



ИНСТИТУТ ОТКРЫТОЙ ЭКОНОМИКИ

Отдел политической экономики

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ СТРАН ВОСТОЧНОЙ
ЕВРОПЫ И БЫВШЕГО СОВЕТСКОГО СОЮЗА
И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ**

Москва 2004

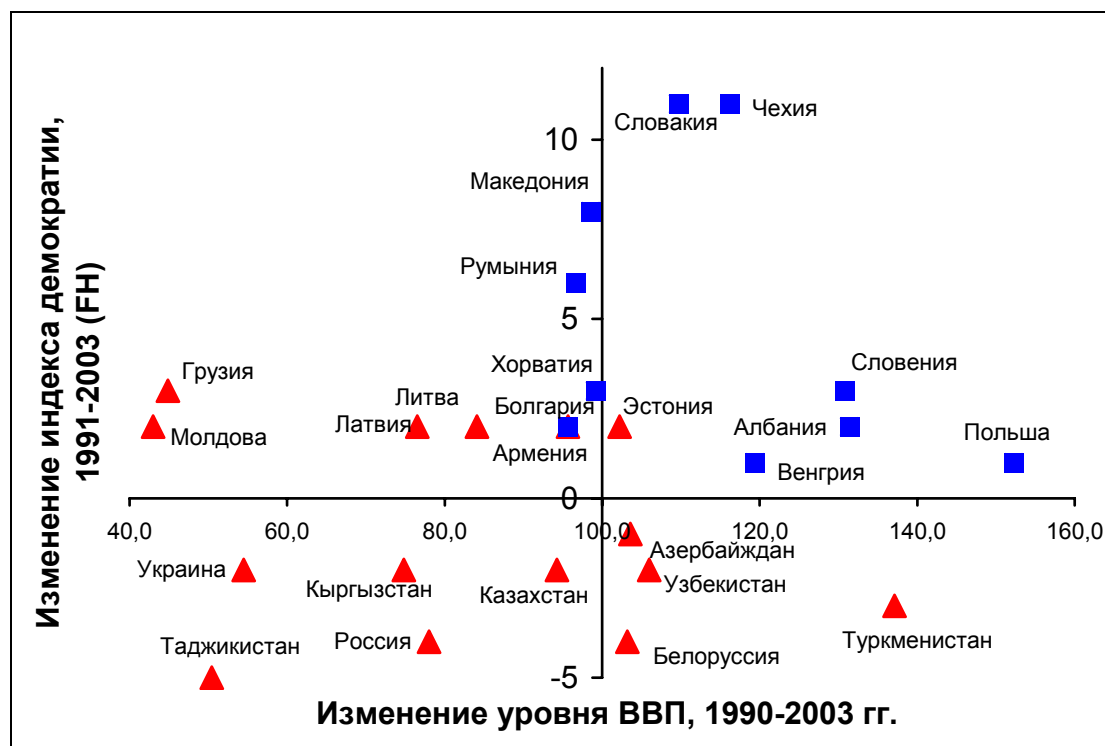
Содержание

1	Введение	2
2	Анализ политических систем стран постсоветского блока	3
2.1	Что такое парламентские и президентские режимы?	3
2.2	Сравнение президентских и парламентских типов режимов в странах ЦВЕ	5
2.3	Уровень полномочий исполнительной власти	12
2.4	Парламент и партийная система	18
2.5	Независимость судебной власти	24
2.6	Эффективность бюрократии	32
2.7	Политические права и свободы	39
3	Влияние политических систем на экономическое развитие	44
3.1	Президентские полномочия и устойчивость роста	44
3.2	Влияние политической системы на экономическое неравенство	50
3.3	Экономическая либерализация и макроэкономическая стабилизация	53
4	Выводы	62
5	Приложение	63

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 время как большинство стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) смогли увеличить уровень жизни своих граждан и сформировать демократические институты, другие государства с переходной экономикой 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 (см. рис. 1).

Рис. 1: Экономический и политический прогресс среди стран с переходной экономикой (Красными треугольниками отмечены бывшие советские республики, синими квадратами – прочие страны Центральной и Восточной Европы.)



В связи с этим возникают несколько фундаментальных вопросов, ответы на которые дает это исследование. Во-первых, в чем заключаются основные различия в политических режимах стран постсоветского блока? Как эти различия связаны с вероятностью возникновения авторитарного режима в каждой из рассматриваемых

стран? Во-вторых, как различия в политическом устройстве постсоветских стран повлияли на их экономическое развитие? Возможен ли стабильный экономический прогресс без улучшения демократических институтов?

Цель данного исследования – попытаться ответить на эти вопросы. Для этого первая часть исследования посвящена анализу основных различий в политических системах 27 постсоветских стран. В первую очередь, эти различия касаются такого фундаментального принципа конституционного устройства как тип режима: президентский или парламентский. Кроме того, мы рассматриваем различия между странами по таким важным факторам как полномочия исполнительной власти, развитость избирательной и партийной систем, независимость судебной власти, эффективность бюрократии, а также уровень демократии и соблюдение прав человека. В совокупности, анализ этих институтов позволяет дать четкую картину того прогресса, который совершила каждая из рассматриваемых стран в политической сфере. Более того, этот анализ позволяет дать прогноз вероятности того, насколько авторитарным или демократическим будет будущее каждой из стран.

Далее, во второй части мы анализируем, какое влияние вышеупомянутые политические институты оказали на основные экономические показатели стран ЦВЕ: общее благосостояние, темпы экономического роста, имущественное неравенство, экономическую либерализацию, инфляцию, бюджетный дефицит и т.д. Несмотря на то, что традиционный анализ экономических успехов или неудач редко принимает во внимание политические институты, наше исследование показывает их фундаментальную значимость для стран переходного периода.

2 Анализ политических систем стран постсоветского блока

2.1 Что такое парламентские и президентские режимы?

Все существующие демократии в мире (за исключением Швейцарии) можно разделить на три общих типа: президентские (как в США), парламентские (как большинство стран Западной Европы), или смешанные полупрезидентские гибриды (как Франция или Португалия, где есть всенародно избираемый президент и независимый премьер-министр, назначаемый двумя третями депутатов парламента).

Для того чтобы сказать, к какому типу режима – парламентскому или прези-

Таблица 1: Концептуализация парламентского и президентского типов режимов

Глава правительства избирается:	Фиксированный срок?	
	ДА	НЕТ
Избирателями	Президентский режим	Гибрид (Израиль)
Законодателями	Гибрид (Швейцария)	Парламентский режим

дентскому – относится каждая из рассматриваемых нами стран, сначала нужно дать определение обоим типам. Кроме того, западная литература, посвященная анализу этих различий, дает исчерпывающую картину достоинств и недостатков как парламентского, так и президентского типов режима.

Наиболее распространенными для президентских и парламентских типов режимов являются определения, предложенные известным политологом Альфредом Степаном¹. **Парламентским**, согласно его определению, называется режим, при котором глава исполнительной власти: а) получает власть на основе поддержки большинства депутатов в парламенте, и теряет ее как результат парламентского вотума недоверия; б) имеет право распускать парламент и назначать новые выборы. **Президентским**, с другой стороны, называется режим, основанный на взаимной независимости ветвей власти: а) парламент избирается всенародным голосованием и имеет независимую законодательную власть; б) президент избирается всенародным голосованием и имеет независимую исполнительную власть. **Смешанные** (или как их еще называют премьер-президентские) типы построены, как правило, на разделении ответственности за назначение премьер-министра между президентом и парламентом. Все три типа режима представлены в таблице 1. Среди стран бывшего социалистического блока режимов смешанного типа нет, поэтому далее мы его не рассматриваем.

Чистый парламентаризм был наиболее общепринятой системой правления среди демократий сразу после второй мировой войны². Однако, новые демократии, появившиеся в восьмидесятых годах в Латинской Америке и Азии, выбрали чисто прези-

¹Stepan, A., Skach, C., Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation, World Politics, vol. 46 (1993), no. 1, pp. 1–22

²Например среди стабильно существовавших со второй мировой войны двадцати одной демократий, исследованных в классической работе Арнда Липхарта, семнадцать были парламентскими режимами, три были смешанными (или полупрезидентскими), и только одна (США) была чисто президентским режимом. Источник: Arend Lijphart, Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries (New Heaven: Yale University Press, 1984, p. 38).

дентскую систему правления. И абсолютное большинство стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза в девяностые годы последовало этому примеру, отдав предпочтение президентскому типу режима. Были, правда, и такие страны, кто сумел по ходу сменить свою систему правления с президентской на парламентскую (Молдавия и Македония).

В результате, среди исследуемых нами 27 стран, восемь имеют на данный момент парламентский режим правления. К ним относятся Албания, Болгария, Чехия, Эстония, Латвия, Венгрия, Македония, и Молдавия (с 2000 года)³. Несмотря на то, что некоторые из этих стран формально относятся к президентским режимам (у них есть официальный пост президента), де-факто они являются парламентскими. В одних случаях, как, например в Молдове с 2000 года, президент избирается не всенародным голосованием, а депутатами парламента. В других президент, даже если он избирается всенародным голосованием, как в Болгарии или Македонии, не имеет никаких реальных полномочий президента, таких, например, как формирование и роспуск правительства.

Все остальные режимы относятся к президентскому типу. Среди этой группы стран можно также выделить две подгруппы – это режимы со слабыми и сильными президентскими полномочиями. Последняя подгруппа, как будет показано ниже, включает в себя все автократии из нашего списка стран. Так как большинство стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза остановило свой выбор на президентском типе правления, мы в дальнейшем уделяем особое внимание анализу этого типа.

2.2 Сравнение президентских и парламентских типов режимов в странах ЦВЕ

В чем основные преимущества и недостатки парламентских и президентских режимов? Дискуссия на эту тему главным образом касается различных способностей двух типов обеспечить в стране больше а) демократии, б) управляемости, в) стабильности. Рассмотрим сначала аргументы тех, кто отстаивает парламентский тип режима как наиболее оптимальный и критикует президентский тип.

³Текущие конституционные изменения на Украине могут в принципе привести к смене президентского режима в этой стране на парламентский.

Двойная легитимность

Поборники парламентаризма утверждают, что парламентские системы правления имеют несколько важных преимуществ над президентскими системами⁴. Так, парламентский режим опирается только на один легитимный институт власти – парламент, а значит, не имеет проблем с двоевластием и всевозможными конфликтами между одинаково легитимными ветвями власти, как это часто случается в президентских системах. Отсутствие борьбы между центрами власти увеличивает управляемость страной.

Опыт развития большинства парламентских режимов среди бывших советских стран подтверждает этот вывод. Венгрия и Чехия – два наиболее показательных режима, сумевших разрешить практически все основные политические конфликты внутри парламентских стен. Это в первую очередь касалось конфликтов, связанных с проведением экономических реформ в этих странах. В обеих странах оппозиционным силам удалось достичь компромиссов на основе многосторонних переговоров (pacted transitions) между профсоюзами, правительством и политическими партиями. Как результат, обе страны довольно быстро оправились после развала советской системы и одними из первых вступили в Евросоюз. Латвия и Эстония – два других примера парламентских режимов, деятельность которых была в основном успешной, за исключением нерешенной проблемы русскоязычного населения и его представительства в парламенте.

С другой стороны, многочисленные конфликты между президентом и парламентом в России в 90-е годы служат хорошей иллюстрацией тому, к чему может привести двойная легитимность президента и парламента. И Ельцин и Верховный Совет (а затем и Государственная Дума) ссылались на народный мандат в своем противостоянии друг другу. В результате, Верховный Совет оказался разгромлен, а Государственная Дума лишена практически всех властных полномочий по контролю над исполнительной ветвью власти. Аналогичные конфликты имели место в Беларуси в 1996 году, на Украине в 2002 году. В Молдове противостояние президента П. Лучински и парламента, ставшего центром влияния элиты, окончилось преобразованием страны в парламентскую республику.

⁴ Linz J. J., and Valenzuela A., (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press (Baltimore), 1995.

Персонализация власти

Парламентские режимы не страдают от персонализации власти. В условиях парламентаризма политические партии, состоящие из множества людей и представляющие разнообразные интересы, а не одна личность в лице президента, с его человеческими слабостями и личными предубеждениями, формируют верховную власть. Кроме того, если лидер больше не популярен среди избирателей, то в парламентских системах, где коалиция партий назначает премьер-министра, значительно легче сменить лидера государства, чем в президентской системе, где лидер избирается на определенный срок правления.

Тезис о персонализации власти в президентских режимах подтверждается практически повсеместно среди бывших социалистических стран. Если в парламентских режимах даже граждане этих стран не всегда могут вспомнить кто в их стране сегодня премьер-министр, то в некоторых, в первую очередь среднеазиатских, президентских режимах президент остается у власти уже более десяти лет и население тесно идентифицирует власть с одним конкретным человеком. К таким режимам относятся Туркменистан, Узбекистан, Таджикистан, Азербайджан, и отчасти Беларусь. В результате, большинство международных организаций не считает эти страны демократическими. Соответственно, и президентскими режимами их можно назвать только исходя из формальных конституционных признаков. Известные американские политологи Альфред Степан и Хуан Линц предлагают называть такие режимы *султанистскими*.

Фиксированный срок правления

Парламентский режим с его электоральным циклом, в котором нет фиксированных избирательных сроков, дает бóльшую гибкость в управлении страной, чем президентский. В первом случае, если премьер-министр теряет поддержку своей партии, то он в большинстве случаев может распустить парламент и назначить дату новых выборов. В результате, конфликты внутри властных структур разрешаются быстро и не приводят к резким изменениям в политической системе. В последнем же случае, наличие фиксированных сроков для президента и парламента заставляет как политиков, так и бизнес значительно менять свое поведение в зависимости от даты выборов, что приводит к уменьшению общей стабильности в стране. На западе этот феномен хорошо исследован и в литературе известен под названием *политический*

*бизнес циклов*⁵. Напротив, снижение циклических колебаний в политике и экономике приводит к большей стабильности в стране.

Президентские выборы в России в 1996 году – один из наиболее показательных примеров *политического бизнес цикла*, который проявился самыми разнообразными способами. В частности, активное участие предпринимательских элит в финансировании кампании Б. Ельцина оказало непосредственное воздействие как на характер взаимодействия между экономическими агентами, так и на экономическую ситуацию в стране в целом. Так, многочисленные финансово-промышленные группы непосредственно финансировали предвыборную кампанию. (Например, Национальный резервный банк перед первым туром выборов профинансировал Министерство атомной промышленности России для единовременной выплаты зарплаты работникам атомной промышленности.) Дополнительно, в предвыборный период на полгода были заморожены цены на энергоносители (газ, нефтепродукты, электричество), вследствие чего отдельные предприятия ТЭК понесли существенные убытки. Кроме того, Сбербанк, аккумулировавший около 70% вкладов населения России, придерживался на высоком уровне ставки по депозитам частных лиц, несмотря на постоянное снижение темпов инфляции.

“Все или ничего”

Парламентские системы позволяют проигравшим партиям сосуществовать с победившими партиями и даже зачастую вынуждают их на сотрудничество. Это происходит, например, в ситуациях, когда правящая партия обращается за помощью к оппозиционным партиям с целью формирования широкой коалиции по принятию каких-то непопулярных решений. Президентские выборы, с другой стороны, построены на логике “все или ничего” (“winner-takes-all”), не подразумевающей необходимости к последующему сотрудничеству между победителями и проигравшими. В результате, одержавшие победу на выборах силы не пытаются принимать во внимание интересы побежденных, в то время как проигравшие на выборах исключаются из политического процесса на четыре-пять лет. Все это приводит к уменьшению демократичности системы.

Именно принцип “все или ничего” во многом стал причиной политического кризиса на Украине конца 2004 года. При политической системе, наделяющей президента

⁵См., например, обобщающую работу на эту тему: Alesina, A. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press, 1997.

значительной властью, сторона, проигравшая на президентских выборах, фактически теряла возможность влияния на вектор развития государства в ближайшие годы. Противоречие между сосредоточением власти в одних руках, с одной стороны, и резким различием электоральных интересов, с другой, вылилось в серьезный политический конфликт между властью и оппозицией.

Защитники президентских режимов приводят свои аргументы в пользу президентства. Они утверждают что, во-первых, у президентских систем есть свои преимущества, которых нет в парламентских системах. А во-вторых, далеко не вся критика президентских режимов справедлива: одна ее часть может с одинаковым успехом использоваться против самого парламентаризма, а другая относится не столько к президентской форме правления, сколько к общей политической отсталости тех стран, которые имеют президентские режимы. Какими преимуществами обладают президентские системы по сравнению с парламентскими?

Наличие более широкого выбора

Для начала, утверждают сторонники президентских режимов, этот тип режима дает избирателям больше выбора. В отличие от парламентских систем, в которых есть только один вид выборов – депутатов в парламент, президентские системы предлагают избирателям более широкую возможность выбирать, когда те отдадут свои голоса, как за депутатов, так и за президента. В таких случаях, что нередко происходит в США, одни и те же избиратели могут голосовать за одного кандидата (или партию) на парламентских выборах, а затем за его противника на президентских выборах.

