало бы ожидать похожей картины после 1997 года. Страны с высоким уровнем демократии, используя уже отлаженную систему политико-экономических отношений, должны были бы иметь преимущество над бывшими советскими республиками, которые только начали выходить из тяжелого кризиса. Однако, картина оказалась противоположной. В период с 1998 по 2003 год страны, имеющие более авторитарные режимы, демонстрировали не меньший рост, чем страны Восточной Европы с высоким уровнем демократии<sup>5</sup>. Больше других преуспели среднеазиатские республики (Туркменистан, Таджикистан, Казахстан) и республики Закавказья (Азербайджан, Армения). Графически связь между ростом и демократией в период с 1998 по 2003 года показана на рис. 15.

Чем объясняются такие быстрые темпы роста менее демократических стран в этом периоде? Можно выдвинуть несколько объяснений – благоприятная конъюнктура на внешних сырьевых рынках, а также наличие простаивающих производственных мощностей после спада начала 90-х. Однако, такое объяснение выглядит неполным – оно не раскрывает разницу между первым и вторым периодами. Почему падение в первом периоде было больше у менее демократических стран? Почему более развитые демократические институты не помогли странам Восточной Европы и Прибалтики продолжить быстрый рост после 1997 года?

Альтернативное объяснение заключается в том, что за обеими переменными – уровнем демократии и темпами экономического роста – стоит более фундаментальный общий фактор, который объясняет различия в зависимостях между этими пока-

---

<sup>4</sup>Здесь мы используем данные Freedom House о состоянии политических прав и гражданских свобод. Описываемые далее результаты сохраняются, если вместо них использовать данные Polity IV.

<sup>5</sup>Результаты регрессионного анализа, приведенные в таблице 3, показывают, что гипотеза о положительной связи между демократией и темпами экономического роста отвергается. Более того, асимптотические *t*-статистики как для МНК-оценки, так и для оценки по методу инструментальных переменных, показывают значимую отрицательную связь (на 5% уровне).

зателями в оба периода. В качестве такого общего фактора выступают политические переменные, и, в частности, уровень полномочий президента.

Во-первых, уровень полномочий президента на пост-советском пространстве тесно связан с уровнем демократии. В тех странах, которые обладают более сильными президентами, уровень демократии меньше (рис. 12). При этом, если в регрессиях для средних темпов экономического роста вместо уровня демократии использовать президентские полномочия, то в период 1992-1997 коэффициент становится является отрицательным (на 5% уровне), а в период 1998-2003 коэффициент получается значимо положительным (на 5% уровне<sup>6</sup>, см. табл. 2).

Во-вторых, как показывает наше исследование, президентские полномочия позволяют объяснить неустойчивость и широкий разброс темпов экономического роста. С одной стороны, сильные президентские режимы могут при благоприятных обстоятельствах обеспечить более быстрый рост, по сравнению с теми странами, где президент не обладает значительными полномочиями. С другой стороны, в случаях экономических кризисов или структурной перестройки экономики, сильные президентские режимы падают быстрее, чем страны со слабыми президентами.

Среди стран пост-советского пространства, сильными президентами<sup>7</sup> обладают 11 республик бывшего Советского Союза (за исключением Молдавии и Прибалтийских республик), а все страны Восточной Европы обладают либо более слабыми президентами (см. рис. 1), либо вообще являются парламентскими.

Для первой группы стран, максимальное падение наблюдалось в 1992 году, когда в среднем, оно составило более 20%. Существенное падение наблюдалось и в 1993-1994 годах, когда оно превышало 13%. Для слабых президентских режимов, максимальная точка падения была в 1991-1992 годах, когда падение составило более 10%. С другой стороны, средний рост по странам Восточной Европы и Балтии никогда не превышал 5% в год, тогда как в странах с сильными президентами, начиная с 2000 года, экономический рост в среднем был более 7,5%, а в 2003 приблизился к 10% (см. рис. 16). Таким образом, темпы экономического роста обладают большим разбросом для сильных президентских режимов, чем для слабых.

Аналогичный вывод можно получить с помощью более аккуратных статистических процедур. В качестве меры нестабильности темпов экономического роста разум-

---

<sup>6</sup>Для оценки методом инструментальных переменных с применением бутстраповского подхода – на 10% уровне.

<sup>7</sup>Здесь под сильными президентами понимаются те главы государств, которые имеют уровень полномочий больше 10.

но взять стандартное отклонение темпов экономического роста за время существования режима. Результаты регрессионного анализа подтверждают наличие значимой положительной связи между уровнем президентских полномочий и нестабильностью экономического роста (табл. 2, а также рис. 17, левая часть). Иначе говоря, сильные президентские режимы более чувствительны к внешним и внутренним шокам.

С этой точки зрения, структурный кризис экономики в начале 90-х и благоприятная конъюнктура на внешних сырьевых рынках в конце 90-х были лишь толчками, которые обусловили попадание на восходящий или нисходящий тренд, в то время как амплитуда этих колебаний объясняется объемом полномочий президента.

То, что президентские полномочия оказывают на неустойчивость темпов роста свое, не связанное с экспортом ресурсов, влияние, можно проверить следующим способом. При одновременном включении президентских полномочий и ресурсозависимости (измеренной как отношение чистого экспорта ресурсов к ВВП, см. приложение) в регрессию, незначимой оказывается ресурсозависимость (табл. 3), в то время как президентские полномочия оказываются значимыми на 10%-уровне. То есть, президентские полномочия делают экономический рост более нестабильным даже при учете зависимости от экспорта ресурсов.

### **3.2 Президентские полномочия и имущественное неравенство**

Наряду с экономическим ростом, государство должно заботиться об уровне благосостояния своих граждан. Ведь одна из основных задач государства в экономике – использовать свою власть для устранения несовершенств рыночной системы. Насколько политическая система в виде президентских полномочий является определяющей в этом вопросе?

На первый взгляд может показаться, что те режимы, в которых президент обладает существенным объемом полномочий, должны активнее вмешиваться в экономику. В таких режимах президенты имеют возможность оперативно влиять на ситуацию. Зачастую объем их полномочий таков, что они могут принимать радикальные экономические решения без согласования с другими силами, в первую очередь с парламентом.

Применительно к социальной сфере это означает, что в сильных президентских режимах должно наблюдаться большее налоговое перераспределение в пользу менее обеспеченных слоев населения. В качестве степени перераспределения логично рассмотреть объем доходной части бюджета государства в процентах от ВВП. Ре-

зультаты, приведенные на рисунке 17 (правая часть), свидетельствуют о наличии связи, прямо противоположной описанной выше. Режимы со слабыми президентами активнее вмешиваются в экономику с помощью налоговых инструментов.

Чем объясняется такой характер зависимости? Если вспомнить рис. 10, то наличие отрицательной связи становится понятным. В тех странах, где президентские полномочия слабые, хорошо развита партийная система. Политические партии имеют реальную власть над процессом принятия решений и, одновременно, представляют широкие круги населения. Поэтому в таких режимах государство более активно используют налоговые инструменты, в том числе для обеспечения социальной защиты населения. С другой стороны, в странах, где президенты обладают существенными полномочиями, действуют два фактора, связанных с концентрацией власти в руках одного лица. Во-первых, президент, не чувствуя давления со стороны партийной системы менее склонен заниматься перераспределением доходов (особенно, если основные доходы концентрируются в приближенных к исполнительной власти структурах). Иначе говоря, наличие у президента существенных полномочий снижает его ответственность перед избирателями. Во-вторых, монополистический характер принятия решений президентом вносит в экономику существенную неопределенность. Это заставляет фирмы уходить “в тень” (см. рис. 18). Таким образом, в режимах, где сильные президентские полномочия подрывают и стимулы, и возможности для существенного перераспределения доходов.

После распада советской системы, характеризовавшейся достаточно высоким уровнем социальной защиты и небольшим имущественным расслоением, образовавшиеся государства были предоставлены сами себе. В подавляющем большинстве стран за прошедший период имущественное неравенство выросло (единственное исключение – Узбекистан). Однако, это увеличение было неравномерным. Например, показатель имущественного неравенства (индекс Джини) в России вырос на 0,19 (с 0,27 до 0,46), в Азербайджане – на 0,06 (с 0,31 до 0,37), а в Словении всего на 0,02 (с 0,23 до 0,25).

Повлияли ли выбранные в пост-советских государствах политические системы на рост неравенства? Основываясь на результатах анализа налогового перераспределения, можно предположить, что в тех странах, где президенты более слабые, неравенство после распада советской системы увеличилось не столь значительно, как в режимах с сильными президентами. На рисунке 19 графически показана связь президентских полномочий и изменений в неравенстве. Как и ожидалось, страны со слабыми президентами (или иначе, с сильной партийной системой), не допустили очень

значительного роста неравенства. Более интересно, что и в государствах с очень сильными президентами неравенство не выросло очень значительно, а в Узбекистане оно вообще сократилось. Более всего проиграли те страны, в которых президенты обладают промежуточным уровнем полномочий – Россия, Молдова, Грузия и некоторые другие. Исключением здесь выглядит Хорватия, президент которой обладает промежуточным объемом полномочий, однако неравенство даже немного сократилось. Причина этого проста – в Хорватии уже в 1989 году уровень неравенства был очень высок: 0,36. Это самое большое значение на пост-советском пространстве. Поэтому дальше неравенство не росло, этот уровень и так является достаточно высоким для сравнительно развитых государств с рыночной экономикой. В частности, другие страны Восточной Европы к 2000 году как раз вышли на примерно такой уровень неравенства: Польша - 0,34, Болгария - 0,33, Румыния - 0,35, Македония - 0,33.