На практике, среди стран ЦВЕ, многообразие выбора в президентских режимах зачастую носит искусственный характер. Во-первых, как показал анализ, представленный ниже в главе “Политические полномочия и партийная система”, количество независимых партий в странах ЦВЕ, как правило, невелико. В странах с высокими президентскими полномочиями, например в странах Центральной Азии, парламент – это искусственный орган, автоматически одобряющий решения президента. Выборы членов парламента в этом случае не могут служить способом диверсификации предпочтений избирателей. В более умеренной форме, как, например, в России, президент может добиваться доминирования в парламенте партии, фактически соответствующей его предпочтениям, используя в ходе предвыборных кампаний собственную популярность и административный ресурс.

Во-вторых, в сильных президентских режимах возможность избирателей для ре-

ального выбора главы государства, как правило, ограничена предпочтениями власти. Типичным для этих стран является безальтернативный характер выборов. Подтверждением этому служат результаты последних голосований в некоторых постсоветских республиках. На последних президентских выборах в Таджикистане Э. Рахмонов получил 96,9% избирателей, в Казахстане – Н. Назарбаев – 81,75%, в Киргизстане – А. Акаев – 74,45%, в Беларуси – А. Лукашенко – 75,65% голосов. По результатам последних выборов, президент России В. Путин вплотную приблизился к этим автократам (71%).

Подотчетность и идентифицируемость

Далее, как утверждают защитники президентского режима, он дает больше возможностей для электоральной подотчетности и идентифицируемости власти. Президенты, в отличие от премьер-министров, апеллируют напрямую к своему электорату и не могут спрятаться за спиной своих партийных коллег. Высокий рейтинг президента в глазах избирателей – это не следствие эффективной работы правительства, а скорее условие для него. Более того, в отличие от парламентских систем, где избиратели никогда точно не знают, за какую коалицию партийной власти они голосуют на выборах, президентские режимы предлагают избирателям четко идентифицируемых кандидатов на власть.

Глядя на бывшие советские режимы, можно сказать, что гипотеза о большей подотчетности президентского режима лишь отчасти верна. На практике в сильных президентских режимах главы государств получают такую возможность манипулировать предпочтениями избирателей, что неудачи государственной политики зачастую не сказывается на их личной популярности. Рейтинг глав государств не отражает существенным образом ни трагедии общенационального уровня (как Беслан в России), ни остракизм и осуждение со стороны других государств (как в Беларуси), ни масштабные коррупционные скандалы (как в Казахстане). Кроме того, у сильного президента всегда существует возможность перенести ответственность за любой свой провал на другие институты власти. В свою очередь, население склонно винить исполнителей, а не хозяев. По опросам ВЦИОМа, например, 72% россиян полностью одобряло деятельность Президента России в июле 2004 г., в то время как работу *его же* правительства положительно оценивало лишь немногим более 30% населения.

Независимость парламента

Президентские режимы поощряют независимость парламента в законодательных вопросах. Это происходит как результат того, что работа и выживание правительства не находятся в прямой зависимости от законодательной деятельности депутатов парламента. Соответственно, депутаты не должны каждый раз, когда они принимают не очень популярный закон, беспокоиться о вопросе “недоверия” лидерам правящей партии (или коалиции). Парламентские системы, с их непрерывным формированием и распадом коалиций власти, могут быть еще менее стабильными, чем президентские системы, у которых сроки правления фиксированы.

На практике в сильных президентских режимах, как показано ниже, востребован послушный и зависимый парламент. В этих странах основным субъектом законодательной инициативы являются органы исполнительной власти, которые готовят проекты законов по всем ключевым экономическим и политическим вопросам. Роль парламента заключается не в принятии законов, создающих рамки для деятельности правительства, а в одобрении стратегии, спускаемой сверху.

Если в парламентских режимах создаются правительства парламентского большинства, то в президентских режимах формируются президентские партии. В ряде стран президентские партии доминируют в парламентах и определяют итоги голосований. Так, в Азербайджане на выборах в парламент (Милли Меджлис) 5 ноября 2000 г. “правящая” партия “Новый Азербайджан” получила 80 мест в парламенте из 100. В Казахстане в сентябре 2004 г. президентская партия “Отан” получила 60,62% голосов по партийным спискам и более 50% мест в парламенте.

Какой вывод можно сделать на основе этого короткого сравнения преимуществ и недостатков двух типов режимов? Первое, парламентские системы обладают большим количеством преимуществ, чем недостатков, в контексте развития стран ЦВЕ. В первую очередь, эти системы более стабильны и устойчивы к риску изменений в авторитарном направлении. Тем не менее, парламентские системы оказалось труднее сформировать: переход от советского авторитарного прошлого позволил многим экс-советским лидерам сохранить свой контроль над страной путем трансформации ее режима в президентский. Второе, президентские режимы, хотя и позволяют в теории более широкий выбор для избирателя, на практике значительно его сужают. Это особенно видно в тех странах, где у президентской власти нет никаких сдержек (в рамках конституции) и противовесов (среди других ветвей власти или институтов). Как далее показывают остальные части, президентские режимы имеют склонность воз-

никак в тех странах, которые более подвержены авторитарным формам правления, и, после своего появления, эти режимы еще более усугубляют проблемы отсутствия гражданских свобод и прав личности в этих странах.

2.3 Уровень полномочий исполнительной власти

Среди основных различий политических систем, вторым по значимости после типа режима является уровень полномочий исполнительной власти, в частности президента. Почему? Неограниченная никакими сдержками и противовесами исполнительная власть способна проводить любую выгодную ее представителям политику, и в отсутствие честных и свободных выборов превращается в автократический режим. С другой стороны, ограничения, налагаемые на исполнительную власть другими ветвями власти или институтами, значительно уменьшают риск сползания режима к автократии.

В парламентских режимах, по определению, контроль над действиями премьер-министра и его кабинета находится в руках правящей коалиции партий в парламенте. Одно это радикальным образом ограничивает самостоятельность исполнительных органов власти. Поэтому, пост президента в парламентских режимах либо отсутствует, либо выполняет чисто представительные функции, не имея какой-либо реальной власти. Но в президентских режимах, президент обладает, как правило, значительными полномочиями в области как законодательной, так и исполнительной власти.

В первую очередь, это полномочия, формально прописанные в конституции. Естественно, они не всегда совпадают с фактической властью президента. В нашей стране, например, есть такое всем известное понятие, как “административный ресурс”, размер которого не прописан ни в одной конституции. Тем не менее, как правило, объем формальных полномочий достаточно точно указывает на то, насколько далеко власть может пойти в использовании неформального административного давления внутри страны. Поэтому объективная оценка и сравнение конституционных полномочий президентов разных стран позволяет дать неплохую картину основных политических различий между этими странами. Забегая вперед, заметим, что полученный нами в этом исследовании индекс президентских полномочий очень хорошо коррелирован с другими характеристиками политических режимов.

Все полномочия президента можно разделить по двум типам власти – на законодательные и исполнительные. Законодательные определяют, насколько президент способен самостоятельно формировать законодательную базу страны. Испол-

нительные полномочия определяют, насколько президент способен контролировать деятельность правительства, назначая или увольняя административных работников различного уровня.

Для оценки этих полномочий используют несколько различных методологий. Мы использовали одну из самых распространенных – методологию Шугарта и Кэри⁶. В ней предлагаются оценивать 10 видов полномочий, разделенных на 2 группы: исполнительные (4 показателя) и законодательные (6 показателей). Каждое из полномочий оценивается по шкале от 0 до 4, в зависимости от его величины и неограниченности. Общий объем власти президента получается простым суммированием величины отдельных полномочий. Чтобы оценить величину каждого полномочия для каждой из наших стран, мы проанализировали тексты всех конституций соответствующих стран.

Следуя методологии Шугарта и Кэри, мы смогли получить индекс президентских полномочий для 20 президентских режимов постсоветского пространства, оценив следующие полномочия президентов:

Исполнительные полномочия

Формирование кабинета министров. Право назначать премьер-министра и членов правительства является одной из главных прерогатив президента. В развитых президентских режимах, кабинет обычно формируется главой государства с одобрения парламента. Например, в США президент сам является главой кабинета, но все ключевые министры проходят процедуру слушаний в конгрессе. В Румынии и России президент выдвигает кандидатуру премьера, которая утверждается Думой, но министры назначаются указами президента по представлению премьера. После принятия Конституции в 1993 году, проблем с формированием правительства у президентов России практически не было, за исключением одного случая: после кризиса 1998 года Дума дважды отклоняла внесенную Б.Ельциным кандидатуру Виктора Черномырдина.

Роспуск кабинета министров. Право президента отправлять кабинет в отставку широко распространено среди президентских режимов. В большинстве стран, за исключением Словении, Болгарии и Румынии, президент может распускать правительство без объяснения причин. В России президент обладает неограниченным правом

⁶ Shugart, M. S., Carey, J. M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1995.

отправлять правительство в отставку. При этом указам об отставке как в ельцинские времена, так и при В. Путине не предшествовали ни открытые для общественности дискуссии, ни обсуждение в парламенте. По сути, решение В. Путина отправить правительство М.Касьянова в отставку носило все тот же царственный характер, и было мотивировано лишь личным мнением самого президента и его близкого окружения.

Право парламента на вотум недоверия правительству. Президентская власть над правительством уравнивается парламентской, если парламент может выразить кабинету недоверие. Если парламент обладает широкими правами по вынесению вотума недоверия, президент теряет полноту контроля над кабинетом. Если конституция позволяет президенту ограничить возможность парламента отправлять правительство в отставку, баланс сил меняется в пользу главы государства. В этом смысле полномочия парламента в России более ограничены, чем в Болгарии, Грузии или Литве, но шире, чем в Словакии, Узбекистане или Беларуси.

Роспуск парламента. Трактовка права распускать парламента неоднозначна. Одновременная и равная легитимность президента и парламента способна привести к конституционному тупику в случае противостояния ветвей власти. Для стабилизации ситуации во многих странах существуют ограничения на использование президентом права роспуска парламента. В Македонии, Грузии и на Украине президент лишен права роспуска парламента. В России президент имеет право распустить Государственную Думу в случае трехкратного отклонения депутатами кандидатуры премьера. Но если президент Б. Ельцин неоднократно угрожал роспуском оппозиционной Думе, то у В. Путина, сторонники которого имеют в нижней палате конституционное большинство, повода для подобных угроз пока не возникало.

Законодательные полномочия

Пакетное и частичное вето. В большинстве стран президенты имеют право налагать вето на законы, принимаемые парламентом. Общенациональный характер мандата президента обеспечивает его в глазах избирателей равной (если не более высокой) легитимностью по сравнению с парламентом, чьи депутаты представляют лишь локальные интересы. А право вето позволяет президенту блокировать те законы, которые, по его мнению, не отвечают широким интересам избирателей либо просто противоречат другим законам. В большинстве стран вето президента может быть преодолено 2/3 голосов парламентариев (Россия, Украина, Армения), но в некоторых случаях для преодоления вето достаточно и простого большинства (Македония,

Болгария).

В случае с Россией, Ельцин очень активно пользовался правом вето, блокируя попытки оппозиционной Думы принять законы, которые шли вразрез с его видением курса реформ либо противоречили Конституции. Путин пользовался этим правом значительно реже. Несмотря на процессуальную трудность преодоления вето президента, российскому парламенту это нередко удавалось. К примеру, за последние восемь лет (второй срок Ельцина и первый срок Путина) президенты использовали право вето 309 раз, и в 38% случаев оно было преодолено Государственной Думой. Путин использовал право вето 36 раз, а его предшественник сказал свое “нет” 273 законам. Для сравнения: американский президент отклонил за тот же срок всего 24 закона, четыре из которых конгресс смог отстоять.

Указное право. Указное право – это право президента создавать собственные законы. В случаях конфликта парламента и президента, оно играет огромную роль, так как позволяет исполнительной власти принимать собственные законы, игнорируя волю парламентариев. В Болгарии, Литве, Польше и Словакии президент не имеет права издавать указы. С другой стороны стоят Казахстан, Узбекистан и Туркменистан, где указы президента могут противоречить конституции или даже изменять ее. Остальные страны расположены где-то между этими двумя полюсами.

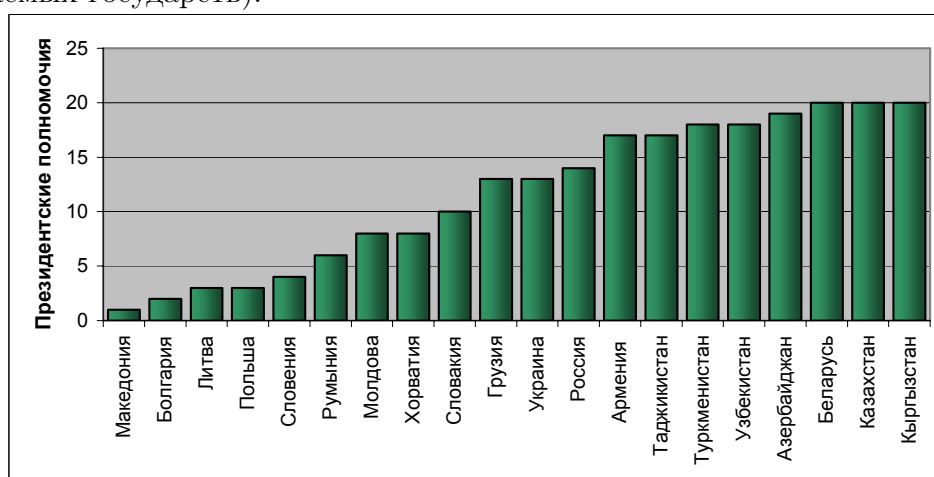
Где среди всех режимов находится Россия? Президент России обладает значительной властью издавать указы. Статья 90 Конституции гласит, что “президент издает указы и распоряжения”, которые “не должны противоречить Конституции и федеральным законам”. То есть указная власть нашего президента шире, чем у большинства западных лидеров, но уже, чем у лидеров восточных режимов. За два срока Б.Ельцин подписал 5289 указов, многие из которых заполняли пустоты в законодательстве. Это объяснялось необходимостью придать экономическим реформам статус законности, несмотря на противодействие со стороны оппозиционной Думы. В.Путин, начиная с января 2000 года, подписал 4141 указ. Его указы не несли таких радикальных изменений, как указы Ельцина, и в основном касались административно-кадровых вопросов. Так, с помощью указной власти В. Путин смог значительно укрепить вертикаль власти на региональном и федеральном уровнях. Большинство же путинских реформ было проведено в виде законов благодаря сильной поддержке пропрезидентских фракций в Государственной Думе.

Назначение референдума. Президенты прибегают к референдуму, как правило, для того, чтобы подтвердить свой общенациональный мандат или провести закон, который не проходит через парламент. Со своей стороны, и парламент обычно ис-

пользует референдум в пику исполнительной власти. Так как решения референдума не могут быть оспорены или отменены, очень важно, кто обладает правом спрашивать мнение народа. Из стран постсоветского блока максимальным правом самостоятельно инициировать референдум обладает румынский президент. В Восточной Европе для проведения референдума президенту в большинстве стран необходимо заручиться поддержкой правительства и/или парламента.

В России прошло три федеральных референдума. Первые два – о сохранении СССР (март 1991 года) и о доверии президенту Б.Ельцину (апрель 1993-го) – носили в целом консультативный характер, их результат ни к чему не обязывал, так как не был оформлен законодательно. Третий – о проекте новой Конституции РФ – состоялся 12 декабря 1993 года, и на нем большинство избирателей одобрили новый Основной закон. После принятия в 1995 году конституционного закона “О референдуме” президент потерял право единолично назначать плебисцит. Теперь инициатива проведения всероссийского референдума принадлежит группе граждан, собравших в поддержку этой идеи 2 млн. подписей избирателей, или же Конституционному собранию в случае подготовки им новой Конституции. При этом проведение референдумов запрещено в период общероссийских избирательных кампаний. С одной стороны, это ограничение способствует уменьшению популизма со стороны власти; с другой оно сужает возможность избирателей для прямого волеизъявления по тем вопросам, по которым президент и парламент не могут найти общего решения.

Рис. 2: Суммарный объем президентских полномочий (Источник: конституции рассматриваемых государств).

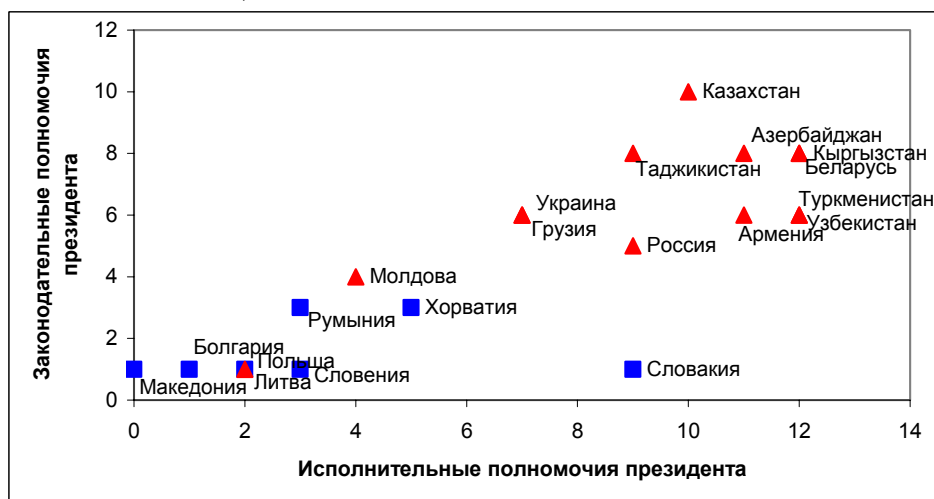


Суммарный объем (или индекс) президентских полномочий приведен на рисун-

ке 2. Как видно из рисунка, страны Восточной Европы избрали режимы, в которых президентские полномочия существенно ограничены. В этих странах, максимальный объем полномочий 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. 3), то хорошо заметно, что в странах восточной Европы президенты практически не обладают законодательными полномочиями. 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 налагать как пакетное, так и частичное вето на законы парламента.