Как можно объяснить тот факт, что в президентских режимах с самыми сильными президентами неравенство не выросло значительно? Особенно, если учесть, что объем налогового перераспределения в таких режимах невелик (см. рис. 17, правая часть). Причина этого феномена, вероятно, заключается в том, что в этих режимах президенты, обладая почти автократическими полномочиями, рассматривают увеличение неравенства как непосредственную угрозу своей власти. Иначе говоря, возрастание расслоения среди населения может быть использовано оппозиционными силами для свержения действующего президента. Происходит своего рода обмен демократических свобод на более равномерное распределение доходов. Существенный уровень полномочий позволяет легко осуществить такой обмен. Например, в Белоруссии, Туркменистане и Узбекистане большая часть экономики находится в государственном секторе, где президент может напрямую регулировать уровень заработной платы. Более того, в Туркмении даже в частных фирмах размер зарплат законодательно ограничен сверху.

В тех же странах, где президенты обладают более слабыми полномочиями, и, следовательно, большим уровнем демократии (см. рис. 12), силовой вариант смены власти практически исключен. А поэтому правящие группы не так боятся потерять те экономические ресурсы, которые они смогли получить. Это, в отсутствие реального противодействия со стороны сильной партийной системы, и ведет к значительному увеличению неравенства в странах с промежуточным уровнем полномочий президента.

### 3.3 Президентские полномочия и макроэкономическая стабильность

В сильных президентских режимах глава государства имеет достаточно полномочий для проведения выбранного им экономического курса. Например, президент в таких режимах часто имеет право назначать главу центрального банка, и, тем самым, имеет непосредственную возможность влиять на денежно-кредитную политику государства. Другое широко распространенное полномочие – представление параметров государственного бюджета. Тем самым, глава государства в сильных президентских режимах способен эффективно влиять на основные макроэкономические показатели – инфляцию, дефицит государственного бюджета, безработицу. Напротив, в странах, где президент имеет меньше полномочий, эти вопросы решаются либо парламентом, либо исполнительной и законодательной властью совместно. Это должно вести к менее последовательной макроэкономической политике, так как при принятии решений нужно учитывать интересы гораздо большего числа групп.

Как используют свои полномочия в сфере макроэкономики президенты? Действительно ли сильные президентские режимы поддерживают меньший уровень дефицита бюджета, более низкую инфляцию, и, вообще, ведут более последовательную макроэкономическую политику?

Если взглянуть на весь период с 1991 по 2003 г. в целом, то уровень цен значительно сильнее повысился в странах, где были президенты, наделенные существенным уровнем полномочий (рис. 20). Наиболее всего здесь показателен пример Молдовы. Притом, что эта республика является одной из самых неблагополучных среди бывшего СССР, рост цен в ней был значительно меньше, чем в странах с сильными президентами. Однако, если рассматривать только последние шесть лет – с 1998 по 2003 – то картина далеко не столь очевидна. В этом периоде статистически значимая связь между инфляцией и президентскими полномочиями отсутствует (см. табл. 2). Иначе говоря, сильные президентские режимы смогли стабилизировать рост цен (за исключением Белоруссии).

Аналогичный вывод о стабилизации можно сделать проанализировав дефицит бюджета в пост-советских странах (рис. 21). Здесь эффект стабилизации виден еще сильнее – в сильных президентских режимах дефицит бюджета меньше.

Можно ли из проведенного анализа сделать вывод о том, что сильные президенты способствуют макроэкономической стабилизации? Если это действительно так, то почему в период с 1991 по 1997 сильные президенты были неспособны обуздать ин-

фляцию? В этот период она была настолько выше в государствах с сильными президентами, что даже по итогам всех 13 лет сохранилась значимая зависимость (рис. 20). По всей видимости, ответ на этот вопрос о связи макроэкономической стабильности и президентских полномочий таков: при благоприятных условиях президентские режимы работают более эффективно, то есть, в таких условиях они могут обеспечить действительно стабильное развитие – низкую инфляцию и низкий дефицит бюджета. Однако при неблагоприятной конъюнктуре, например в случае внешнего кризиса, сильные президентские режимы действуют значительно менее эффективно. Иначе говоря, президентские полномочия имеют на инфляцию и дефицит бюджета асимметричное влияние. Таким образом, можно заключить, что президентские полномочия оказывают скорее дестабилизирующее действие на основные макроэкономические переменные. Этот вывод сходен с полученным при анализе устойчивости экономического роста.

### **3.4 Президентские полномочия, экономическая либерализация и экономическая свобода**

После распада социалистических режимов, страны Восточной Европы и республики Советского Союза столкнулись с проблемой реструктуризации своей экономики, нужно было переходить от плановой системы к рынку. Насколько далеко продвинулись пост-советские режимы в либерализации экономики и какую роль здесь сыграли политические режимы?

Одним из основных показателей, характеризующих степень реформирования плановой экономики, является доля частного сектора в ВВП. Между этими показателями существует значимая отрицательная зависимость. Чем сильнее президент, тем меньше частный сектор. Этот вывод не удивителен, если принять во внимание ситуацию в Белоруссии и Туркменистане, где доля частного сектора всего лишь 25%. Однако при исключении двух этих республик связь становится не такой явной. Поэтому для более точной оценки влияния президентских полномочий необходимо рассмотреть и другие аспекты экономической свободы – степень регулирования в различных областях, независимость центральных банков, и т.д.

В качестве комплексного показателя свободы экономики можно рассмотреть индекс экономической либерализации (EBRD) и индекс экономической свободы (Economic Freedom Report). На рисунке 22 показана связь полномочий президента и этих индексов. Анализ показывает, что президентские полномочия действительно

отрицательно связаны с уровнем экономической свободы (см. табл. 2).

Если более детально рассмотреть составляющие индекса экономической свободы, то все из них связаны с президентскими полномочиями отрицательно, и, более того, почти все – значимо.

Наиболее интересно здесь проследить за теми переменными, которые связаны с инвестиционной привлекательностью стран. Это показатели, учитывающие инвестиции, а также защиту прав собственности и развитие и регулирование финансовых рынков. Индекс инвестиционной привлекательности, построенный по этим переменным, показан на рисунке 23. И здесь наблюдается та же отрицательная зависимость. Среди сильных президентских режимов исключением является только Армения.

Подводя итог, можно утверждать, что президентские полномочия отрицательно влияют на экономическую свободу и на скорость либеральных преобразований. Эта зависимость сохраняется, если исключить наиболее авторитарные режимы Белоруссии и Туркмении.

## 4 Выводы

Основные выводы, следующие из проведенного анализа, таковы:

- Конституционные полномочия президентов пост-советских стран могут рассматриваться как определяющий фактор политической системы. Они хорошо объясняют как влияние президента на другие ветви власти (законодательную и судебную), так и уровень развития этих ветвей, в частности, наличие большого числа независимых политических партий. Кроме того, неформальные полномочия президента, выходящие за рамки конституционного поля, также хорошо объясняются конституционными президентскими полномочиями.
- Влияние политической системы (в виде президентских полномочий) на экономическое развитие можно описать следующим образом: сильный институт президентства оказывает негативное и дестабилизирующее воздействие на различные аспекты экономической жизни – устойчивость экономического роста, стабильность денежно-кредитной политики, степень либерализации экономики, привлекательность для инвестиций. Главное объяснение для этого заключается в том, что концентрация власти в руках одного лица приводит к появлению существенных рисков в экономике, которые, в свою очередь, ведут к негативным последствиям во всех областях экономической деятельности.

- Единственным аспектом, где зависимость от полномочий президента является неоднозначной, является динамика имущественного неравенства. Оказалось, что наименьшее увеличение неравенства произошло в странах либо с очень низким уровнем президентских полномочий, либо с очень высоким. Однако причины для этого кажутся различными. В странах со слабыми президентами, парламенты, обладающие существенным объемом власти, пытаются проводить активную социальную политику, активно перераспределяя доходы с помощью налогов. Напротив, в странах с сильными президентами, сами главы государств сохраняют небольшое имущественное расслоения для того, чтобы иметь надежную опору для своей почти авторитарной власти. Наибольший же рост расслоения наблюдался в странах с промежуточным объемом полномочий президента, где президент не столь ответственным перед избирателями (так как партийная система уже достаточно слаба), но в то же время имеет достаточно полномочий для проведения своих решений, в том числе направленных на обогащение некоторых узких групп.

## Список литературы

- [1] T. Frye. A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies. *Comparative Political Studies*, 30(5):523–552, 1995.
- [2] L. Johannsen and O. Nørgaard. IPA: The Index of Presidential Authority. Explorations into the Measurement and Impact of a Political Institution. Working Paper, 2003.
- [3] M. S. Shugart and J. M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, New York, 1995.