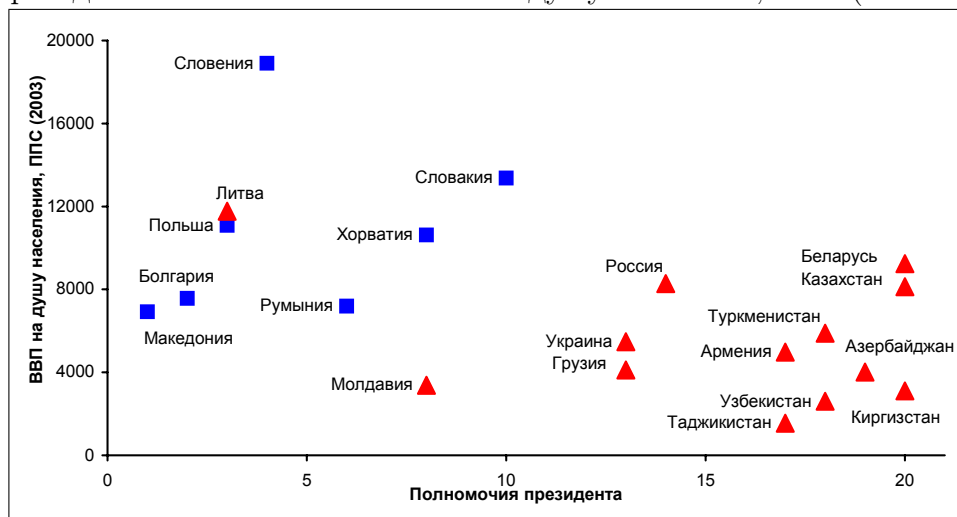
Рис. 3: Законодательные и исполнительные полномочия (Источник: конституции рассматриваемых государств).



Какой основной вывод можно сделать, глядя на индекс полномочий президентов стран ЦВЕ? Если сравнить все президентские режимы по объему власти их президентов и уровню национального дохода, то получается любопытная картина (см. рис 4).

Более богатые страны имеют, как правило, менее сильных президентов. Тогда как президенты с высокими конституционными полномочиями возглавляют в основном бедные страны.

Рис. 4: Президентские полномочия и ВВП на душу населения, ППС (Источник: ЕIU).



Похоже, власть и богатство плохо уживаются вместе. Как показано в следующих частях этой работы, похожая картина наблюдается и среди стран ЦВЕ. В этой картине, президент России находится где-то посередине: Конституция РФ делает его более сильным, чем большинство президентов богатых стран, но слабее, чем президенты бедных стран.

2.4 Парламент и партийная система

Как было показано выше, на постсоветском пространстве сформировались типы политических систем, парламент в которых имеет совершенно различную значимость. Если в парламентских режимах (Венгрия, Чехия, Албания, Эстония, Латвия и с 2000 года – Молдова) парламент контролирует как законодательную, так и исполнительную власть, то в президентских режимах ему отводятся только законодательные полномочия. В дополнение, в президентских режимах объем законодательных полномочий парламента может быть существенно ограничен полномочиями президента.

Роль парламента

Основное отличие парламентских и президентских режимов заключается в функционировании исполнительной власти: в парламентских она подчинена законодательной,

а в президентских – действует самостоятельно. Поэтому, в парламентских системах основными игроками, делящими власть, являются партии (точнее, их фракции) в парламенте, тогда как в президентских режимах основная борьба происходит между президентом и парламентом.

Работа парламента в рамках двух различных типов режимов – парламентских и президентских – имеет свои особенности. В президентских режимах отсутствие прямой подотчетности президента парламенту создает опасность излишней концентрации власти в руках одного человека – президента. В парламентской системе вероятность такого исхода гораздо ниже, так как во многих случаях парламентское большинство, формирующее правительство, состоит из нескольких фракций, и противоречия между ними играют роль своеобразного противовеса устремлениям любой из сторон к единоличному контролю.

Возможность узурпации власти путем подавления партий в сильных президентских режимах легко проиллюстрировать на примерах стран Средней Азии – Туркменистана, Таджикистана, Узбекистана, Кыргызстана и Казахстана. Если сразу после распада Советского Союза во всех из этих республик был временный всплеск уровня демократии, политических свобод и независимости СМИ, то по мере нахождения у власти президентов с почти диктаторскими полномочиями, все эти показатели постепенно, но неуклонно ухудшались. Так, например, Кыргызстан в первой половине 1990-х годов считался одним из наиболее демократизированных государств в регионе. Однако, начиная с выборов в 1995 году, где были отмечены массовые нарушения и давление на независимых кандидатов и избирателей, начался постепенный откат к авторитаризму. На сегодняшний день, режим Акаева уже практически догнал наиболее авторитарный режим в Туркменистане.

С другой стороны, противоречия между членами правительственных коалиций в парламентских режимах могут играть и негативную роль – вероятность правительственного кризиса в таких режимах больше. Однако, и в президентских режимах, где судьба правительства зачастую зависит от воли одного человека – президента, возможно большое число смен правительств. Среди исследуемых нами стран, вероятно, проявились обе эти тенденции.

Однако, простой подсчет показывает, что в парламентских режимах правительства менялись реже, чем в президентских (за исключением Албании). Так, в Чехии и Венгрии правительство сменилось по 4 раза, а в Эстонии и Латвии – по 8 (до 2003 года включительно). Стоит отметить, что и среди президентских были очень стабильные в этом смысле режимы. Например, Беларусь (6 смен), Туркменистан

(5 смен), Узбекистан (4 смены). Однако, причина стабильности правительства здесь иная, чем в парламентских режимах, где действительно достигался компромисс между партиями.

Партийная система

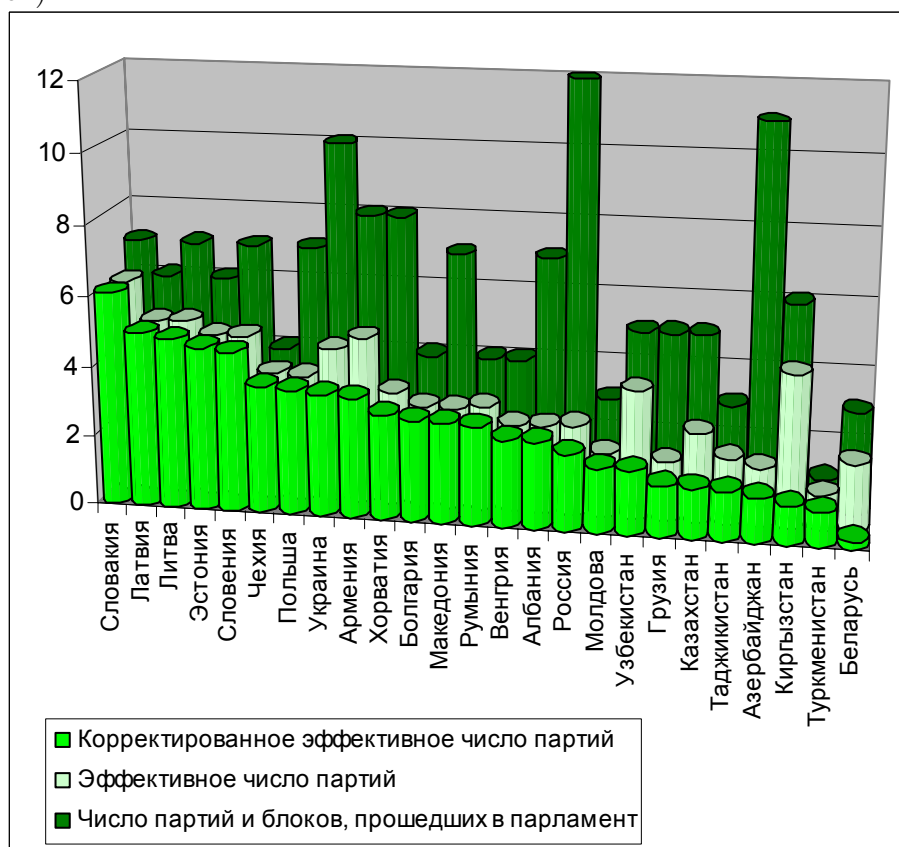
Вне зависимости от того, какую форму правления - президентскую или парламентскую – выбрала страна, ключевую роль в парламенте играют политические партии. Иначе говоря, сила парламента зависит не только от наличия у него соответствующего объема формальных полномочий, но и от присутствия в парламенте партий, способных проводить свою политику. Чем большей популярностью пользуются партии, и чем большее количество интересов они отражают, тем сильнее партийная система. И тем лучше она способна противостоять давлению со стороны исполнительной власти в президентских режимах, и тем стабильнее будет существование правительства в парламентских.

Среди развитых демократий, независимо от типа режима, партии играют ведущую роль в формировании политики власти. В этих странах и президенты, и премьер-министры – это, как правило, партийные лидеры. Однако, в странах ЦВЕ, особенно в республиках бывшего СССР, власть контролируют люди, не желающие связывать себя обязательствами перед одной партией. Соответственно, партии развиты сильнее в парламентских режимах, чем в президентских системах. А среди президентских режимов, сила партийной системы уменьшается с ростом объема полномочий президента.

Для того, чтобы проиллюстрировать эти утверждения, недостаточно смотреть на число политических партий, имеющих представительство в парламенте (см. рис. 5). Такой показатель не учитывает нескольких важных особенностей партийных систем, сложившихся на постсоветском пространстве. Во-первых, несмотря на большое число партий, имеющих представителей в парламенте, реальный контроль над законодательным процессом может быть сосредоточен в руках одной или двух партий, имеющих подавляющее большинство мест в парламенте. Так, например, в российской Государственной Думе 4-го созыва есть представители 12 партий (с учетом “одномандатников”), однако, принятие решений полностью контролируется одной – “Единой Россией”.

Во-вторых, некоторые партии могут отражать одни и те же интересы, как правило, интересы президента. Такая ситуация сложилась, например, в государствах

Рис. 5: Число партий в парламенте (Источник: результаты выборов в нижние палаты парламентов).



Средней Азии, где практически каждая из представленных в парламенте партий заявляет о поддержке нынешнего президента. Наиболее комичная ситуация сложилась в Узбекистане, где оппозиционные партии были теми или иными способами закрыты, а вместо них были созданы про-правительственные с очень похожими названиями.

В-третьих, во многих постсоветских странах в парламенте присутствует большое количество так называемых “независимых” депутатов, которые представляют в большинстве случаев “партию власти”. Так, например, в Узбекистане половина мест парламенте принадлежит “представителям местных властей”, назначение которых, в свою очередь, контролируется президентом. Похожая ситуация сложилась и в Беларуси, где около 90% депутатов парламента являются независимыми. Ясно, что увеличение количества беспартийных депутатов, зачастую не имеющих своих идеологических позиций, снижает влияние “партийных” депутатов на принятие решений.

Чтобы учесть все три фактора в подсчете количества партий среди различных стран, мы создали показатель с условным названием “корректированное эффектив-

ное число партий”. Этот показатель учитывает насколько сильно раздроблено политическое пространство в парламенте, с учетом численности каждого объединения. То есть, 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). Кроме того, эффективное число партий в парламенте было скорректировано на число партийных депутатов (см. приложение).

На рисунке 5 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.

Полученные результаты позволяют проследить, как развивалась партийная система в различных странах. Так, например, в России и Беларуси наблюдалось неуклонное снижение влияния партий на протяжении нескольких последних выборных циклов. В итоге, в Беларуси партийная система практически отсутствует (крупнейшая партия в парламенте имеет 8 мест из 110). Россию от такой же ситуации спасло лишь то, что большинство депутатов Государственной Думы принадлежат к суррогатной партии “Единая Россия”, которая в реальности не имеет никакой собственной программы, а держится лишь на популярности президента. Нельзя не отметить также полную “стабильность” в Туркменистане, где при любом методе расчета на любых выборах есть ровно одна партия, так как остальные *de facto* запрещены.

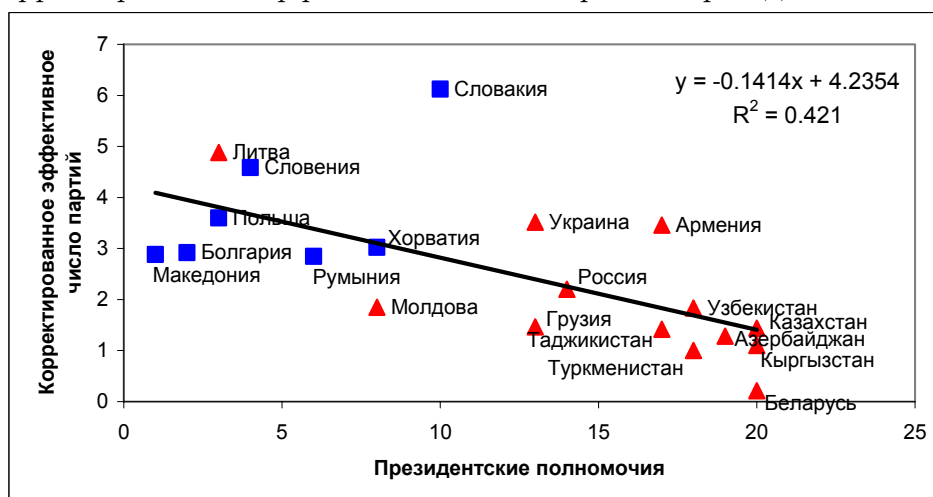
С другой стороны, есть и положительные примеры. Так, сила партийной системы в Литве постоянно росла (1992 – 2.92, 1996 – 3.05, 2000 – 3.96, 2004 – 4.88). В итоге, парламент оказался настолько влиятельным, что при желании смог даже провести импичмент президента Роландаса Паксаса в 2004 году. В соседних с президентской Литвой парламентских режимах Латвии и Эстонии сила партийной системы также всегда была очень высока (в Латвии сила партийной системы ни разу не опускалась ниже 5 за постсоветский период).

Насколько сила партийной системы связана с типами режимов и полномочиями исполнительной власти?

Во-первых, сравнение парламентских режимов с президентскими позволяет утверждать, что партийная система в парламентских режимах развита сильнее, чем в президентских: средняя сила партийной системы по президентским режимам равна

2.62, в то время как для парламентских – 3.36. Этот контраст становится еще более сильным, если исключить из рассмотрения Албанию, где была гражданская война, и Молдавию, которая стала парламентской только в 2000 году. В этом случае средний показатель силы партийной системы для стабильных парламентских режимов (Венгрия, Чехия, Латвия, Эстония) будет еще выше – 3.97.

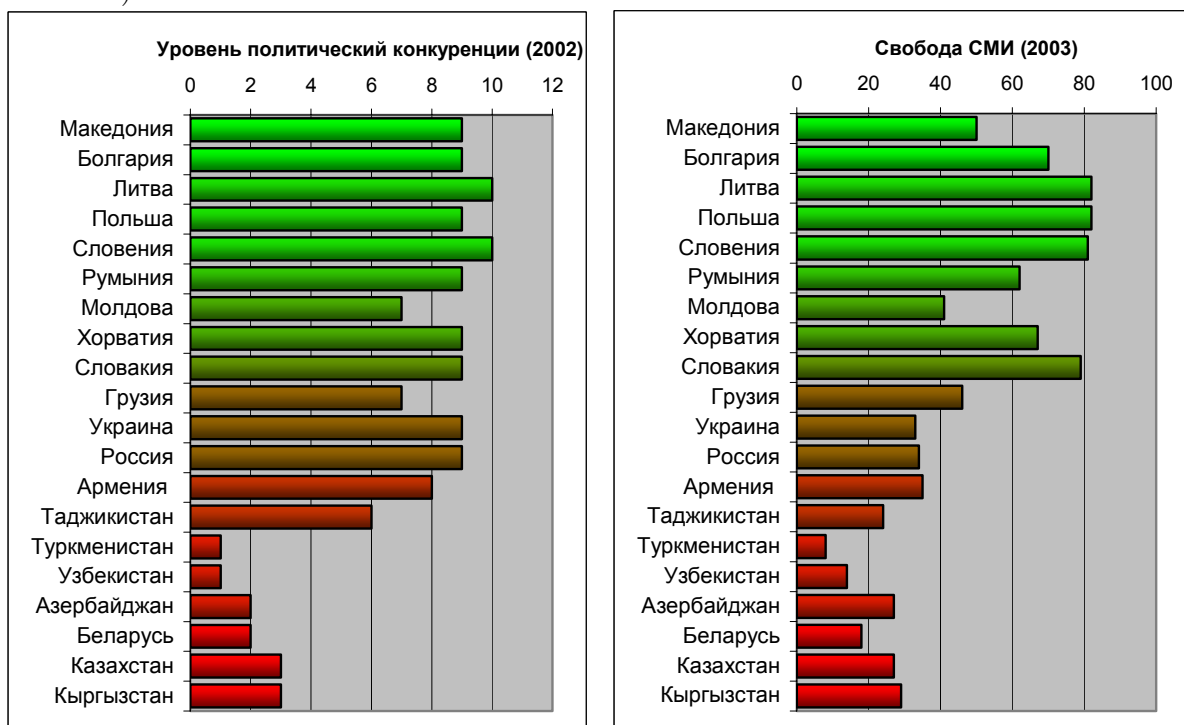
Рис. 6: Корректированное эффективное число партий и президентские полномочия.



С другой стороны, в президентских режимах, приводит ли увеличение президентских полномочий к ослаблению партийной системы? Как видно из рисунка 6, ответ положительный: чем сильнее президенты, тем меньше корректированное эффективное число партий. Выражаясь иначе, сильные президенты имеют склонность вытеснять независимые партии из политической жизни. Единственное существенное исключение – Словакия. Объяснение в этом случае простое: существенные полномочия словацкого президента относятся практически полностью к исполнительной сфере, не мешая 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, в сильных президентских режимах уровень политической конкуренции (эта переменная учитывает как формальные ограничения со стороны государства на свободную конкуренцию партий (законодательство), так и уровень неформальных ограничений) ниже, чем в парламентских (рис. 7, слева). Кроме того, что уровень президентских

Рис. 7: Слева: Политическая конкуренция и президентские полномочия (Источник: Polity IV); Справа: Свобода СМИ и президентские полномочия. (Примечание: более зеленым выделены более слабые президентские режимы, более красным – более сильные.)



полномочий отрицательно связан со свободой средств массовой информации (рис. 7, справа). Интересно также отметить, что в самых сильных президентских режимах (Азербайджан и Средняя Азия) парламент избирается на 5 лет, в то время как во всех остальных – на 4. Это говорит о том, сильные президенты не просто ослабляют парламент и партии, но и стараются уменьшить их отчетность перед избирателями.

Таким образом, сила партийной системы в президентских режимах по сравнению с парламентскими значительно слабее. Также, если ограничиться только президентскими режимами, то среди них, партии еще более слабы там, где наиболее могущественны президенты. Сильные президенты имеют свойство вытеснять независимые партии.

2.5 Независимость судебной власти

В процессе перехода от авторитарного режима к демократическому в странах пост советского пространства создание независимой и эффективной судебной системы стало

камнем преткновения для многих политических режимов.

Политическая система, полученная в наследство от коммунистических режимов в странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза, отличалась доминированием государства во всех сферах общественной жизни. В этих условиях прокуратура была фактически составной частью государственного аппарата, а суды не имели реальной независимости. Институт адвокатуры не функционировал как институт защиты прав граждан, а был одним из элементов государственной системы контроля над судебной властью. Более того, в системе отсутствовали законодательные, процедурные и институциональные механизмы защиты прав граждан от произвола государственной машины.

Однако независимые суды во многом определяют степень консолидации демократии в той или иной стране. От того, насколько объективна, независима и последовательна судебная система в своих решениях, зависит успех процесса демократизации и экономического развития. Судебная система контролирует и защищает установленные «правила игры». Использование стабильных и справедливых законов в политике и экономике значительно снижает транзакционные издержки для участников, делая процессы экономического и политического взаимодействия более эффективными. Установленные правила позволяют избегать необходимости формирования новых правил игры при каждой экономической или политической транзакции.

Чем же определяется уровень независимости судебной системы? В своей основе, эффективность судебной системы, ее самостоятельность и последовательность зависят от политического выбора, сделанного при переходе к демократическим формам правления. Сравнительный анализ показывает, что постсоветские страны, избравшие парламентскую форму правления (Венгрия, Чехия, Албания), и страны с относительно низкими президентскими полномочиями (Польша, Литва, Болгария) отличаются большей независимостью судебной власти. С другой стороны, сильные президентские режимы (Россия, Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Беларусь, Кыргызстан, Армения) значительно различаются по степени независимости судебной системы.

Объяснить подобную связь несложно. Независимость судов, позволяющая им выносить беспристрастные приговоры, напрямую зависит от возможности исполнительной власти для формального и неформального вмешательства в процессы функционирования судебной системы. Соответственно, на практике, независимость судов определяется тем, насколько политический режим подчиняется принципу разделения властей.

По степени разделения властей все постсоветские режимы можно разделить на три группы. Первая группа стран восточноевропейские парламентские системы (Венгрия, Чехия), а также страны Балтии – Латвия и Эстония. Вторая группа включает в себя президентские режимы стран Восточной Европы, в которых полномочия президента в судебной сфере значительно ограничены (Польша, Румыния, Болгария, Словакия, Словения), в первую очередь, наличием независимых конституционных судов и судебных советов, которые принимают активное участие в процессе назначения судей. Третья группа стран объединяет сильные президентские режимы в странах бывшего Советского Союза (Россия, Украина, Казахстан, Таджикистан, Беларусь, Грузия, Армения, Узбекистан, Туркменистан, Азербайджан). В этих режимах судебная система находится под контролем исполнительной власти, а назначение судей осуществляется либо единолично президентом (Туркменистан) либо президентом совместно с парламентом. Судебные системы во всех трех типах политических режимов в той или иной степени испытывают давление и вмешательство в свою деятельность со стороны других ветвей власти. Однако степень этого давления значительно возрастает по мере увеличения полномочий исполнительной власти в области регулирования деятельности судебной системы.

Парламентские системы

Примером того, как парламентские системы способны обеспечивать значительную независимость судебной системы служит процесс развития отношений между исполнительной, законодательной и судебной системами в Венгрии и Чехии. В обеих странах процесс реформы судебной системы сосредоточился на создании сильных и независимых конституционных судов при постепенном снижении влияния исполнительной власти – в лице министерства юстиции – на работу судов всех инстанций. Так, в Венгрии еще в 1990 году парламент создал сильный конституционный суд, который впоследствии значительно ограничил полномочия исполнительной власти. Венгрия была единственной страной в Восточной Европе, в которой процесс транзита от авторитарного режима к демократическому был осуществлен парламентом, избранным еще при старом режиме. Таким образом, создатели новой политической системы поневоле вынуждены были делегировать большое количество полномочий новым институтам, в том числе, Конституционному Суду. Далее, в процессе реформы судебной системы был образован Высший совет правосудия, независимый орган с правом формировать бюджет судебной системы. В результате, полномочия ми-

нистерства юстиции были значительно ограничены, что способствовало реальному функциональному разделению исполнительной и судебной властей.

Судебная система Чехии оказалась более сильно интегрирована в систему министерства юстиции. В результате, создание независимого судебного органа, похожего по форме на венгерский высший совет правосудия, до сих пор откладывается. Однако сильные позиции Конституционного суда позволяют говорить о значительной независимости судебной системы от исполнительной и законодательной власти. Так, в 2002 году Конституционный Суд подверг критике законодательство, в соответствии с которым значительно расширились полномочия министра юстиции по назначению председателей судов, и запретил вводить систему так называемых экспертных оценок деятельности судей, за которую ратовало министерство юстиции. Кроме того, в 1997 году Конституционный суд признал неконституционным решение правительства по снижению заработной платы судей, которая гарантирована Конституцией.

Не все парламентские системы были одинаково успешны в создании независимой судебной системы. В странах с менее богатой демократической историей – Албании и Македонии – процесс формирования эффективной судебной системы продолжается до сих пор. В первом случае, после правительственного кризиса 1997 года к власти пришла социалистическая партия, которая до сих пор полностью контролирует парламент и политический процесс в республике. Председателем Конституционного Суда в 1997 году был избран бывший партийный функционер, что поставило под сомнение независимость судебной системы Албании. Македония столкнулась с другой проблемой в процессе формирования контуров независимой судебной системы – чрезвычайной фрагментацией партийной системы. В 2003 году правящая партия – Социально демократический альянс не смогла внести поправки в закон о судах, которые расширяли компетенцию судебной системы и получить одобрение кандидатуры Ленсы Софроньевской на пост председателя Высшего юридического совета страны. Оппозиционные партии настаивали на том, что Софроньевская симпатизирует США и не может возглавлять главную судебную ассоциацию Македонии.

Однако, в целом, парламентские системы, сформировавшиеся в Восточной Европе в начале 1990-х годов прошлого века, значительно продвинулись на пути формирования независимой судебной власти. Это было сделано, в основном, за счет усиления позиций конституционных судов и создания высших судебных советов, которые обладают возможностью формировать бюджет судебной системы и противостоять попыткам политической власти оказывать давление на деятельность судов.

Президентские режимы Восточной Европы

Однако режимов, выбравших парламентский путь развития, среди исследуемых нами стран меньшинство. Большинство стран ЦВЕ сделали выбор в пользу президентской формы правления. Таким образом, разделение властей в этих режимах, прежде всего, касается невмешательства президента в работу судебной системы.

В режимах с ограниченными президентскими полномочиями, президент, как правило, разделяет с парламентом возможность назначать судей конституционного суда. По этому сценарию работают судебные системы в Польше, Болгарии, Словении, Словакии и Румынии. Председатели судов и судьи низших инстанций назначаются президентом по рекомендации Высшего Судебного Совета и министерства юстиции. Таким образом, у президентов этих стран отсутствует возможность напрямую назначать судей, что значительно ограничивает влияние исполнительной власти на осуществление правосудия. По сути, большинство “слабых” президентских режимов работают по такому же принципу, как и парламентские в части функционального разделения полномочий между исполнительной и судебной властью.

В Польше, например, президент не имеет права отправить в отставку судей, если это решение не поддержано высшим судебным советом. В Болгарии президент имеет право назначать и оправлять в отставку только председателей двух верховных судов и генерального прокурора, и только с санкции высшего судебного совета. Более того, при назначении председателей судов президент обязан принять кандидатуру, предложенную высшим судебным советом. В Румынии функции защиты судебной системы от вмешательства со стороны исполнительной власти возложены на Высший Совет Магистратов, который вовлечен в процесс назначения судей и избирается парламентом на четырехлетний срок. Министр юстиции является председателем высшего совета магистратов, но не имеет в нем права голоса. В Словении право назначать судей принадлежит совместно парламенту, судебному совету и президенту. Роль президента сводится к одобрению кандидатур, предложенных судебным советом и получившим одобрение в парламенте. Более того, основная ответственность в назначении судей ложится именно на судебный совет, состоящий из 15 человек и избираемых парламентом на пятилетний срок.

К этой же группе стран относится и единственный президентский режим Балтии – Литва. Создание независимой судебной системы в Литве проходило в более сложных условиях, чем в странах восточной Европы. В 1999 году Конституционный суд, желая снизить зависимость судебной системы от исполнительной власти, отменил

действие временного закона о судах, создав, таким образом, юридический вакуум. Из этого тушикового положения Литве удалось выйти только в 2002 году, когда был принят новый судебный закон, обеспечивающий значительную независимость судебной системы. Новый закон разрешает президенту и правительству вмешиваться в деятельность судов только в случае резкого изменения экономического положения в стране.

Президентские режимы в СНГ

Третья, самая многочисленная, группа стран состоит в основном из режимов, появившихся на карте мира после распада Советского Союза. В большинстве этих странах разделение властей присутствует только на бумаге, а реальная работа судебной системы не отражает независимости судебной власти. Фактически в этих режимах президент либо единолично, либо при помощи парламента контролирует процесс назначения и отставки судей всех рангов. А исполнительная власть контролирует финансирование судебной системы, значительно ограничивая степень ее независимости. 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. Единственной страной, где судебная система полностью зависима от президента, является Туркменистан; здесь президент назначает судей всех судов.

Несмотря на то, что в начале 1990-х годов в России и странах СНГ начали появляться зачатки независимой судебной системы, первоначальные успехи не удалось закрепить и превратить в реальное достижение независимости судов. Как отмечают эксперты в области судебной системы, в России во время президентства Бориса Ельцина многое было сделано для укрепления независимости судов, прежде всего за счет снижения давления со стороны исполнительной власти в центре и регионах. В большинстве случаев судьи назначались пожизненно и могли быть уволены только по решению специальной квалификационной коллегии, состоящей из таких же судей.

Однако во второй половине 90-х годов года региональные органы управления вновь получили право влиять на выбор судей, препятствовать их переходу в суды более высокой инстанции или назначению на место председателя. В результате секвестрирования бюджета федеральное правительство не выполняло свои финан-

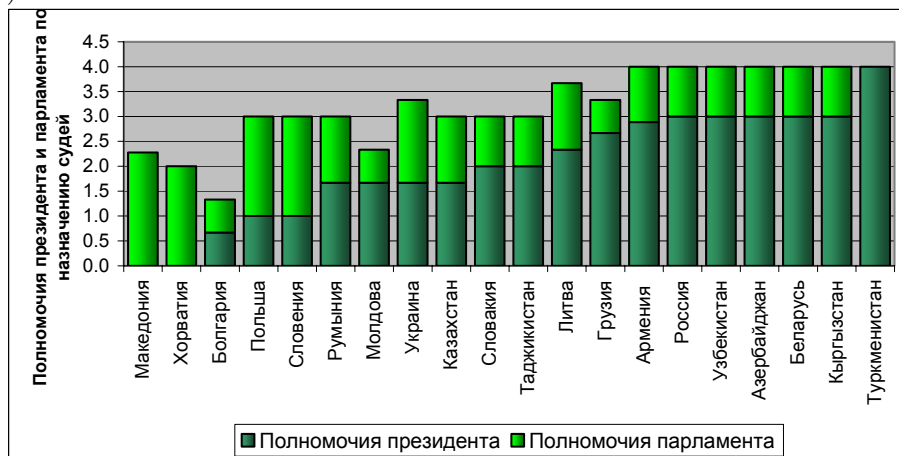
совые обязательства, а это привело к тому, что в 1997-1998 годы председатели судов были вынуждены добиваться дополнительного финансирования от местных и региональных органов управления и даже от частных спонсоров, что расширило круг их внешней зависимости. В таких условиях трудно говорить о реальной независимости судебной системы и самих судей.

В странах, соседствующих с Россией, судебная система находится в еще большей зависимости от исполнительной власти. Там фактически отсутствуют независимые судебные органы, способные оказывать влияние в назначении судей всех рангов. Власть активно использует судебную систему как механизм давления на своих политических противников. В Казахстане, судебная система находится в полном подчинении президента и часто используется властью для проведения своей политической линии. Как результат, там получил распространение процесс привлечения к ответственности политических противников режима. В 2000 году был заочно осужден бывший премьер-министр Казахстана Акежан Кажегелдин. К тюремному заключению были приговорены Галымжан Жакиянов и Мухтар Аблязов, основатели и лидеры “Демократического выбора Казахстана” – оппозиционной группы, созданной в ноябре 2001 года. Также был приговорен к лишению свободы и затем освобожден в 2003 году Сергей Дуванов, независимый журналист и резкий критик коррупционеров в высших эшелонах власти.

В Кыргызстане судебная система также активно выполняет политическую волю власти, преследуя противников режима. В январе 2002 года в Киргизии был арестован депутат законодательного собрания Киргизии Азимбек Бекназаров, открыто критиковавший режим Аскара Акаева. Причем ему были предъявлены обвинения за действия, совершенные им в годы работы следователем прокуратуры в одном из районов Киргизии. Тогда, арест Бекназарова вылился в многочисленные беспорядки, закончившиеся человеческими жертвами. Самым ярким примером того, как всесильный президент способен исказить принцип разделения властей, является Туркменистан. Там президент единолично назначает и отправляет в отставку судей всех рангов, в то время как конституция формально провозглашает независимость судебной системы.

Более того, в странах бывшего СССР судебная система не только не имеет источников независимого финансирования, но не располагает и возможностью принимать участие в формировании собственного бюджета. Бюджет судебных органов в этих странах формируется исключительно исполнительной властью, в отличие от механизма, принятого в странах первой и второй группы. Там бюджет формируют

Рис. 8: Полномочия президента и парламента по назначению судей конституционного суда и судов низших инстанций (Источник: конституции и законы рассматриваемых государств).



независимые судебные ассоциации, и исполнительная власть имеет ограниченные возможности в изменении объемов финансирования судебной системы.

На рисунке 8 показано влияние президента и парламента на назначение судей. Этот индекс включает в себя полномочия президента и парламента по выдвиганию и назначению судей конституционного суда, а также судей судов низших инстанций (метод расчета см. в приложении). Общая тенденция такова: чем меньше полномочий по назначению и выдвиганию судей имеет президент, тем больше в этом процессе участвуют сами судьи.

Конституционный выбор, сделанный в начале 90-х годов прошлого века оказывает непосредственное влияние на степень независимости и эффективности судебной системы в том или ином политическом режиме. Наиболее эффективна роль независимых судебных органов в странах с парламентской формой правления. Влияние исполнительной власти компенсируется в этих режимах высшими судебными советами, которые контролируют процесс назначения и отставки судей всех уровней, а также активно влияют на формирование бюджета судебной системы.