## 5 Приложение А

### 5.1 Измерение президентских полномочий

В своей книге Шугарт и Кэри [3] предложили измерять конституционные президентские полномочия с помощью следующих показателей:

1. Исполнительные полномочия:

- (a) Формирование кабинета министров;
- (b) Роспуск кабинета министров;
- (c) Право парламента на вотум недоверия правительству;
- (d) Роспуск парламента;

2. Законодательные полномочия:

- (a) Пакетное вето;
- (b) Частичное вето;
- (c) Указное право;
- (d) Наличие областей, где президент имеет эксклюзивное право на внесение законопроектов;
- (e) Бюджетные полномочия;
- (f) Назначение референдума.

Каждое из полномочий оценивается по шкале от 0 до 4. Общий объем полномочий президента получается простым суммированием его полномочий по всем описанным выше отдельным полномочиям. Оценка каждого показателя получается анализом текста конституции соответствующих стран.

Конечно, данная методология не учитывает многих важных аспектов президентской власти, например, срока полномочий президента или наличие возможности для его импичмента. Однако, в многочисленных исследованиях этот подход зарекомендовал себя как достаточно адекватно отражающий реальный уровень полномочий президента.

Для анализа влияния президента и парламента на судебную систему были выбраны следующие четыре показателя:

1. Полномочия по предложению кандидатур судей конституционного суда;
2. Полномочия по назначению судей конституционного суда;
3. Полномочия по предложению кандидатур судей судов низших инстанций;
4. Полномочия по назначению судей судов низших инстанций.

Каждый показатель меняется в диапазоне от 0 до 1. При этом, возможны нецелые значения. Например, если из девяти судей конституционного суда президент назначает 5, а парламент – 4, то президент получает  $\frac{5}{9}$ , парламент –  $\frac{4}{9}$ . Общий объем получается суммированием по отдельным показателям.

## 5.2 Корректированное эффективное число партий

Для подсчета эффективного числа политических партий в парламенте обычно используется следующая формула:

$$ENP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n s_i^2},$$

где  $n$  – число партий в парламенте,  $s_i$  – доля мест, принадлежащая  $i$ -ой партии. Здесь предполагается, что  $\sum_{i=1}^n s_i = 1$ , то есть, все депутаты входят в партии. При фиксированном числе  $n$ , эффективное число партий будет наибольшим, если все фракции в парламенте имеют одинаковую численность (в этом случае эффективное число партий совпадает с числом фракций).

Недостаток этой меры силы партийной системы очевиден – она никак не учитывает наличие независимых депутатов. Наличие существенного числа независимых

депутатов говорит о том, что партии, ассоциируемые с идеологическими платформами, не пользуются поддержкой населения. Для того, чтобы учесть этот важный фактор, эффективное число партий было модифицировано следующим образом:

$$CENP = \frac{p}{\sum_{i=1}^n s_i^2},$$

где  $p$  есть доля партийных депутатов, прошедших в парламент на выборах. Кроме того, здесь  $s_i = \frac{N_i}{\sum_{j=1}^n N_j}$  – доля партии  $i$  среди всех партийных депутатов ( $N_j$  – численность  $j$ -ой фракции), а не среди всего парламента (в парламенте кроме партий могут присутствовать независимые депутаты). Всегда выполняются следующие неравенства:

$$n \geq ENP \geq CENP,$$

причем равенство первое является равенством тогда и только тогда, когда все партии имеют равное количество мест, а второе – когда все депутаты входят в партии.

### 5.3 Индекс ресурсозависимости

Для расчета “доли экспорта ресурсов” в ВВП использовались данные Статистического департамента ООН об экспорте и данные Economist Intelligence Unit о размерах ВВП. В показателе “доля экспорта” учитывается только положительный чистый экспорт энергоносителей, металлов, древесины, минералов (в том числе минеральных удобрений).

Для расчетов статей экспорта мы использовали Стандартный Классификатор Международной Торговли (SITC 3). Чистый экспорт энергоносителей вычислялся как экспорт за вычетом импорта по статье 3 “Горючее, смазочные материалы и т.д.”. В этой статье учитывается экспорт: нефти и нефтепродуктов, газа, угля и электричества. Если импорт превышает экспорт, то эта статья не входит в суммарный показатель “экспорт ресурсов”.

Чистый экспорт металлов – это экспорт за вычетом импорта по статьям: 2.8 “Металлические руды, скрап”; 5.2 “Неорганические химические вещества” (в частности, соединения, содержащие металлы); 6.7 “Железо и сталь”, 6.8 “Цветные металлы”. Если суммарный импорт по этим статьям превышает суммарный экспорт, то металлы не учитываются в показателе “доля экспорта”.

Чистый экспорт древесины рассчитывался как экспорт минус импорт по статье 2.4 “Древесина и пробка”. Чистый экспорт минералов – это экспорт за вычетом импорта по статье 2.7 “Необработанные удобрения, минералы”. Как для древесины, так и для

минералов если импорт превышает экспорт, то мы не включали соответствующую статью в “экспорте ресурсов”.

## 6 Приложение В

### 6.1 Рисунки

Рис. 1: Суммарный объем президентских полномочий (Источник: конституции рассматриваемых государств).

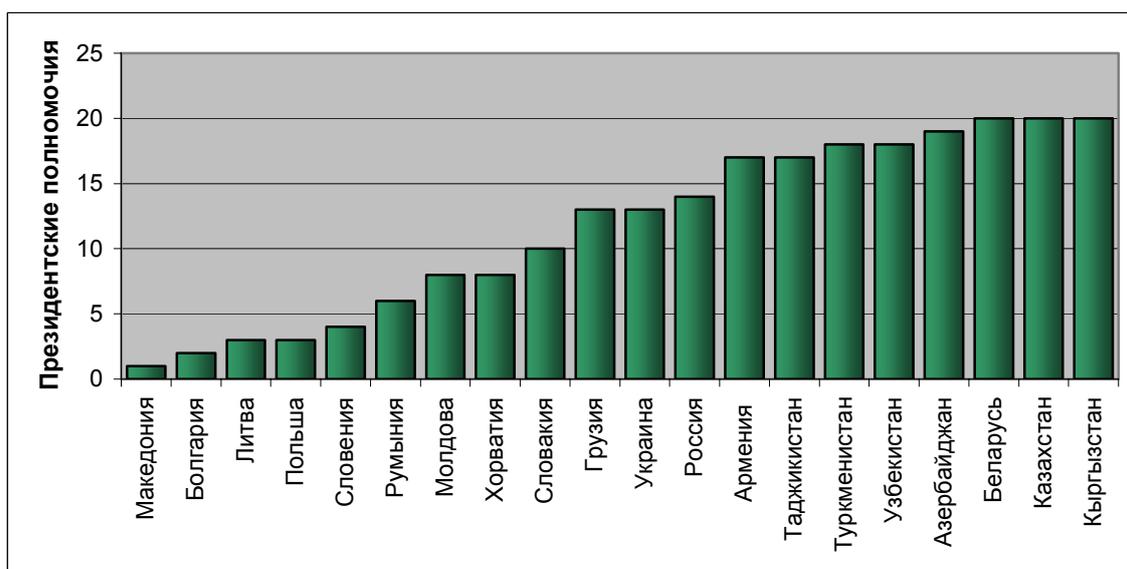


Рис. 2: Законодательные и исполнительные полномочия (Источник: конституции рассматриваемых государств).

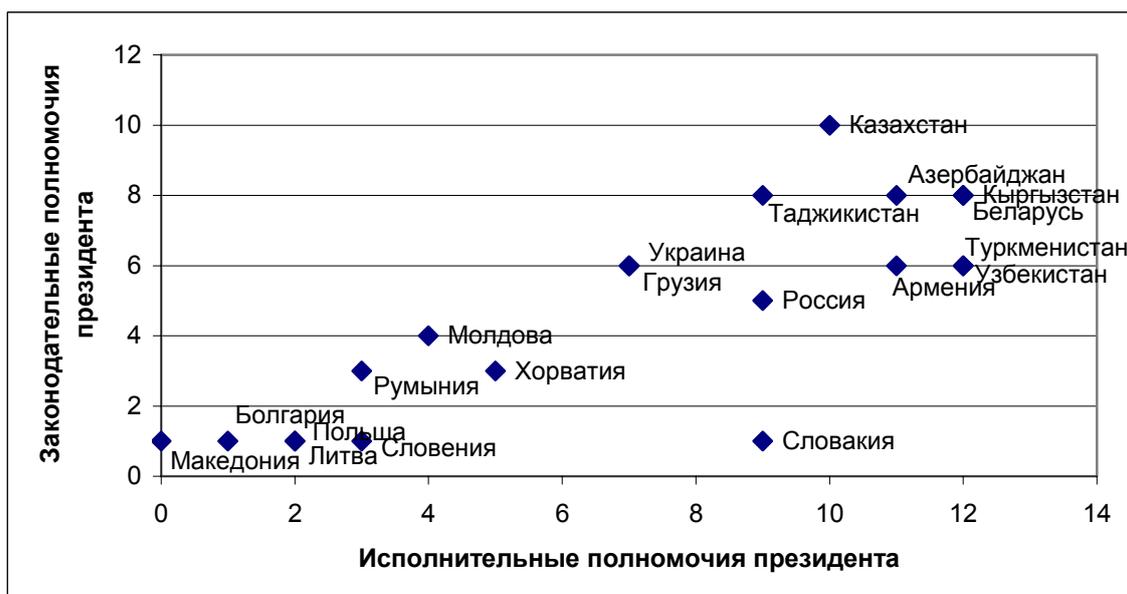


Рис. 3: Число партий в парламенте (Источник: результаты выборов в нижние палаты парламентов).

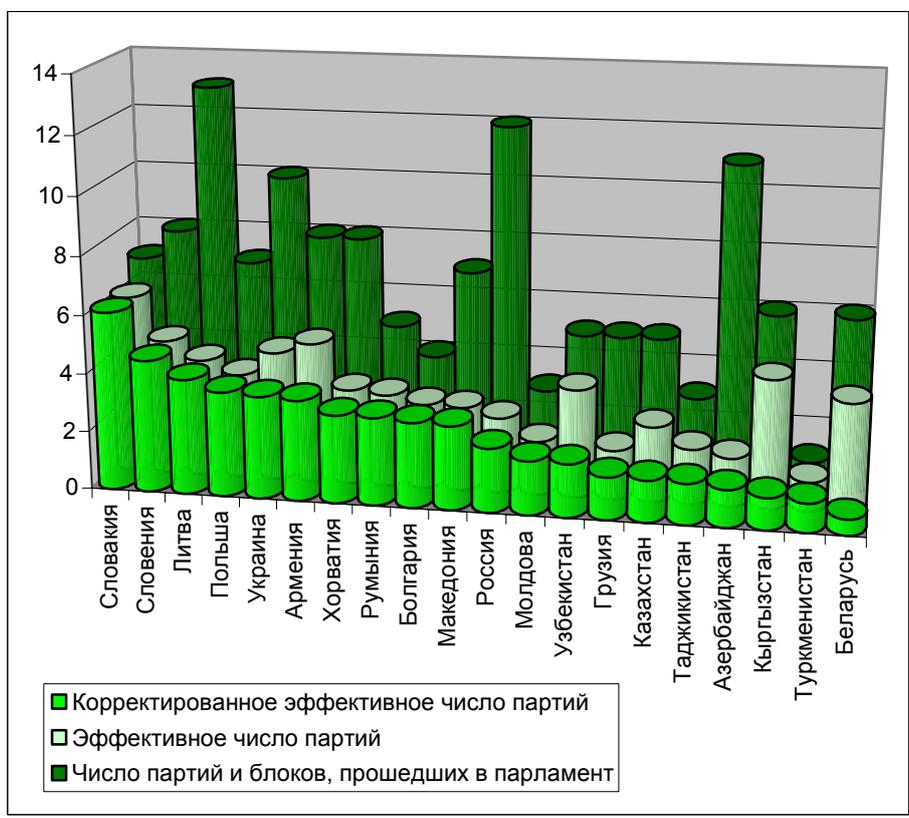


Рис. 4: Динамика корректированного эффективного числа партий (Источник: результаты выборов в нижние палаты парламентов).

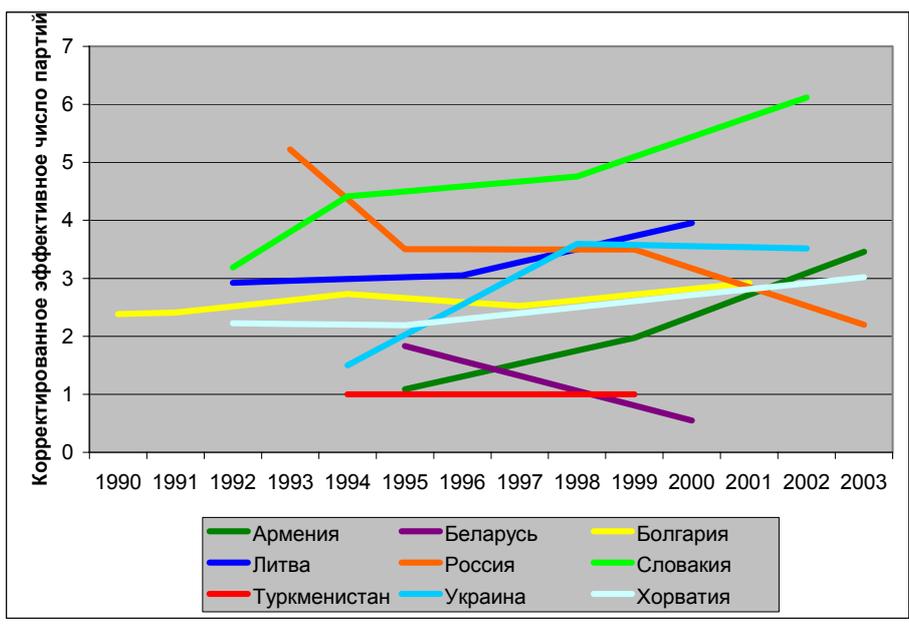


Рис. 5: Полномочия президента и парламента по назначению судей конституционного суда и судов низших инстанций (Источник: конституции и законы рассматриваемых государств).

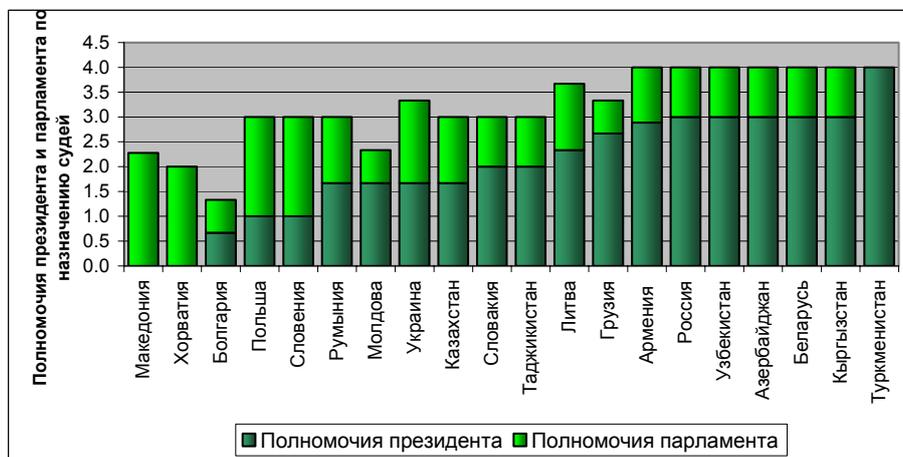


Рис. 6: Уровень коррупции (Источник: Transparency International).

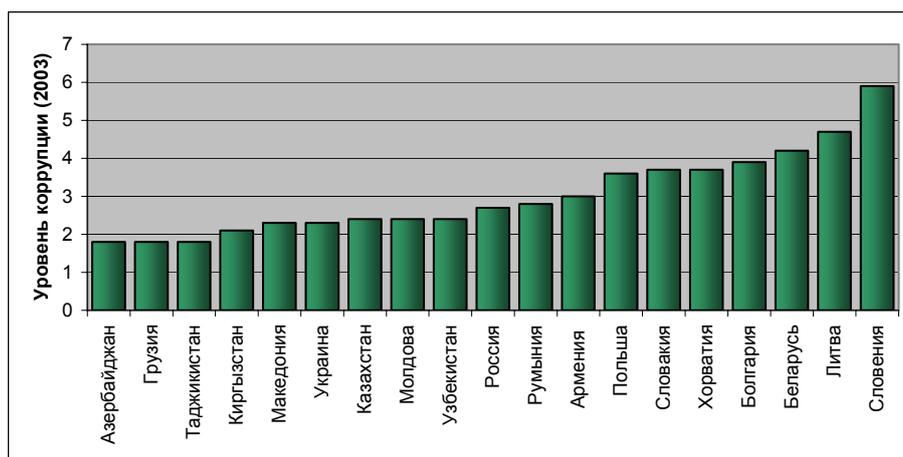


Рис. 7: Гражданские свободы и политические права (Источник: Freedom House).

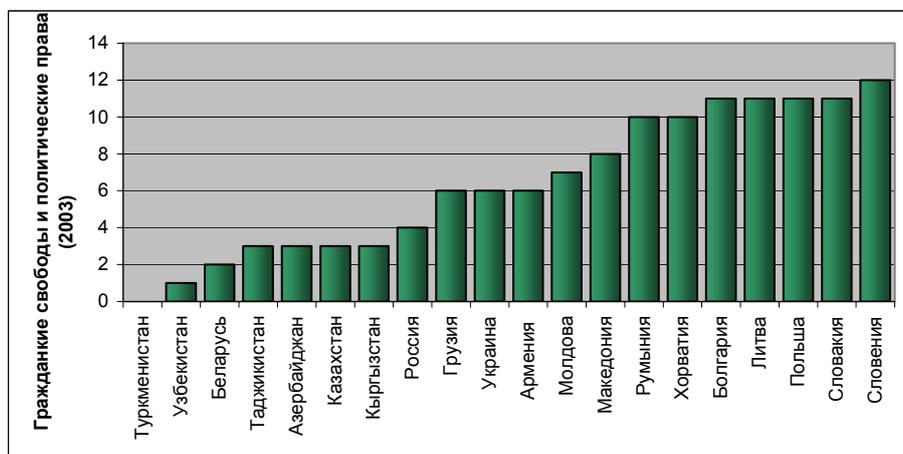


Рис. 8: Уровень демократии (Источник: Polity IV).