Президентские режимы в Восточной Европе практически не отличаются от парламентских по распределению влияния между ветвями власти. В этих странах основная роль в определении места судов в системе власти принадлежит тем же независимым судебным ассоциациям. Президент фактически не контролирует процесс назначения и отставки судей и не имеет возможности активно вмешиваться в про-

цесс финансирования судебных организаций. В результате, как в парламентских, так и в “слабых” президентских режимах судебная система функционирует достаточно эффективно.

В странах СНГ, напротив, президенты фактически всех стран имеют монопольный контроль над процессом назначения судей всех инстанций и финансирования судебной системы. Это негативно сказывается на независимости судебной системы и, как следствие, снижает ее общую эффективность.

2.6 Эффективность бюрократии

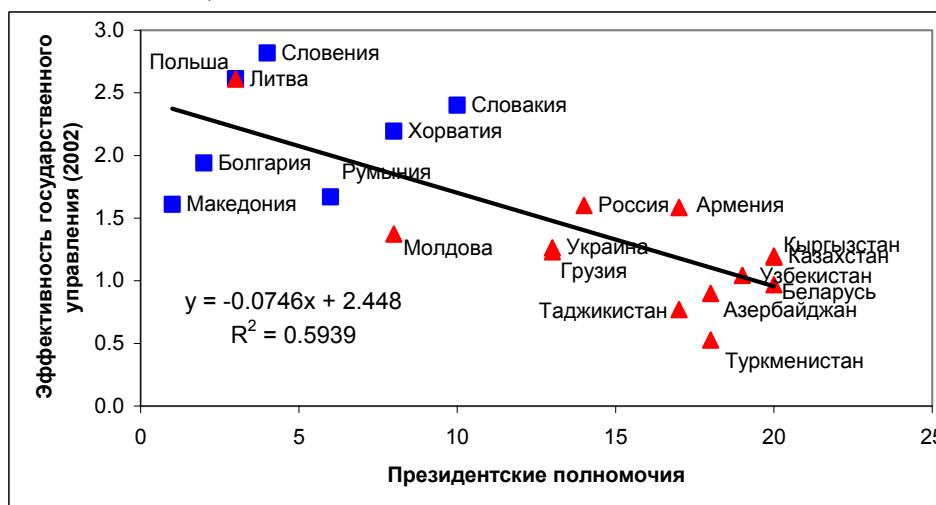
Бюрократия – один из важнейших элементов политической системы, так как ее эффективность является необходимым условием для успешной реализации политических решений власти. Успех государственной политики зависит не только от “разумности” предлагаемых мер, но и от мотивированности и компетентности чиновников, ответственных за их осуществление.

Можно назвать много примеров того, как неэффективная бюрократия была способна повернуть вспять экономические и политические реформы, получая прямо противоположные желаемым результаты. Так, несмотря на достаточно либеральное законодательство многих постсоветских республик (Россия, Армения, Грузия, Украина), их приверженность демократическим принципам на практике вызывает серьезные сомнения. Во многом, эти сомнения появляются из того, как фундаментальные государственные нормы трактуются бюрократией “на местах”.

Бюрократические системы постсоветских режимов значительно отличаются друг от друга по качеству.

Согласно данным Всемирного Банка (рис. 9), наибольшая эффективность государственного управления присуща странам с парламентским режимом (Эстония, Чехия, Венгрия) и государствам с сильно ограниченными полномочиями президента (Литва, Словения, Польша). Именно эти страны обладают наиболее “качественной” бюрократической системой, способной наиболее последовательно и эффективно производить и внедрять в жизнь ключевые политические решения. Наихудшие показатели - в постсоветских республиках – странах Центральной Азии, Азербайджане и Беларуси. Здесь некомпетентность чиновников сочетается с непоследовательностью политических мер и низким качеством общественных услуг. Как объяснить эти существенные различия в эффективности государственного аппарата между странами с различными политическими режимами?

Рис. 9: Президентские полномочия и эффективность государственного управления (Источник: World Bank).



Эффективная бюрократическая система должна соответствовать следующим основным требованиям. Во-первых, лица, принимающие решения, должны быть подотчетны согласно простым правилам. Во-вторых, бюрократические процедуры должны быть открытыми и прозрачными. В-третьих, система наказаний и поощрений должна соответствовать уровню ответственности и значимости принимаемых решений. В-четвертых, государственная администрация должна активно сотрудничать с бизнесом и общественными институтами. В-пятых, распределение полномочий между различными уровнями государственной власти должно быть сбалансированным.

В большей степени указанным требованиям соответствуют парламентские республики или страны с ограниченной президентской властью. Высокий уровень ответственности и подотчетности государственного аппарата в таких странах как Эстония, Венгрия, Чехия объясняется тесной связью между деятельностью бюрократов и электоральными предпочтениями населения. В этих республиках состав правительства определяют партии, находящиеся в условиях конкурентной борьбы за голоса избирателей. В свою очередь, качество работы правительства непосредственно влияет на распределение мест на последующих парламентских выборах. Как следствие, парламентарии (включая как представителей оппозиционных партий, так и партий, имеющих большинство мест) заинтересованы в объективном мониторинге и контроле деятельности чиновников.

При правильно заданной системе мотиваций, в эффективной работе бюрократи-

ческой системы заинтересованы и сами чиновники. Срок жизни аппарата непосредственно зависит от степени удовлетворенности электората от его работы. Стимулы к оппортунистическому поведению со стороны чиновника тем ниже, чем в большей степени его личная карьера зависит от политической судьбы его партии.

Электоральный механизм как инструмент контроля за поведением бюрократии наиболее эффективен в тех странах, где удалось сформировать активного избирателя – мелкого и среднего собственника, непосредственно заинтересованного в качестве решений, принимаемых бюрократами – странах Балтии, Венгрии, Польше.

В отличие от стран центральной и восточной Европы, характеризующихся высоким уровнем демократии, сильные президентские режимы в постсоветских государствах не смогли создать предпосылок для эффективной бюрократии. Изначально реформы в России, Украине, Казахстане, Армении осуществлялись по олигархическо-клановому сценарию, и политические институты в этих странах были ориентированы на обслуживание интересов узких лоббистских групп, а не широких общественных коалиций. Политическая элита была заинтересована не в общественной эффективности принимаемых решений, а в максимальной закрытости и непрозрачности политических процессов.

Чиновники, осуществлявшие в таких условиях экономическую политику, были выведены из под контроля избирателей. Это превратило электоральный механизм в формальность. Фактически органы законодательной власти постсоветских республик, лишённые достаточного объема полномочий, на протяжении реформ играли “поддерживающую” роль в законодательном процессе, одобряя все основные предложения, исходившие от органов исполнительной власти. В случае конфликта между ветвями власти, победитель, как правило, был на стороне исполнительной власти (Россия, 1993 г., Беларусь).

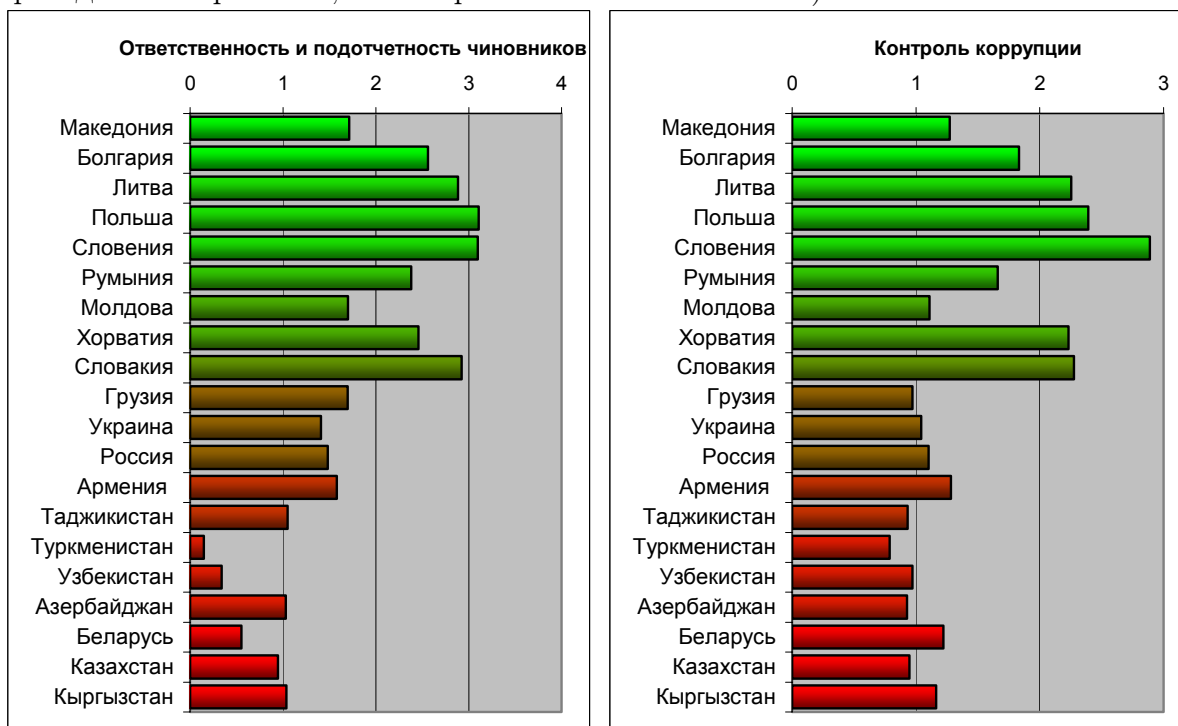
Ситуация “оторванности” законодательной власти от правительства при слабой конкуренции между политическими партиями снижает стимулы парламента к контролю над правительством. С одной стороны, признание неэффективности действующего правительства со стороны парламента не даёт оппозиционной партии возможность сформировать собственное правительство и, тем более, изменить экономический и политический курс президента. С другой стороны, отсутствие связи между парламентскими партиями и правительственной бюрократией делает тему неэффективности государственной политики бессмысленной на парламентских выборах. Слабость электорального воздействия на политиков и чиновников позволяет принимаемым решениям быть непоследовательными и неэффективными, ведёт к высокому

уровню регулирования экономики и повсеместному распространению коррупции.

Ответственность и подотчетность

Согласно данным Всемирного банка, наиболее эффективный механизм электорального воздействия на поведение чиновников имеют парламентские Венгрия и Эстония (рис. 10, слева). Хорошие показатели имеют президентские режимы, в которых объем президентских полномочий значительно ограничен – Словения и Польша. Объяснение этому двоякое. С одной стороны, в этих государствах фактически сформирован класс мелкого и среднего собственника – активного выразителя электоральных интересов. С другой стороны, активная политическая конкуренция между партиями в рамках парламентской борьбы создает стимулы среди политиков к контролю над чиновниками.

Рис. 10: Слева: Ответственность и подотчетность чиновников и президентские полномочия (Источник: World Bank); Справа: Контроль коррупции и президентские полномочия (Источник: World Bank). (Примечание: более зеленым выделены более слабые президентские режимы, более красным – более сильные.)



Меньше всего возможностей влияния на государственную политику имеет население стран с сильными президентскими режимами – прежде всего, государств

центральной Азии и Беларуси. Здесь деятельность правительства полностью подчинена президенту и изолирована от влияния тех немногочисленных партий, кто пытается выражать интересы своего электората. Экономическая политика этих государств определяется в кулуарном режиме и подчинена интересам клановых групп или государственной номенклатуры.

Как результат, расстановка сил в парламенте, да и сам парламент, не имеют никакого отношения к проводимой политике сильных президентов. Узбекский парламент, например, – это абсолютно искусственный орган, который собирается два раза в год на несколько дней. Президент Киргизии А. Акаев осуществлял активные демократические преобразования, несмотря на то, что подавляющее большинство мест в киргизском парламенте занимали коммунисты. Аналогичная ситуация наблюдалась в середине 90-х в России.

В сильных президентских режимах условием выживания правительства является его лояльность к президенту, а не эффективность проводимых реформ. Назначение на ключевые посты в странах с сильной президентской властью редко носит конкурентный характер. Как правило, ключевые позиции получают представители отдельных кланов (Казахстан), этнических групп (Киргизстан) или отдельных регионов (Россия). Как результат, государственная политика в таких странах подвержена большей волатильности. Этот вывод более подробно изложен ниже, в части про устойчивость роста.

Открытость и прозрачность

Изначальная ориентированность политических процессов на обслуживание узких групп обусловила закрытый характер бюрократических процедур в странах с сильными президентскими режимами. Для этих стран типичен кулуарный характер принимаемых решений. При этом инициатива по всем основным экономическим и политическим вопросам принадлежит лидеру государства или правительству.

Общественные институты принимают слабое участие в законотворческом процессе. Как правило, распространение получает уже готовый, принятый текст закона. Характерный факт: в большинстве стран с сильными президентскими режимами наиболее полное освещение в СМИ получает деятельность парламента – наиболее слабого органа государственной власти. Заседания правительства, на которых принимаются основные политические и экономические решения, как правило, имеют закрытый характер.

В странах с высоким уровнем парламентской демократии, проекты законов проходят широкое общественное обсуждение⁷. В Эстонии население непосредственно участвует в законотворчестве. Каждый эстонец, например, может предложить поправки к закону через Интернет. По оценкам Всемирного банка, около 5% таких поправок получают легальный статус.

В демократических режимах большое значение придается независимому освещению политических процессов. Так, в Венгрии в 1996 г. парламент принял закон, устанавливающий обязательное членство представителей оппозиционных партий в наблюдательном совете государственного телевидения. В странах с развитой парламентской демократией приняты и действуют законы о лоббистской деятельности и свободе информации (Польша, Словакия, Словения и др.). Ни в одном президентском режиме с большими полномочиями президента до сих пор нет закона о лоббизме. Этот список стран включает в себя и Россию.

Партнерство с бизнесом и общественными институтами

Доминирование олигархических групп в странах с сильными президентскими режимами обуславливает характер диалога между властью и бизнесом. Проблемы мелкого и среднего бизнеса стоят на заднем плане и решаются неэффективно – бюрократия заинтересована в высоком уровне административных барьеров (Армения, Россия, Азербайджан и др.). Общественные движения и некоммерческие организации в таких странах развиты крайне слабо.

Характерный пример взаимодействия бюрократии и бизнеса в странах с сильной президентской властью – Азербайджан, где значительная часть бизнеса находится под контролем государственной номенклатуры. Посредством контроля над законодательным процессом государственная номенклатура стремится замкнуть на себе все финансовые потоки. Например, Парламент Азербайджана недавно принял закон, позволявший получать иностранные гранты только специально зарегистрированным организациям. Только под давлением международных организаций этот закон был отклонен президентом Алиевым.

Противоположный пример – парламентская Венгрия. В Венгрии 67000 некоммерческих организаций, самое либеральное налоговое законодательство по отношению к ним.

⁷Некоторым исключением из общего правила служит Болгария, где процесс принятия политических решений имеет достаточно закрытый характер. В частности, получить представление о работе кабинета министров здесь можно исключительно по пресс-конференциям.

Распределение полномочий В то время, как в странах ЦВЕ основной вектор развития – децентрализация (Словакия, Польша, Румыния, Македония, страны Балтии), страны с сильными президентскими режимами характеризуются стремлением к концентрации власти. В результате это приводит к раздуванию бюрократического аппарата, его неэффективности и коррумпированности. Так, по оценкам Всемирного банка наименее коррумпированными государствами переходной экономики являются парламентские Венгрия, Чехия и Эстония, а также страны, в которых объем президентских полномочий сильно ограничен – Польша и Словения (рис. 10, справа).

Коррупция продолжает оставаться серьезной проблемой для всех стран с переходной экономикой. Однако, при прочих равных страны с высоким уровнем демократии более эффективны в борьбе с коррупцией. Наилучшие показатели здесь имеют парламентские Венгрия и Эстония, а также Словения. Наихудшие – страны Центральной Азии.

Если в странах с ограниченным объемом президентских полномочий коррупционные скандалы находят логические завершения в виде смещений с должности и судебных решений, выносимых против чиновников самого высокого ранга (Румыния, Латвия, Венгрия), то в странах с сильными президентскими режимами в лучшем случае дело заканчивается громкими разоблачениями в немногочисленных оппозиционных СМИ.

Неспособность таких стран преодолеть коррупцию во многом связана с тем, что соответствующим режимам, по сути, приходится бороться самим с собой. Как следствие, антикоррупционная политика в этих странах носит непоследовательный и избирательный характер. Процессы по борьбе с коррупцией используются в основном как инструмент борьбы с оппозицией. Характерно, что антикоррупционные органы создаются указами Президентов. Так было, например, в Грузии, где борьбу с взятками возглавлял президент Э. Шеварднадзе, постоянно сам обвинявшийся в злоупотреблениях властью.

Наиболее коррупционны сильные президентские режимы стран Центральной Азии. В Таджикистане и Туркменистане нет законодательства по коррупции. В Узбекистане чиновники не обязаны декларировать свой доход. Ключевые посты в Правительстве открыто покупаются. Попытки оппозиции получить дивиденды на почве борьбы с коррупцией, успешно подавляются. В 2001 г. в Казахстане возникло общественное движение “Демократический Выбор Казахстана” (ДВК), в состав которого вошли чиновники высокого уровня. Одна из основных целей, провозглашенных ДВК – борьба с коррупцией. Уже через несколько дней целый ряд сторонников ДВК ли-

шился своих постов в Администрации Назарбаева.