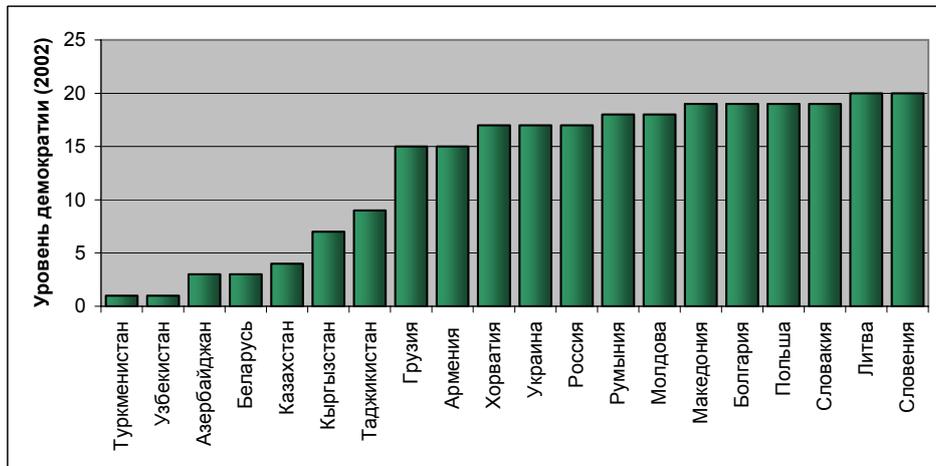


Рис. 9: Свобода СМИ (Источник: Freedom House).

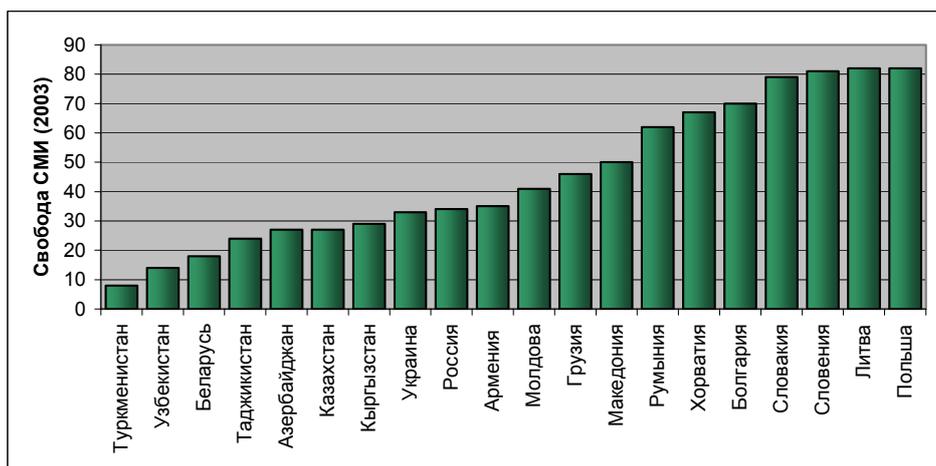


Рис. 10: Корректированное эффективное число партий и президентские полномочия.

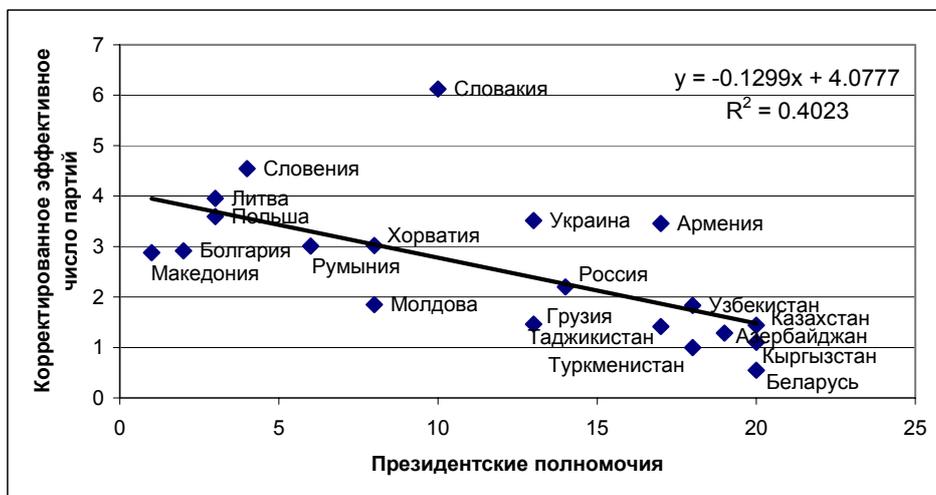


Рис. 11: Слева: Политическая конкуренция и президентские полномочия (Источник: Polity IV); Справа: Свобода СМИ и президентские полномочия.

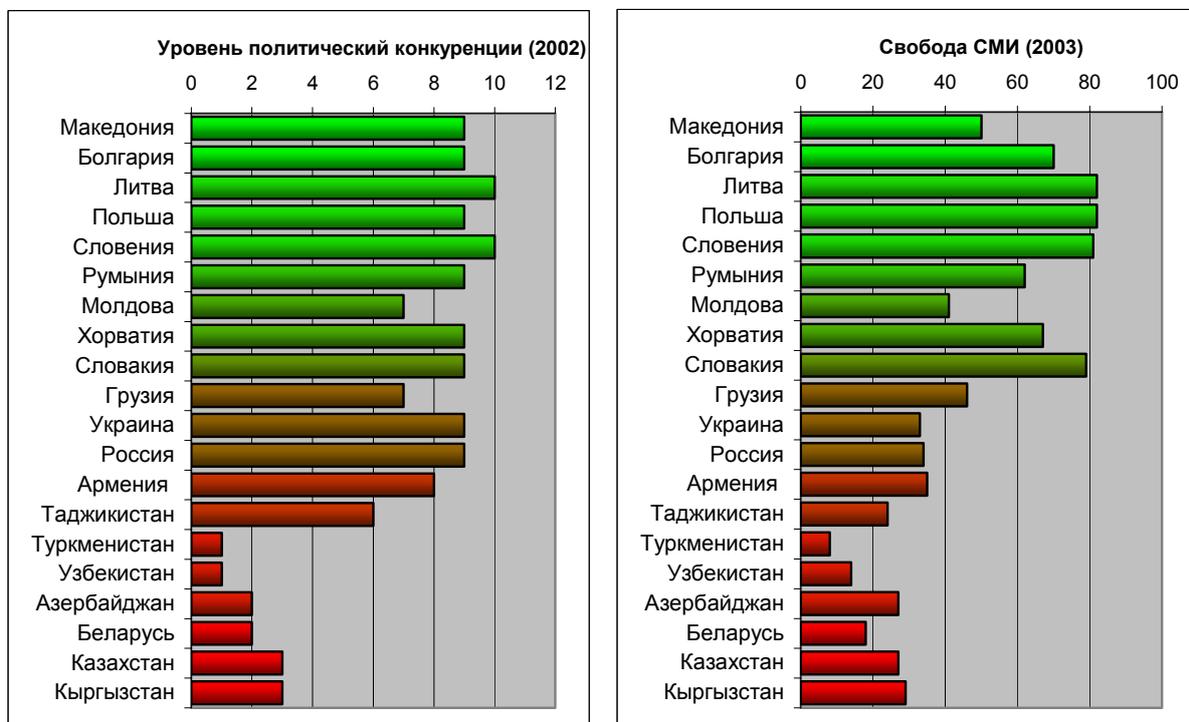


Рис. 12: Слева: Уровень демократии и президентские полномочия; Справа: Политические права, гражданские свободы и президентские полномочия.

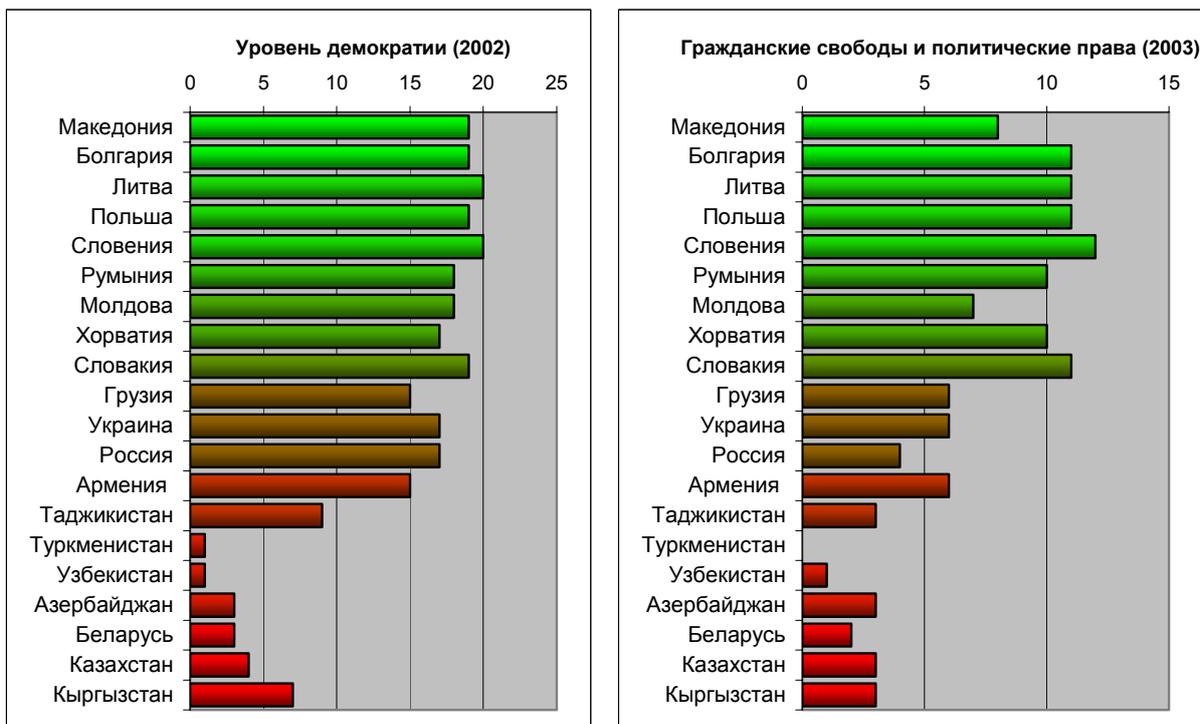


Рис. 13: Конституционные полномочия президента по назначению судей.