Дополнительные осложняющие факторы – это отсутствие в странах с сильной президентской властью независимой судебной системы и неадекватное освещение коррупции со стороны СМИ. Характерно, что согласно социологическим опросам, в странах с низким уровнем коррупции (Венгрия, Словения) ее считают серьезной проблемой, в то время как в странах, где коррупция чрезвычайно высока, наблюдается толерантное отношение к ней со стороны населения.

2.7 Политические права и свободы

Политические права и свободы – один из важных составляющих элементов политической системы, демонстрирующий степень ее демократического развития. Так как большинство институтов, реализующих на практике права и свободы граждан, являются неформальными, то они с трудом поддаются однозначной оценке и количественному анализу. Однако, результаты действия (или бездействия) этих институтов хорошо видны. Для экспертной оценки качества этих институтов обычно используются показатели уровня демократии (Polity IV), состояние прав человека и гражданских свобод (Freedom House) и независимость средств массовой информации.

Согласно текстам конституций, все постсоветские страны и страны Восточной Европы формально являются демократиями. Однако в действительности, как всем известно, это далеко не так. По данным организации Freedom House, 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. Резко выделяются страны Средней Азии и примкнувшие к ним Беларусь с Азербайджаном, которые сильно отстают по качеству демократии от всех остальных постсоциалистических государств.

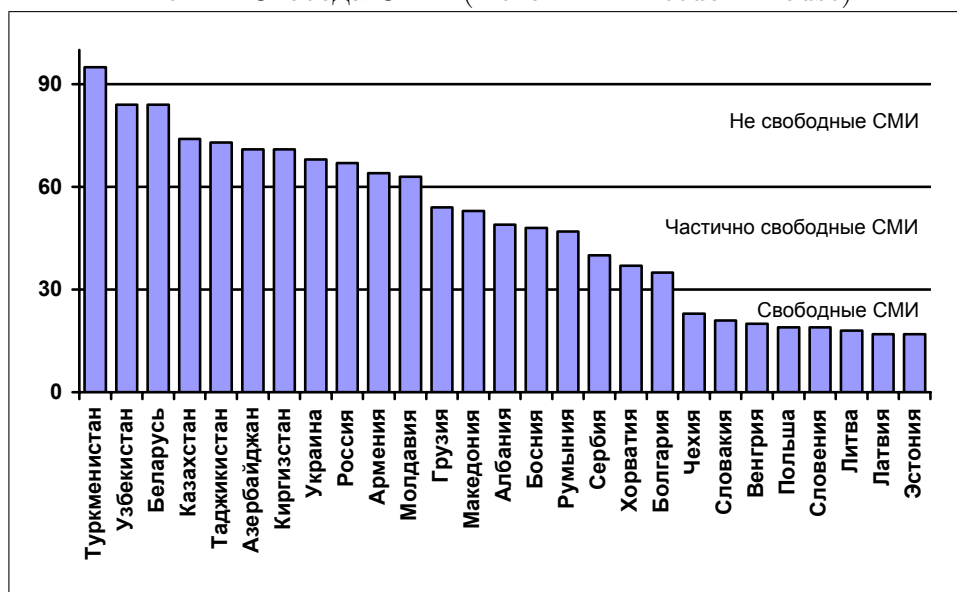
Независимость СМИ

Одной из центральных характеристик неформального влияния общества на политическую систему является независимость средств массовой информации. В случае, когда независимость ущемляется, у населения уменьшается возможность быть информированными о состоянии дел в стране и, в свою очередь, информировать власть о своих предпочтениях.

По классификации Freedom House все страны можно разделить на три группы: с

полностью свободными СМИ, с частично свободными СМИ и с несвободными. Согласно этой классификации, в 2003 году среди стран третьей категории были все республики Средней Азии и Закавказья (кроме Грузии), а также Россия, Беларусь, Украина и Молдова. Ко второй категории (полусвободным) относились Грузия, Албания, Сербия, Босния, Македония, Румыния, Болгария и Хорватия. Соответственно, полностью свободными СМИ были в Словакии, Словении, прибалтийских странах, Чехии, Венгрии и Польше.

Рис. 11: Свобода СМИ (Источник: Freedom House)



Объяснение этому различию уходит в прошлое этих стран. Авторитарные режимы, существовавшие до распада СССР в Восточной Европе, жестко контролировали информационное пространство. Тотальный государственный контроль над средствами массовой информации - неотъемлемая черта всех советских режимов.

Демократические преобразования во всех странах начинались с частичной утраты контроля государства над СМИ. Во времена контроля СССР над Восточной Европой наиболее либеральные средства массовой информации существовали в Польше. Уже в 1980 г. польские СМИ становятся частично свободными. В результате, Польша была из первых стран, отказавшихся от авторитарного режима. Весной 1989 г. в Польше проходят демонстрации в поддержку движения "Солидарность", в мае 1989 г. в поддержку "Солидарности" выходит первый легальный номер газеты "Gazeta Wyborcza", которая и на сегодняшний день – самое влиятельное печатное СМИ. В июле 1989 г. движение "Солидарность" побеждает на парламентских выборах. Лидер

движения “Солидарность” Лех Валенса избирается президентом Польши. Следом за Польшей ослабляется контроль над СМИ и затем меняются режимы в Венгрии, Чехословакии, Болгарии. Впервые на территории Восточной Европы независимые СМИ возникают в 1990 г. в Польше, Венгрии и Чехословакии.

В СССР и Югославии контроль над СМИ сохранялся чуть дольше. Но истории этих двух стран также являются примерами того, что краху режима предшествовало ослабление контроля над СМИ. В конце 80-х годов государство частично теряет контроль над СМИ, а в 1991 году оба режима фактически прекращают свое существование. Республики, входящие в состав СССР и Югославии, становятся самостоятельными независимыми государствами. Первыми из состава этих государств выходят наиболее экономически благополучные республики: Словения и страны Балтии. Именно в этих странах устанавливаются режимы с наиболее независимыми СМИ. Еще дольше контроль над СМИ сохранялся в Румынии и Албании, где государство утратило тотальный контроль над СМИ лишь в 1991, и вслед за этим последовал крах их тоталитарных режимов.

Как объяснить повальное падение контроля над СМИ и последующий развал советских автократических режимов, включая Советский Союз?

Конец 80-х годов – это период, когда в СССР и странах Восточной Европы большинство людей располагало значительным доходом – доходом, при котором наступает насыщение товарами первой необходимости. В сочетании с высоким уровнем образованности большое количество состоятельных людей приводит к тому, что авторитарные методы контроля над информацией становятся все более затруднительными.

Однако уровень благосостояния в различных республиках СССР значительно отличался друг от друга. Получив независимость после распада Советского Союза, многие республики оказались значительно беднее, чем в среднем по СССР. В 1992 году в Грузии, Армении, Азербайджане, Узбекистане, Таджикистане, Киргизии ВВП на душу населения составлял менее \$3000, в то время как в России, Украине, Белоруссии и прибалтийских странах он был выше \$6000.

В наиболее бедных постсоветских странах установились президентские режимы с чрезвычайно высокими полномочиями глав государств. В Узбекистане, Таджикистане, Туркменистане, Азербайджане бывшие советские лидеры сразу же восстановили контроль над средствами массовой информации. В Белоруссии, Казахстане и Грузии относительно независимые СМИ продержались в течение года. В самой либеральной среднеазиатской постсоветской стране Киргизии период независимости

СМИ длился около 3-х лет и закончился в 1995 году. На фоне затянувшегося глубокого экономического кризиса в 1995 году в Киргизии проходили выборы президента и парламента. Представляя, по сути, единственный источник власти в стране, президент Аскар Акаев, действующий с 1991 года и поныне, не захотел полностью подавить относительно независимую прессу. Поэтому, несмотря на постоянное ухудшение ситуации с независимостью СМИ в Киргизии начиная с 1995 года, в этой стране сегодня по-прежнему самые свободные средства массовой информации среди всех постсоветских государств Средней Азии.

Из всех вышеперечисленных бедных постсоветских стран со времен распада СССР ситуация с независимостью СМИ улучшилась лишь в Грузии, в стране, где президент обладает ограниченными полномочиями по сравнению с другими странами СНГ. В середине 90-х годов в стране появились относительно независимые СМИ. С 1994 г. в Грузии работает частная общенациональная вещательная компания “Руставели-2”, а несколько государственных телеканалов относительно конкурируют друг с другом.

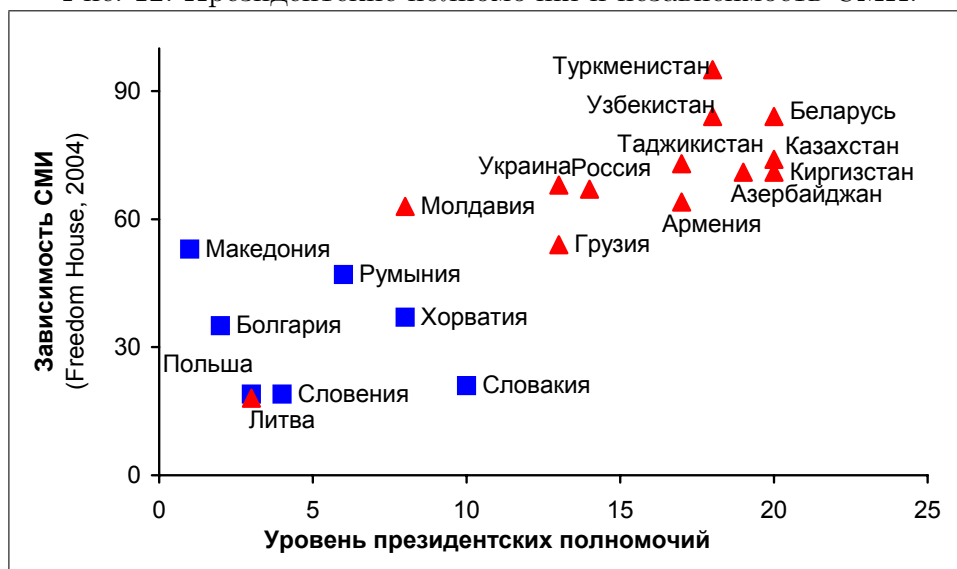
В России, Украине и Армении ситуация со свободой слова развивалась по похожему сценарию. Оставаясь относительно свободными в 90-е гг., СМИ теряли свою независимость с начала нового тысячелетия. После кризиса в 1998 г. на постсоветском пространстве начинается экономический рост, который сопровождается усилением роли государства. Укрепление власти привело к усилению государственного контроля над деятельностью СМИ и потере ее относительной независимости.

Среди стран Восточной Европы лишь Албания похожа по уровню доходов на бедные постсоветские страны. Сразу после падения коммунистического режима в 1992 году к власти пришла Демократическая Партия. В стране начались экономические и политические преобразования. Экономический кризис приводит к потере популярности Демократической Партии, но в 1996 году Демократическая Партия одерживает победу на выборах – именно в этот период албанские СМИ теряют свою независимость. Оспаривая результаты выборов, в стране начинается революция, и на внеочередных выборах в 1997 г. к власти приходят социалисты. С приходом новой власти, относительная независимость СМИ восстанавливается. Но и по сегодняшний день в Албании наихудшая ситуация с независимостью СМИ среди всех стран Восточной Европы.

В богатых странах Восточной Европы становление института независимой прессы происходило следующим образом. Сразу после падения коммунистического режима был относительно короткий момент независимости СМИ. Однако в период эконо-

мического спада происходит увеличение давления государства на СМИ. Давление на СМИ становится особенно заметным, когда спад затягивается до новых выборов. Например, в Венгрии к концу правления партии Венгерский Демократический Форум СМИ частично теряют свою независимость. В 1994 на парламентских выборах в Венгрии побеждает Венгерская Социалистическая Партия, которая провела ряд непопулярных реформ, направленных на оздоровление экономики. Экономический рост и дальнейшее развитие демократических институтов приводят к тому, что в 1997 году венгерские СМИ снова становятся независимыми. Похожим образом развивалась ситуация и в других странах Восточной Европы, когда после периода усиления давления на СМИ, рост благосостояния граждан приводил к достижению большей свободы слова.

Рис. 12: Президентские полномочия и независимость СМИ.



Обобщая, процесс становления демократии, начавшийся во всех постсоциалистических странах после падения авторитарного режима, развивался по схожему сценарию по отношению к политическим свободам: либерализация – усиление государства – дальнейшая либерализация. Однако в некоторых странах этап усиления государства оказался настолько сильным и затянувшимся, что на месте распавшегося СССР смогли закрепиться новые авторитарные режимы. При этом общая тенденция такова, что чем беднее страна, тем глубже и продолжительнее период усиления государства и тем сложнее процесс дальнейшей демократизации.

3 Влияние политических систем на экономическое развитие

Как показал анализ политических режимов стран ЦВЕ, между их основными элементами существует тесная связь: формальные элементы, такие как тип режима и конституционные полномочия исполнительной власти, тесно связаны с неформальными элементами, такими как свобода слова и права человека. В совокупности, формальные и неформальные элементы точно указывают на степень авторитарности режима.

Вторая часть исследования отвечает на вопрос о том, как различия в политическом устройстве постсоветских стран повлияли на их экономическое развитие. И возможен ли стабильный экономический прогресс без улучшения демократических институтов? Среди различий политического устройства, мы рассматриваем одно неформальное – уровень демократичности каждого режима, и одно формальное – уровень полномочий исполнительной власти. Они оба, как было показано выше, тесно связаны между собой и с другими характеристиками политического режима, такими как сила партийной системы и эффективность бюрократии.

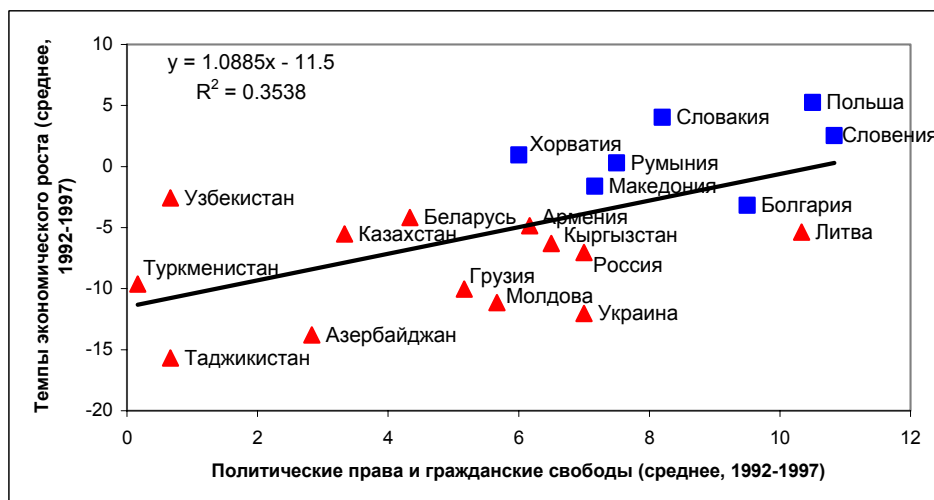
3.1 Президентские полномочия и устойчивость роста

Существует ли связь между полномочиями и экономическим ростом? Чтобы ответить на этот вопрос, экономическую историю постсоветских режимов следует разделить на два разных 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)⁸, страны, обладавшие большим уровнем демократии, были более успешными в сфере экономики (см. рис. 13). Наблюдавшееся 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

⁸Здесь мы используем данные Freedom House о состоянии политических прав и гражданских свобод. Описываемые далее результаты сохраняются, если вместо них использовать данные Polity IV.

Рис. 13: Гражданское общество и рост, 1992-1997 (Источник: EIU, Freedom House).



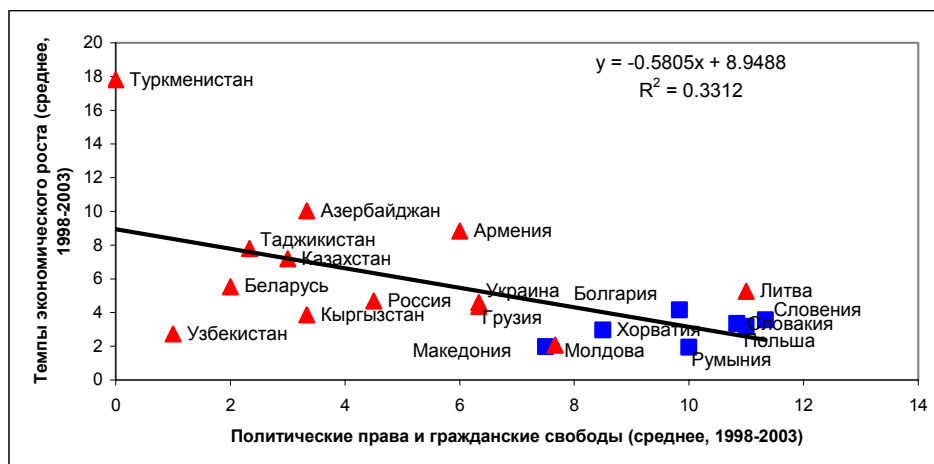
зарубежной и отечественной литературе, заключается в том, что развитые демократические институты больше приспособлены к рыночной экономике, и поэтому позволяют добиваться лучших результатов.

Согласно этой логике, следовало бы ожидать похожей картины и 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 демократии⁹. 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. 14.

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 непол-

⁹Результаты 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).

Рис. 14: Гражданское общество и рост, 1998-2003 (Источник: EIU, Freedom House).



ным – 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?

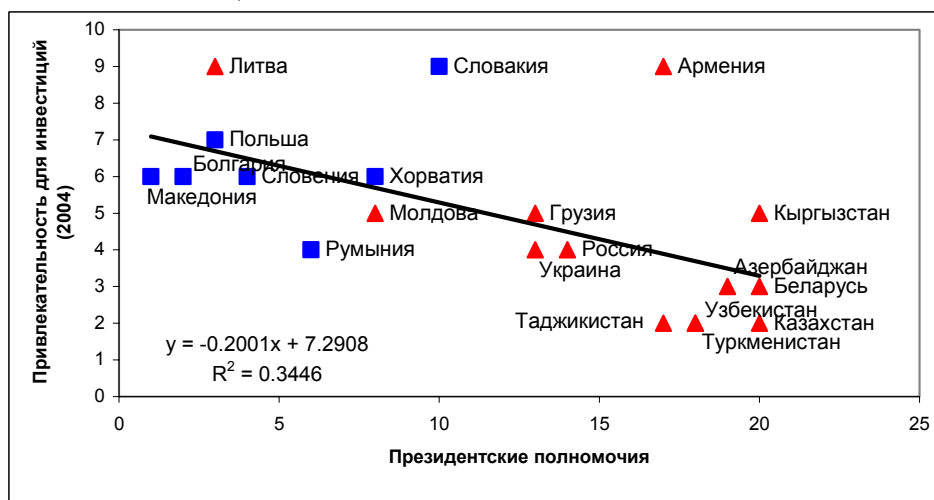
Альтернативное объяснение заключается в том, что за обоими факторами – уровнем демократии и темпами экономического роста – стоит более фундаментальное общее обстоятельство, которое объясняет различия в зависимостях между этими показателями в оба периода. В качестве такого общего обстоятельства выступают политические переменные, и, в частности, уровень полномочий президента.

Как полномочия президента могут влиять на устойчивость темпов роста? Важнейшим каналом такого влияния являются инвестиции. После распада советских режимов образовавшиеся государства испытывали острую нехватку средств для структурной перестройки своей экономики.

Демократизация на этом этапе перехода была одним из важных факторов, помогающих привлечь инвестиции – чем больших успехов добилась страна в плане демократизации, тем больше доверия она внушала зарубежным инвесторам. Наличие очень сильных президентов давало прямо противоположный эффект: если в стране есть сильный президент, то инвестиции становятся гораздо более рискованными, так как многое зависит от воли одного человека.

Для того чтобы понять, насколько велико влияние фактора президента на привлекательность страны для инвестиций, достаточно взглянуть на противоположные

Рис. 15: Полномочия президента и привлекательность для инвестиций (Источник: Economic Freedom Report)



примеры: Венгрию, где всенародно избираемого президента нет вовсе, и на Россию, президент которой обладает весьма существенным объемом полномочий.

Венгрия – это страна, которая на сегодняшний день является лидером в Центральной Европе по объему иностранных инвестиций на душу населения. Роль иностранного капитала в этой экономике является огромной даже по европейским меркам. Доля выпуска предприятий с иностранным капиталом в ВВП 40%, в экспорте 75%. 150 из 200 крупнейших компаний страны находятся в частичной или полной иностранной собственности. Несмотря на завершение приватизации в 1997, в последние годы страна привлекает все больше иностранного капитала. Инвесторов привлекает стабильная и предсказуемая политическая ситуация в Венгрии.

Россия в области инвестиций является прямо противоположным примером. Улучшение ситуации с оттоком капитала, и появление первых крупных инвестиционных проектов (например, покупка пакета ТНК компанией British Petroleum) было полностью перечеркнуто одним решением президента – началом атаки на компанию “ЮКОС”. Последовавшее судебное разбирательство в полной мере показало, на что способен российский президент при имеющемся у него уровне формальных и неформальных полномочий.

Более строгий вывод об отрицательной зависимости между полномочиями президента и привлекательностью страны для инвестиций можно сделать, рассмотрев всю выборку постсоветских режимов (рис. 15).

Вторым существенным каналом влияния президентских полномочий на устойчивость экономического роста является негибкость “сильных” президентских режимов при принятии решений. Иными словами, не чувствуя на себя давления со стороны избирателей и других ветвей власти, “сильные” президенты могут позволить себе медленнее реагировать на быстро меняющиеся экономические обстоятельства. В частности, это легко увидеть на примере скорости реформирования экономики в сильных и слабых президентских режимах (см. раздел “Президентские полномочия и экономическая либерализация”).

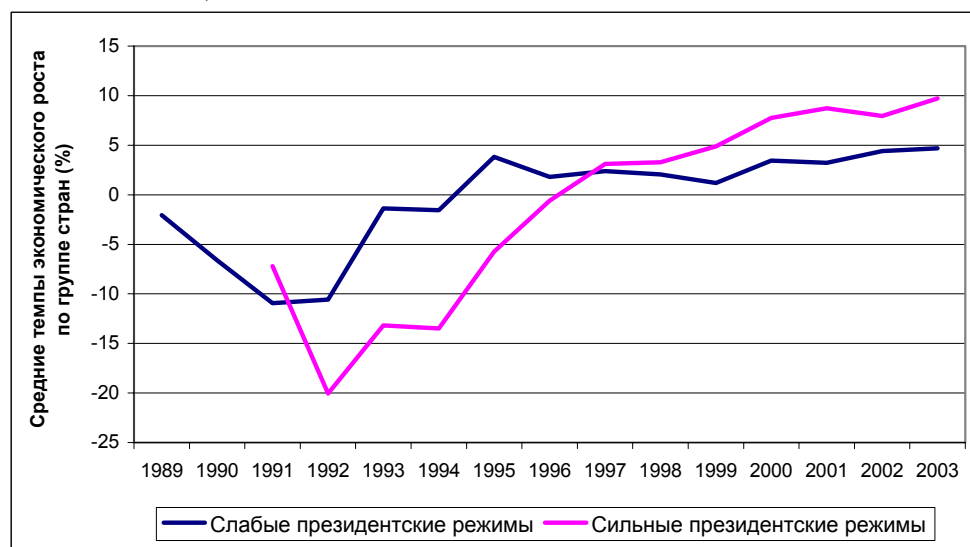
Основываясь на существовании этих двух каналов влияния президентских полномочий на экономический рост, мы можем предположить наличие отрицательной связи между президентскими полномочиями и устойчивостью экономического роста. Во-первых, отсутствие внешнего источника инвестиций заставляет “сильные” президентские режимы опираться на внутренние источники, и для многих из них таким источником стали природные ресурсы, что в итоге сделало экономическое развитие этих режимов зависимым от внешней конъюнктуры. Во-вторых, негибкость проводимой “сильными” президентами политики делает такие режимы подверженными внешним и внутренним шокам, таким, как валютные кризисы (достаточно вспомнить кризис в России в 1998 году).

Рассмотрим более подробно стабильность экономического роста в постсоветских государствах с точки зрения влияния на них президентских полномочий. Среди стран постсоветского пространства, “сильными” президентами¹⁰ являются 11 республик бывшего Советского Союза (за исключением Молдавии и Прибалтийских республик), а все страны Восточной Европы обладают либо более слабыми президентами (см. рис. 2), 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.

¹⁰Здесь под “сильными” президентами понимаются те главы государств, которые имеют уровень полномочий больше 10.

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

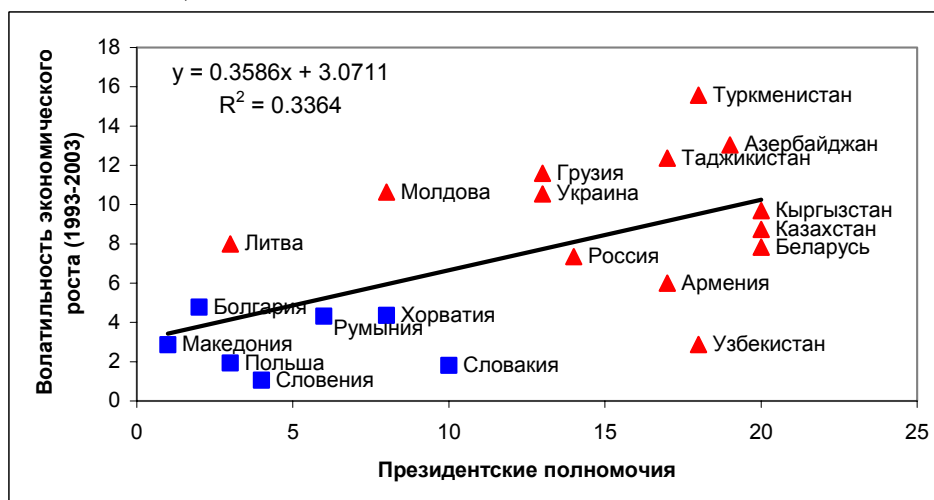


Аналогичный вывод можно получить с помощью более аккуратных статистических процедур. В качестве меры нестабильности темпов экономического роста разумно взять стандартное отклонение темпов экономического роста за время существования режима. Результаты регрессионного анализа подтверждают наличие значимой положительной связи между уровнем президентских полномочий и нестабильностью экономического роста (табл. 2, а также рис. 17). *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.

Конечно, президентские полномочия являются всего лишь одним из многих факторов, определяющих стабильность экономического роста. Из других важных составляющих обычно говорят о сырьевом характере многих экономик на постсоветском пространстве. С точки зрения нашего анализа, отсутствие диверсификации экономики и использование природных ресурсов как основного двигателя развития экономики является скорее следствием выбора сильной президентской формы правления. Это подтверждается результатами нашего анализа, так как при одновременном учете обоих факторов – полномочий президента и ресурсозависимости (измеренной как от-

Рис. 17: Президентские полномочия и волатильность экономического роста (Источник: World Bank, EIU)



ношение чистого экспорта ресурсов к ВВП, см. приложение) – оказывается, что вклад президентских полномочий в неустойчивость роста является основным (см. табл. 3).

3.2 Влияние политической системы на экономическое неравенство

Авторитарные режимы, также как и многие развитые демократии, могут обеспечивать относительно равномерное распределение доходов среди населения. Распределение доходов в авторитарных режимах подчиняется несколько другой логике, чем в демократических странах. Государство сначала собирает всё заработанное в стране, а затем распределяет всем относительно поровну. Чем более сильным является государство, тем более равномерное распределение доходов оно может обеспечить. Только если для демократических стран силу государства отражает качество институтов, то для авторитарного режима сила государства заключается в том насколько правительство способно подчинять себе граждан.

В конце 80-х годов в странах Восточной Европы и в СССР неравенство доходов было одно из самых низких в мире. В Румынии в 1989 г. самые высокооплачиваемые служащие получали зарплату лишь в 2 раза выше, чем самые низкооплачиваемые, к примеру, сейчас в России эта разница составляет более 10 раз. В Советском Союзе равенство доходов было на уровне Швеции, которая на сегодняшний день является одним из лидеров по равенству доходов граждан.

Практически во всех странах Восточной Европы и бывшего СССР с падением коммунистических режимов увеличилось имущественное расслоение граждан. Однако если в одних странах эти изменения были незначительными, то в других просто огромными. 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). С чем связаны эти различия в изменении уровня неравенства между различными странами? Во многом изменения в имущественном неравенстве объясняются изменениями в политических системах.

На первый взгляд может показаться, что режимы, в которых главы государств обладают существенными полномочиями, 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.

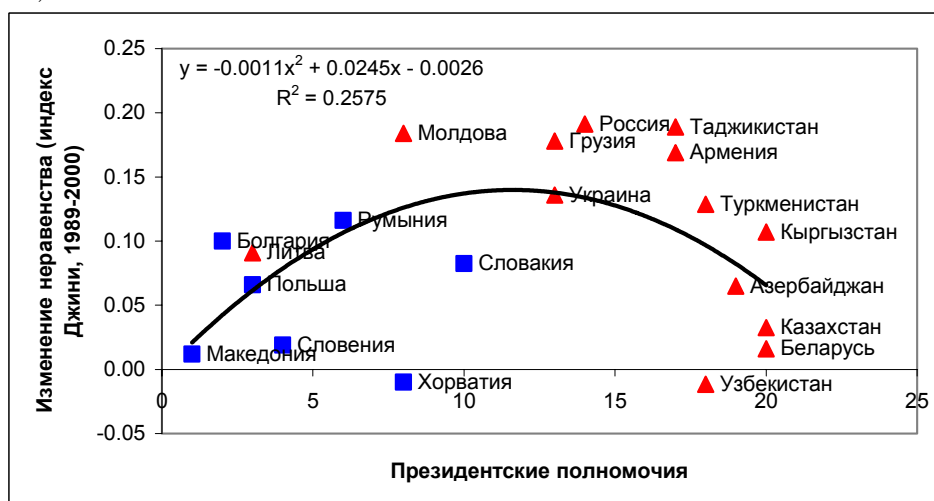
Применительно к социальной сфере это означает, что в сильных президентских режимах должно наблюдаться большее налоговое перераспределение в пользу менее обеспеченных слоев населения. В качестве степени перераспределения можно рассмотреть объем доходной части бюджета государства в процентах от ВВП. Анализ свидетельствует о наличии связи, прямо противоположной описанной выше. Режимы со слабыми президентами активнее вмешиваются в экономику с помощью налоговых инструментов.

Чем объясняется такой характер зависимости? 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 дополнительную неопределенность, как в экономику, так и в политику. Это подталкивает фирмы уходить “в тень”. Таким об-

разом, сильные президентские полномочия подрывают стимулы и возможности для существенного перераспределения доходов.

Каким образом политические системы повлияли на рост неравенства? Основываясь на результатах анализа налогового перераспределения, можно ожидать, что в тех странах, где президенты обладают меньшими полномочиями, после распада советской системы неравенство увеличилось не столь заметно как в странах, где президенты обладают большими полномочиями. Действительно, оказалось, что в странах, в которых президент обладает незначительными полномочиями, т.е. в странах с развитой партийной системой, не произошло сильного расслоения в доходах граждан.

Рис. 18: Президентские полномочия и динамика неравенства (Источник: UNICEF, World Bank).



Интересно, что в странах с очень сильными президентами неравенство увеличилось не 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 средним объемом полномочий, однако неравенство даже немного сократилось. Дело в том, что в Хорватии уже в 1989 году уровень неравенства был очень высокий (индекс Джини 0,36). Поэтому с распадом Югославии неравенство в стране не росло, этот уровень и так является достаточно высоким для сравнительно развитых государств с рыночной экономикой. Другие страны Восточной Европы к 2000 году как раз вышли примерно на этот уровень неравенства: Польша – 0,34, Болгария – 0,33, Румыния – 0,35, Македония – 0,33.

Как можно объяснить то, что в режимах с максимальными президентскими полномочиями неравенство не сильно изменилось? Оказывается, что за формально демократическими режимами с очень сильными президентами реально стоят авторитарные режимы, возникшие на месте распавшегося СССР. Неудивительно, что при смене одного авторитарного режима другим не произошло глубоких изменений в структуре доходов населения.

3.3 Экономическая либерализация и макроэкономическая стабилизация

Экономическая либерализация и макроэкономическая стабилизация – тесно связанные между собой задачи реформирования переходного периода. При подготовке стабилизационных программ в большинстве стран с переходной экономикой предусматривалось поэтапное решение этих задач: на первом этапе – либерализация цен, на втором – стабилизация – преодоление гиперинфляции и приведение в порядок основных макроэкономических параметров. По мере проведения реформы либерализация должна была распространиться на прочие сферы экономической деятельности: внешнюю торговлю, банковский сектор и др.

На практике подобная схема была успешно реализована в странах с относительно развитыми демократическими институтами (Польша, Венгрия, Чехия). Согласованность и последовательность действий политических институтов в проведении фискальной и кредитно-денежной политики позволили с относительно низкими издержками преодолеть последствия гиперинфляции и укрепить доверие к реформам. Напротив, в постсоветских странах с сильными президентскими режимами (Киргизия, Россия, Беларусь) неудачные попытки решения задачи стабилизации экономики создали предпосылки для ослабления демократических институтов и концентрации власти. В свою очередь, отказ от демократических принципов повлек за собой фактическое торможение реформ по либерализации экономики.

В целом изначально невысокая степень демократичности государств с сильной президентской властью (рис. 12) повлияла на эффективность рыночных преобразований и в итоге оказалось сдерживающим фактором при либерализации экономики.

Поскольку связь между уровнем демократизации экономики и показателями, непосредственно характеризующими экономическое состояние, неоднозначна, можно сказать, что демократичность политической системы при переходе к рынку важна, прежде всего, в той степени, в которой она обеспечивает предпосылки для либера-

лизации экономики. В этом смысле интересен опыт Казахстана и Киргизстана, где, несмотря на большой объем президентских полномочий и недемократичность существующих режимов, удалось достигнуть относительно высокого уровня экономической свободы (рис. 12). Однако даже в этих двух странах уровень либерализации экономики значительно ниже, чем в любой из стран Центральной и Восточной Европы.