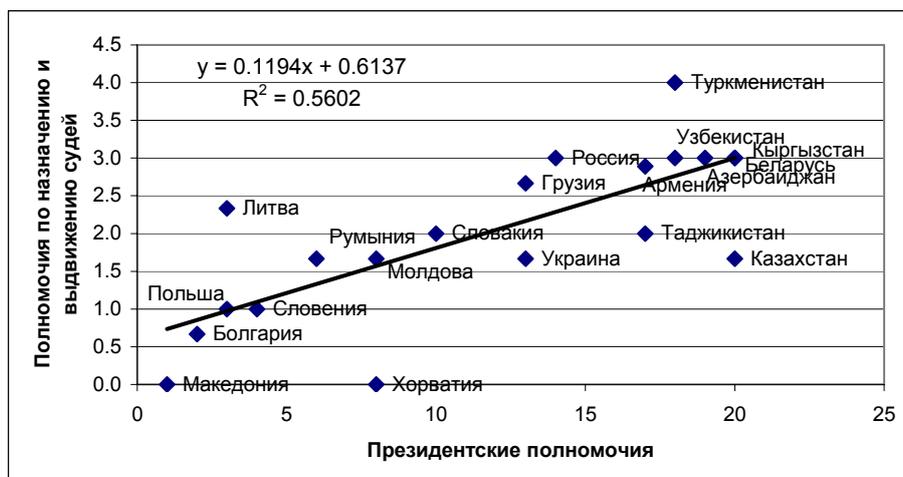


Рис. 14: Гражданское общество и рост, 1992-1997 (Источник: EIU, Freedom House).

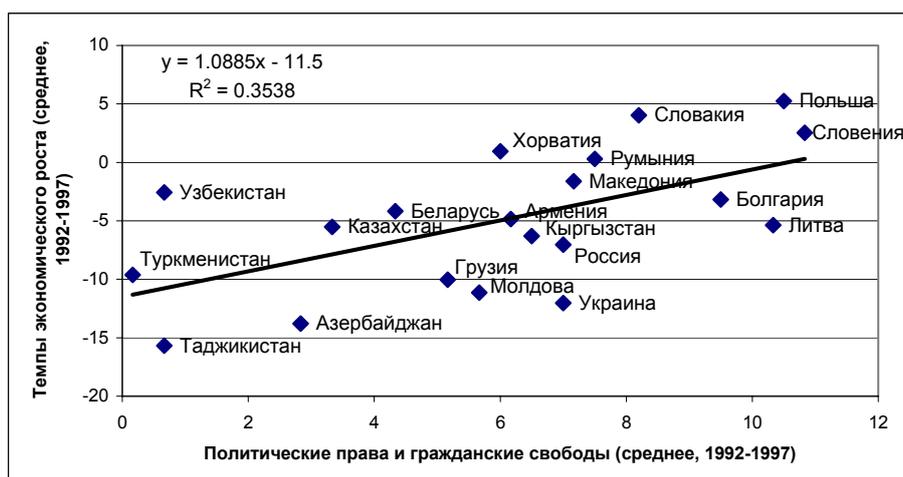


Рис. 15: Гражданское общество и рост, 1998-2003 (Источник: EIU, Freedom House).

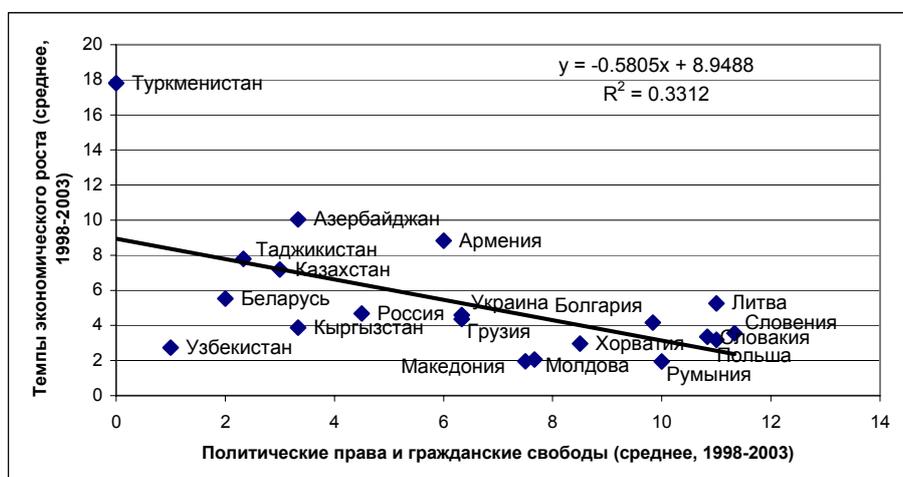


Рис. 16: Сравнение президентских режимов по темпам экономического роста (Источник: World Bank, EIU)

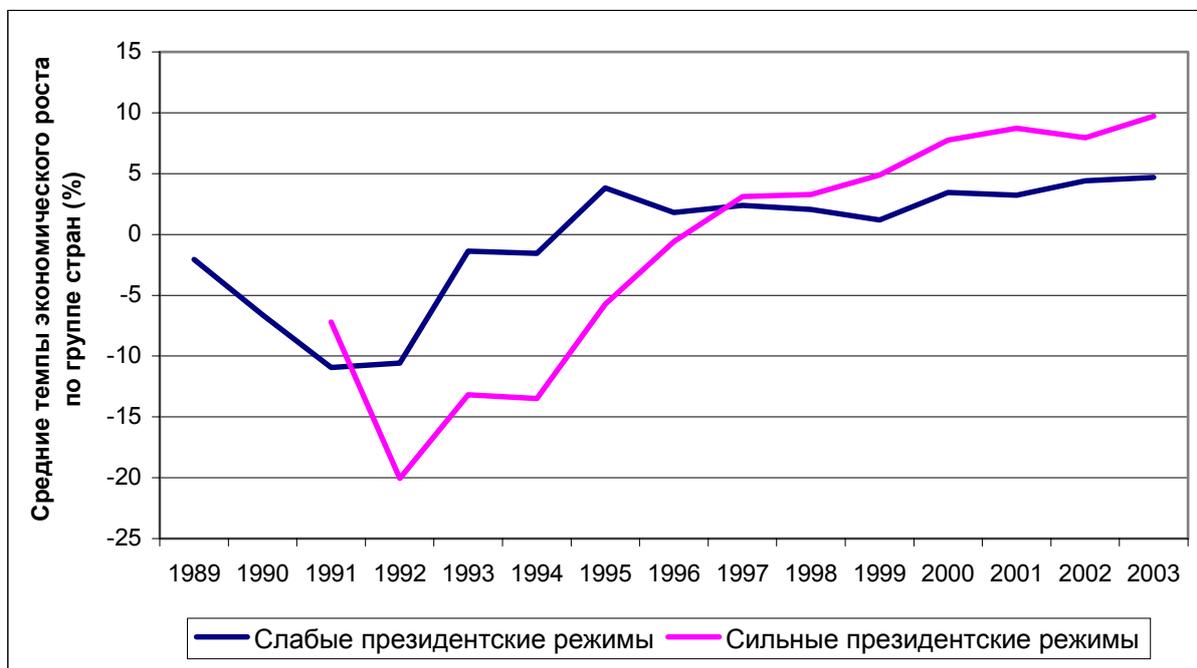


Рис. 17: Слева: Полномочия президента и неустойчивость экономического роста; Справа: Полномочия президента и доходы бюджета (Источник: EIU).

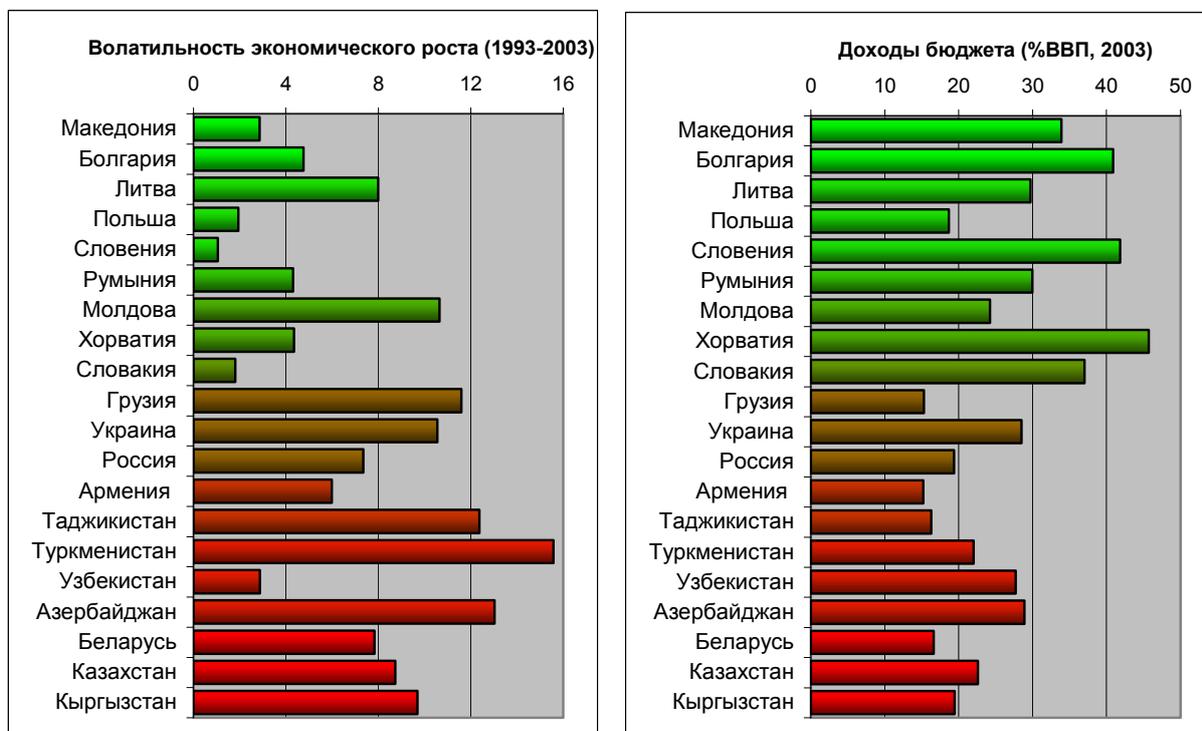


Рис. 18: Полномочия президента и теневая экономика (Источник: Economic Freedom Report 2004).

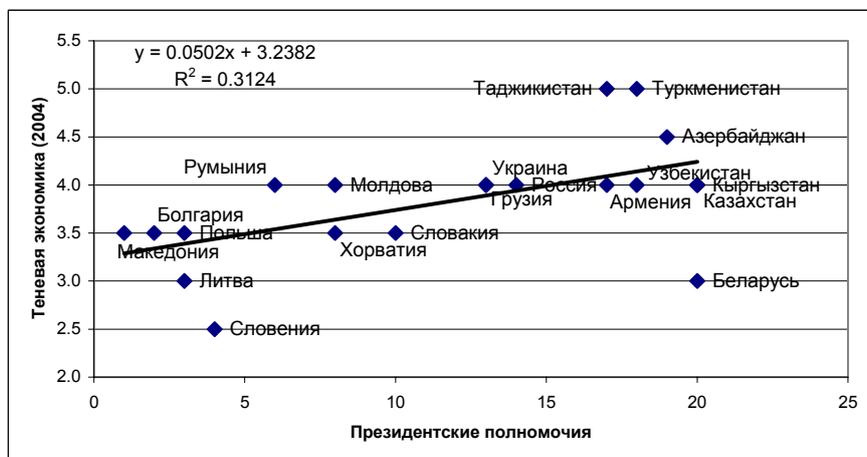


Рис. 19: Президентские полномочия и динамика неравенства (Источник: UNICEF, World Bank).

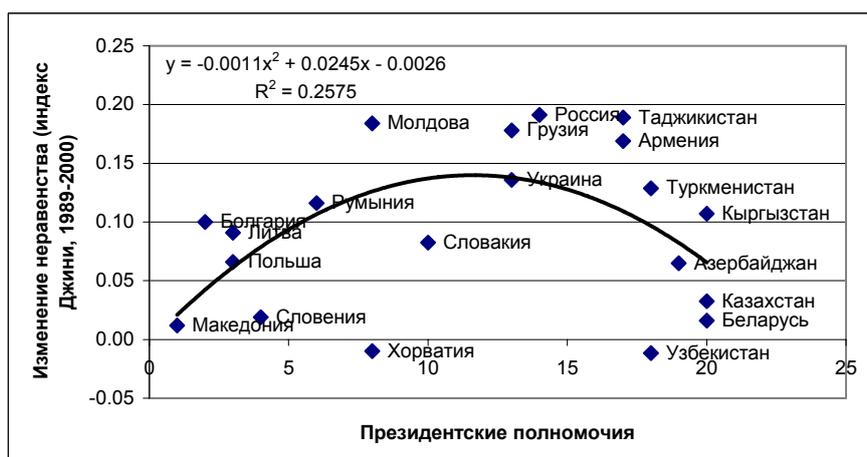


Рис. 20: Полномочия президента и инфляция (Источник: EIU).

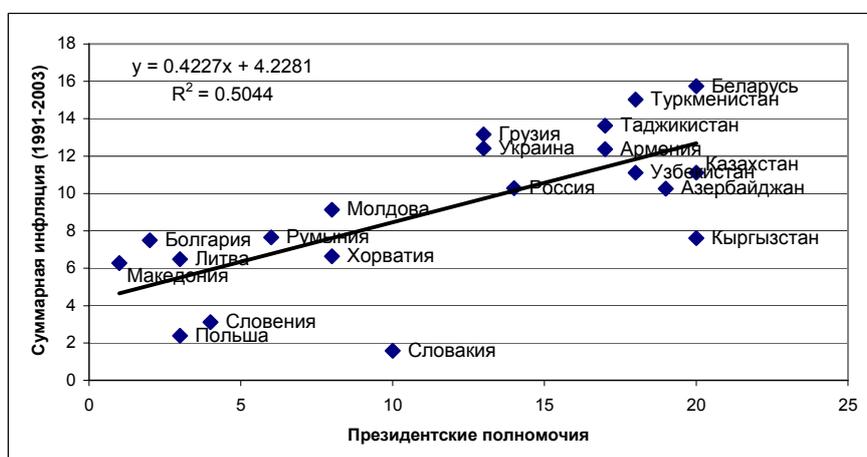


Рис. 21: Полномочия президента и баланс бюджета (Источник: EIU)

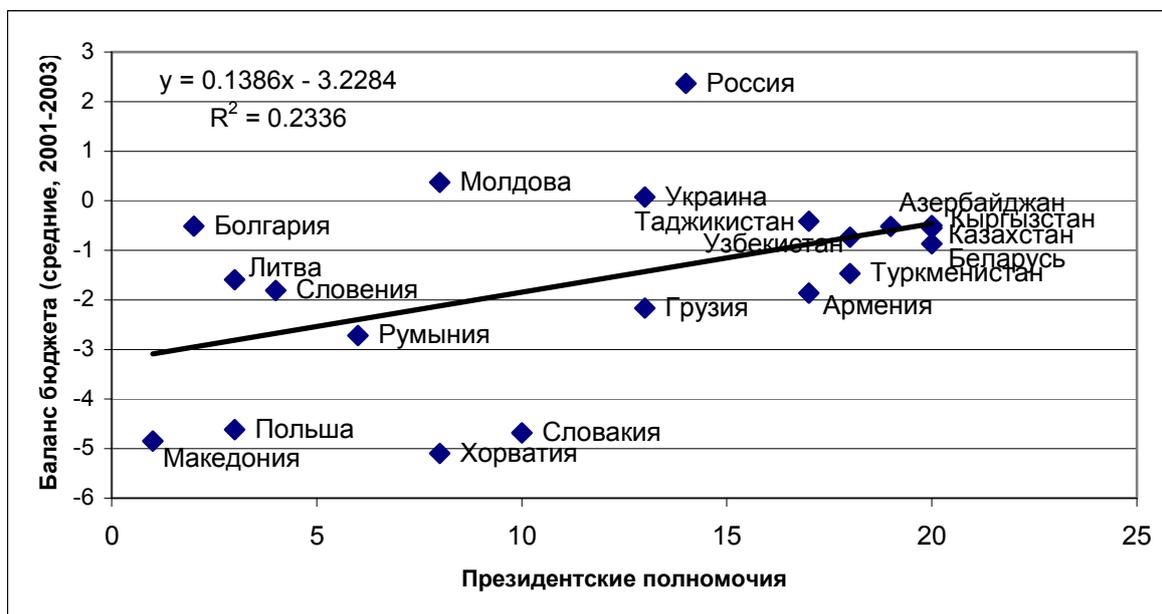


Рис. 22: Слева: Экономическая либерализация и президентские полномочия (Источник: EBRD); Справа: Экономическая свобода и президентские полномочия (Источник: Economic Freedom Report).

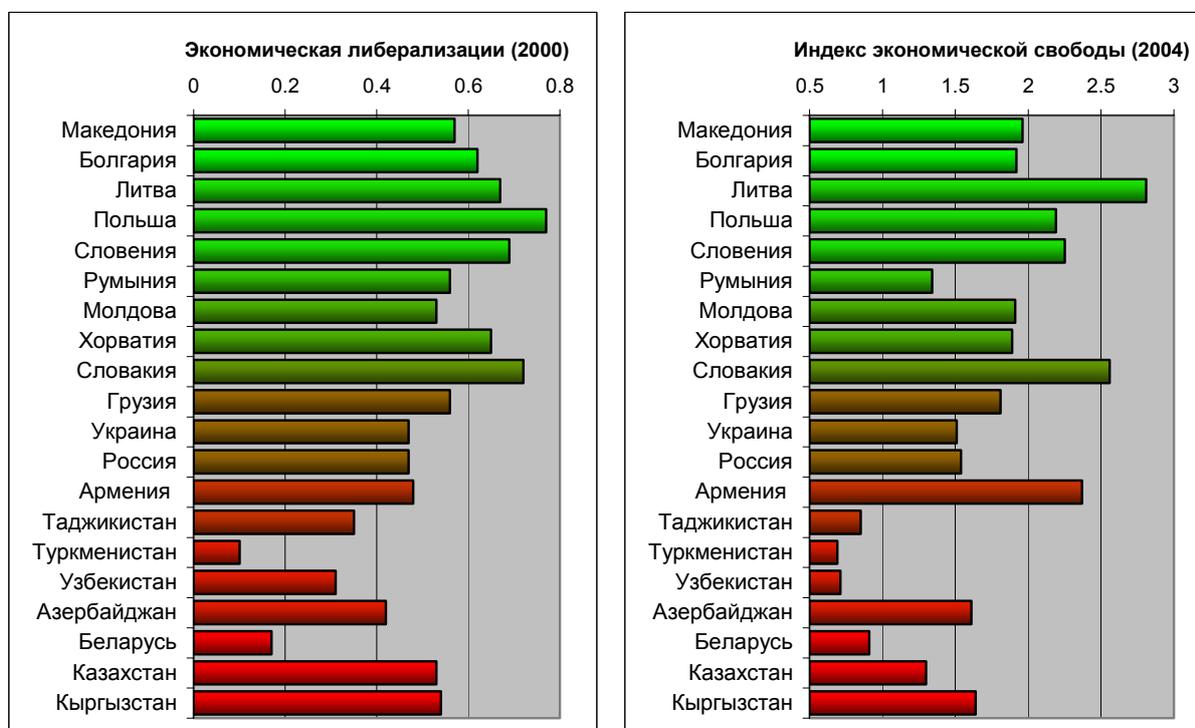
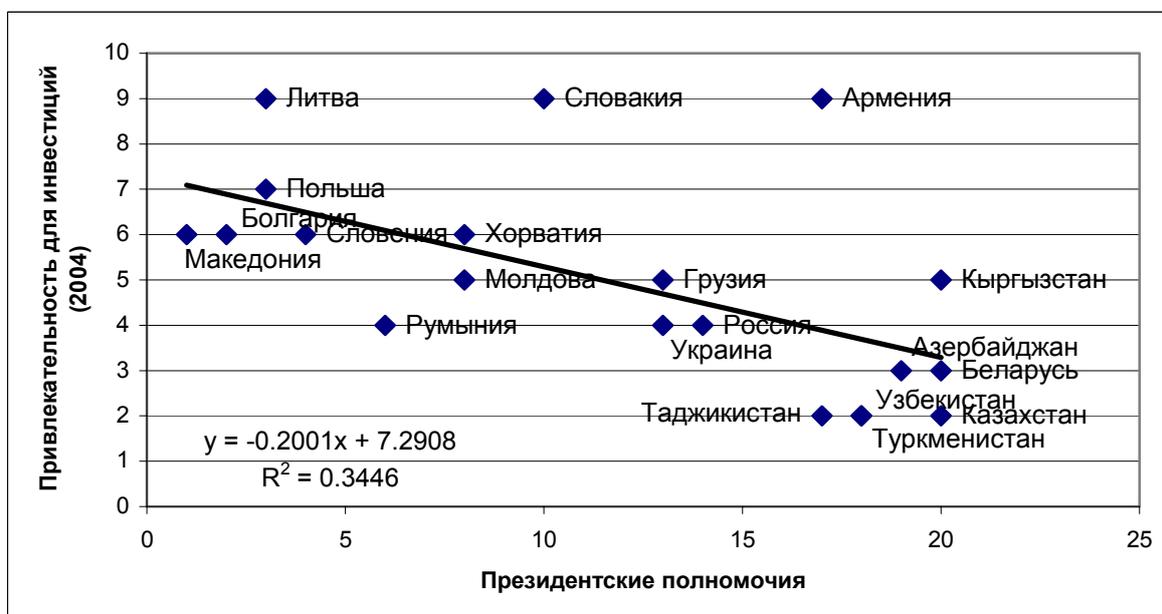


Рис. 23: Полномочия президента и привлекательность для инвестиций (Источник: Economic Freedom Report)



## 6.2 Таблицы

Таблица 1: Регрессии политических переменных на президентские полномочия.

Зависимая переменная	МНК		Инстр. переменные	
	Коэфф.	Асимпт.	Коэфф.	Асимпт.
Корректированное эф. число партий (последние выборы)	-0.130	0.000	-0.182	0.000
Конкурентность политической борьбы (2002)	-0.386	0.000	-0.450	0.000
Независимость СМИ (2003)	-3.056	0.000	-3.727	0.000
Уровень демократии (2002)	-0.888	0.000	-1.007	0.000
Права человека и гражданские свободы (2003)	-0.505	0.000	-0.622	0.000
Права человека и гражданские свободы (среднее, 1992-1997)	-0.363	0.000	-0.446	0.000
Права человека и гражданские свободы (среднее, 1998-2003)	-0.473	0.000	-0.572	0.000
Полномочия президента по назначению судей	0.119	0.000	0.149	0.000

Примечания: В таблице приведены результаты регрессий указанных переменных на суммарный объем президентских полномочий. Во все регрессии была включена константа, оценки которой не приводятся. Для построения оценки методом инструментальных переменных использовались переменные доля мусульманского населения в стране и дамми-переменная для стран бывшего Советского Союза. Число наблюдений во всех регрессиях равно 20. Столбцы “Коэфф.” содержат оценки коэффициента при президентских полномочиях. Столбцы “Асимпт.” содержат асимптотические двусторонние  $p$ -значения, столбцы “Бутстр.” содержат бутстраповские двусторонние  $p$ -значения. Стандартные ошибки вычислены в робастной форме.

Таблица 2: Регрессии экономических переменных на президентские полномочия.

Зависимая переменная	МНК		Инстр. переменные	
	Коэфф.	Асимпт. Бутстр.	Коэфф.	Асимпт. Бутстр.
Доходы бюджета (% ВВП, 2003)	-0.808	0.000	0.003	0.004
Доля частного сектора (% ВВП, 2002)	-1.080	0.013	0.081	0.006
Теневая экономика (2004)	0.050	0.005	0.019	0.000
Экономическая свобода (2004)	-0.055	0.000	0.004	0.001
Инвестиционная привлекательность (2004)	-0.200	0.000	0.005	0.000
Логарифм суммарной инфляции (1991-2003)	0.423	0.000	0.001	0.000
Логарифм суммарной инфляции (1992-1997)	0.389	0.000	0.002	0.000
Логарифм суммарной инфляции (1998-2003)	0.046	0.142	0.294	0.280
Волатильность суммарной инфляции (1991-2003)	0.032	0.000	0.004	0.000
Экономическая либерализация (2000)	-0.018	0.000	0.011	-0.022
Средний темп экономического роста (1992-1997)	-0.457	0.001	0.013	-0.831
Средний темп экономического роста (1998-2003)	0.286	0.005	0.042	0.378
Волатильность темпов экономического роста (1993-2003)	0.359	0.000	0.004	0.582
Средний баланс бюджета (2001-2003)	0.139	0.003	0.036	0.227

Примечания: см. примечания к таблице 1.

Таблица 3: Регрессии экономических переменных на президентские полномочия и уровень демократии.

	МНК		Инстр. переменные	
	Коэфф. Асимпт.	Бутстр.	Коэфф. Асимпт.	Бутстр.
<b>Изменение неравенства 1989-2000</b>				
Президентские полномочия	0.024	0.003	0.043	0.054
Квадрат президентских полномочий	-0.001	0.007	0.068	-0.002
				0.047
				0.061
<b>Изменение неравенства 1989-2000, без Хорватии</b>				
Президентские полномочия	0.030	0.000	0.003	0.046
Квадрат президентских полномочий	-0.001	0.000	0.005	-0.002
				0.021
				0.034
<b>Волатильность темпов экономического роста (1993-2003)</b>				
Президентские полномочия	0.219	0.019	0.064	0.500
Ресурсозависимость	16.489	0.018	0.100	7.481
				0.502
				0.563
<b>Средние темпы экономического роста (1992-1997)</b>				
Права человека и гражданские свободы (среднее, 1992-1997)	1.089	0.002	0.024	1.492
				0.001
				0.007
<b>Средние темпы экономического роста (1998-2003)</b>				
Права человека и гражданские свободы (среднее, 1998-2003)	-0.581	0.026	0.204	-0.671
				0.011
				0.125

Примечания: см. примечания к таблице 1.