Причина неудач большинства сильных президентских режимов в решении задач макроэкономической стабилизации и либерализации экономики в значительной степени объясняется системными недостатками соответствующей формы управления, ее неэффективностью в процессе рыночных преобразований.

В условиях сильных президентских режимов первый этап рыночных преобразований, как правило, осуществлялся при отсутствии (низком уровне) законодательного контроля со стороны парламента, зависимой кредитно-денежной политике, неэффективной судебной системе. Фактическим исполнителем реформ в этих странах стала узкая и слабо контролируемая бюрократическая прослойка, не связанная электоральными предпочтениями (см. Эффективность бюрократии). Двойная легитимность приводила к перманентным конфликтам между законодательной и исполнительной власти, которые сами по себе отодвигали задачи реформирования на второй план. Так в России политический кризис в 1993 году привел к затягиванию подготовки стабилизационной программы.

Ключевые вопросы реформирования (как, например, залоговая приватизация в России или выдача правительственных кредитов) решались вне рамок законодательного поля или на уровне решений (указов) главы государства.

Низкий уровень ответственности бюрократии, с одной стороны, и огромные полномочия, с другой, создали в странах с сильными президентскими режимами возможности для активного вмешательства в политику реформирования усиливающихся групп интересов (олигархов). В ходе реформ в большинстве государств с сильными президентскими режимами (в России, Украине, Казахстане, Армении, Азербайджане) сформировались олигархические кланы, оказывающие непосредственное влияние на ход преобразований.

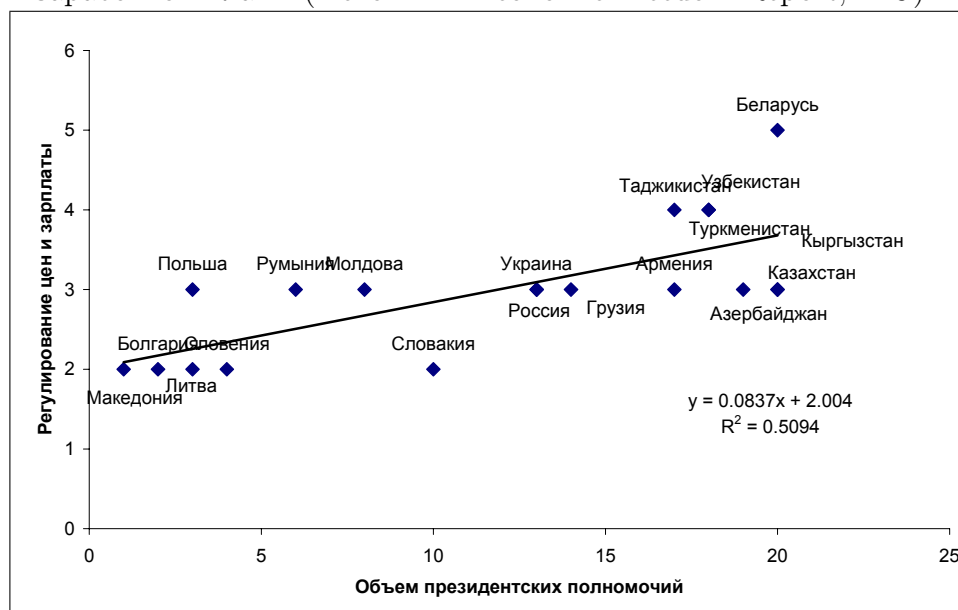
В итоге первый этап реформ для стран с сильными президентскими режимами оказался провальным. Постсоветские республики не смогли решить ключевые задачи экономической либерализации: достичь либерализации цен и заработной платы, провести эффективную приватизацию, либерализовать банковскую сферу.

Либерализация цен

В странах бывшего СССР либерализация цен привела к гиперинфляции, что повлекло за собой экономическую нестабильность. Высокий рост цен поставил предприятия в сложные условия инвестиционного планирования, резко сократил возможности финансирования. В то же время большинству стран ЦВЕ (за исключением Румынии) удалось избежать высокой инфляции: в Чехии, Венгрии, Словакии рост цен не превышал 100% в годовом исчислении. Инфляция снизилась до уровня менее 10% к 1995 г. в Чехии (1994 г.), Словакии (1995 г.), Словении и Македонии (1996 г.).

К настоящему моменту в странах Центральной и Восточной Европы (за исключением, возможно, Польши и Румынии) либерализация цен полностью завершена, в то время как в бывших советских республиках (прежде всего, странах Азии и Беларуси) значительная доля цен по-прежнему находится под государственным контролем (рис. 19).

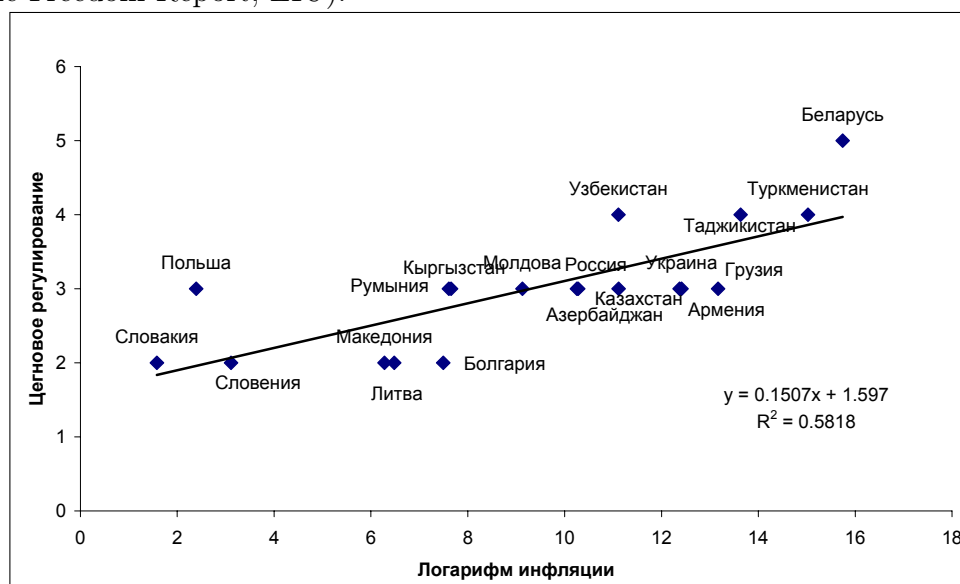
Рис. 19: Объем президентских полномочий и уровень государственного регулирования цен и заработной платы (Источник: Economic Freedom Report, EIU).



Так, в Беларуси регулируется заработная плата, перманентно расширяется номенклатура продукции, цены на которую регулирует государство. Доля регулируемых цен на потребительском рынке составляет около 28%. Показательный пример: в конце 2003 года правительство Беларуси пошло на беспрецедентную меру – административное снижение цен в розничной торговле на 10%.

Более глубокий анализ показывает, что высокая доля регулируемых цен в странах с сильными президентскими режимами объясняется не принципиальной позицией руководства или поиском особого пути развития, а неудачей предшествующих реформ по либерализации цен. Наибольшая доля регулируемых цен сохранилась в странах, в которых процесс реформирования протекал с наиболее значительными социальными издержками, обусловленными неспособностью государства остановить гиперинфляцию. Рис. 20. иллюстрирует связь между уровнем накопленной инфляции на протяжении реформ в 1991 – 2003 году и текущим уровнем государственного регулирования цен.

Рис. 20: Накопленный уровень инфляции и ценовое регулирование (Источник: Economic Freedom Report, EIU).



Следует отметить, что успешность решения проблемы либерализации цен не связана с выбором модели перехода. Так, Словения и Венгрия, осуществившие преобразования по эволюционному (“градуалистскому”) пути, имеют показатели, не уступающие странам, подвергшимся “шоковой терапии”. Россия, изначально выбравшая путь “шоковой терапии”, потерпев неудачу, перешла к более мягкому варианту реформ.

Объяснение неспособности сильных президентских режимов решить проблему гиперинфляции очевидно. Несогласованность действий законодательных и исполнительных органов на фоне резкого падения реальных денежных доходов населения приводила к раздуванию государственных расходов и значительному бюджетному дефициту. Высокая степень зависимости Центральных банков ограничивала возмож-

ность проведения жесткой кредитно-денежной политики и создавала возможности инфляционного финансирования дефицита. Систематическое решение экономических проблем с помощью эмиссии приводило к росту цен и дискредитации экономической программы правительств. Де-юре во всех странах переходных экономик была провозглашена независимость Центральные банки, однако, де-факто в тех странах, где политическая власть была более централизована (первую очередь президентские режимы) Центральные банки под давлением правительства не всегда проводили политику в рамках достижения своих целей.

Другим важным фактором денежной стабилизации является утверждение национальной валюты, как основного инструмента расчетов, а именно политика обменного курса. Большинство восточно-европейских стран выбрали жесткую привязку своих валют к стабильным западным: доллару, немецкой марке, а затем и евро. Решение о фиксации национальной валюты к иностранной является скорее политическим, а не экономическим. Однако установление жесткой зависимости обменного курса фактически говорит о существенном ограничении денежной политики государства. Тот факт, что ЦВЕ были согласны на снижение “независимости” денежной политики, а страны СНГ – нет, говорит о политических предпочтениях в обществе. Более авторитарные режимы менее склонны отдавать хоть часть своей власти и поэтому выбор стран политики обменного курса был предопределен уровнем демократичности власти.

Возможность влияния групп интересов (например, аграрного лобби в России) на процесс реформирования выражалась, в частности в смягчении бюджетных ограничений по отношению к де-факто обанкротившимся хозяйствующим субъектам и возвращении к практике кредитования и субсидирования неэффективных компаний.

Наконец, политические цели глав государств и цели реформирования зачастую входили во взаимное противоречие. В период президентских выборов осуществлялся активный выброс средств на финансирование заработной платы и социальных пособий.

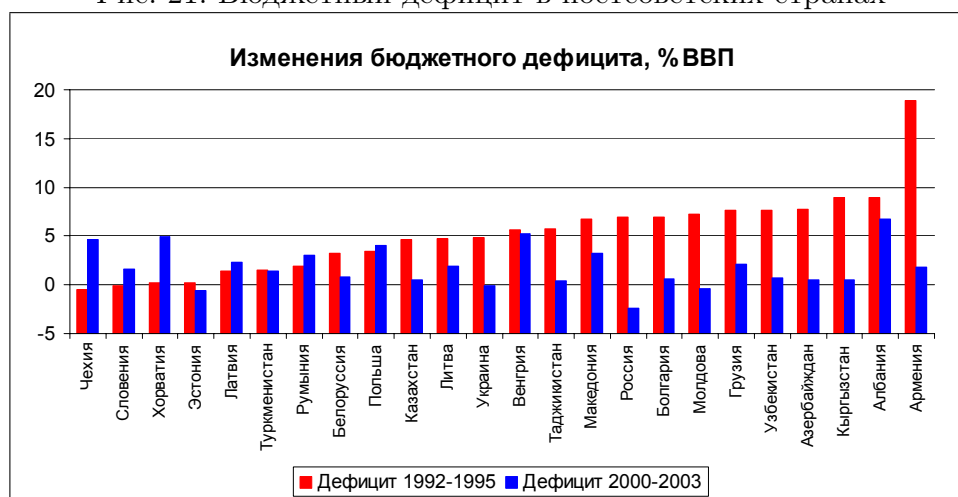
Бюджетный дефицит

Бюджетная политика двояко связана с развитием демократизации и президентскими полномочиями. С одной стороны, жесткая бюджетная политика возможна скорее при существовании контроля над правительством со стороны общества (парламента). С другой стороны, более демократические страны имеют тенденцию к высокой

степени социальных расходов, что ведет к росту дефицита. Действительно, именно в демократические страны граждане могут реально влиять на пособия по безработице, пенсиям и другим социальным расходам.

Динамика бюджетного дефицита в странах с переходными экономиками отражает эту дуальную систему воздействия демократических принципов и бюджетной политики. В начале периода реформ более демократические страны ЦВЕ имели существенно более низкий уровень дефицита бюджета. Однако на заключительном этапе многие менее демократические страны успешно боролись с высоким уровнем дефицита. В целом за весь период

Рис. 21: Бюджетный дефицит в постсоветских странах



Проблема дефицита также во многом зависит от доходной политики государства, а именно его способностью собирать необходимое количество налогов. В данном случае система политического устройства оказывается очень важной. Безусловно, при тоталитарном режиме и контроле со стороны диктатора (президента с неограниченными полномочиями) собирать налоги значительно легче. Однако такая политика приводит к неэффективному, излишнему изъятию доходов, и способствует уходу бизнеса в теневую экономику, что в свою очередь снижает бюджетные доходы. В демократических государствах налоги должны определяться исходя из интересов общества, т.е. граждане через демократические институты должны сами определять уровень налогообложения необходимый для предоставления государственных услуг.

Приватизация

Модели приватизации в странах переходной экономики значительно варьировались. Так, в Чехии, Словакии, России, Монголии, Казахстане, Албании преобладала ваучерная система. В Венгрии, Хорватии, Эстонии, Польше использовался метод прямых продаж. В Польше, Литве, Латвии осуществлялась передача или льготная продажа государственных активов работникам предприятий. В Чехии, Венгрии, Болгарии, Словении, Хорватии, Эстонии указанные меры сопровождались реприватизацией.

Хотя ни одной из стран не удалось в процессе перераспределения собственности избежать значительных коррупционных проблем, можно говорить об относительном успехе режимов, характеризующихся высоким уровнем демократичности и относительной неудаче сильных президентских режимов. Если в большинстве стран Центральной и Восточной Европы к настоящему моменту приватизация (в том числе крупных предприятий) практически завершена, то в Азиатских странах СНГ и Беларуси, она, по большому счету, не начиналась.

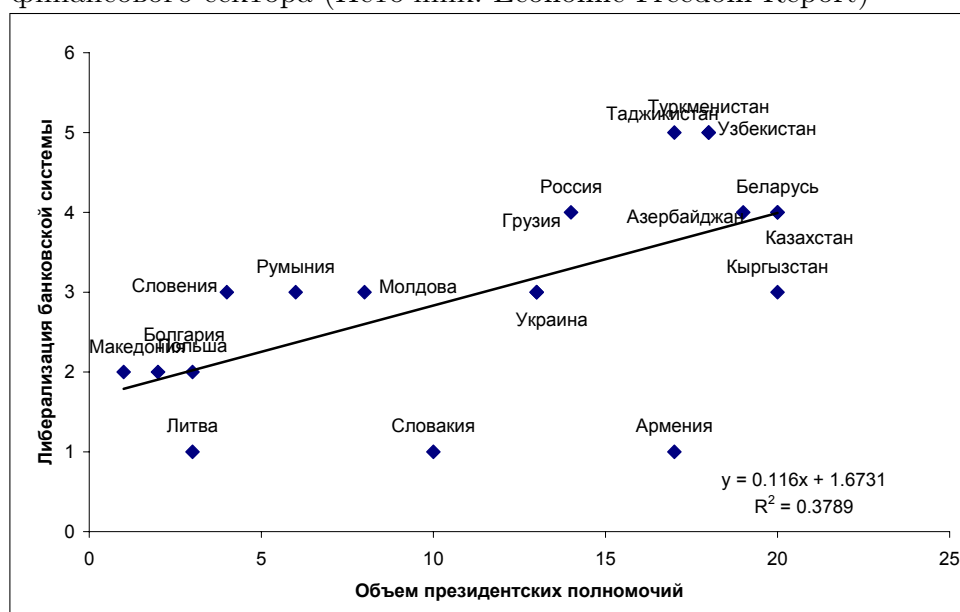
На различие итогов приватизации в экономиках переходного периода в большей степени повлияли не формальные модели перераспределения собственности, а специфика понимания политической элиты соответствующих стран целей реформирования. Если большинство стран Центральной и Восточной Европы в ходе приватизации сделали ставку на иностранных инвесторов, то в сильных президентских режимах СНГ была реализована «приватизация для своих».

К моменту начала реформ в постсоветских республиках крупная собственность де-факто находилась в руках т.н. «красных директоров». Низкий уровень законодательного контроля позволил государственной бюрократии бывших советских республик решить важнейшие вопросы, связанные с перераспределением собственности, в пользу узких групп интересов. Этому способствовали неразвитость судебной системы и высокий уровень коррупции, характерные для стран с сильными президентскими режимами. В результате приватизация в странах СНГ получила развитие по олигархически-клановому сценарию. Даже в странах, де-юре отказавшихся от приватизации (в частности, Беларусь и Туркменистан), крупная государственная собственность фактически попала под контроль номенклатурной элиты.

Банковская система

Под влиянием лоббистских групп страны с меньшим уровнем демократии терпят неудачу в реформировании банковской системы и финансового сектора (рис. 22). Банковские системы стран с сильными президентскими режимами остаются закрытыми.

Рис. 22: Объем президентских полномочий и уровень либерализации банковской системы и финансового сектора (Источник: Economic Freedom Report)

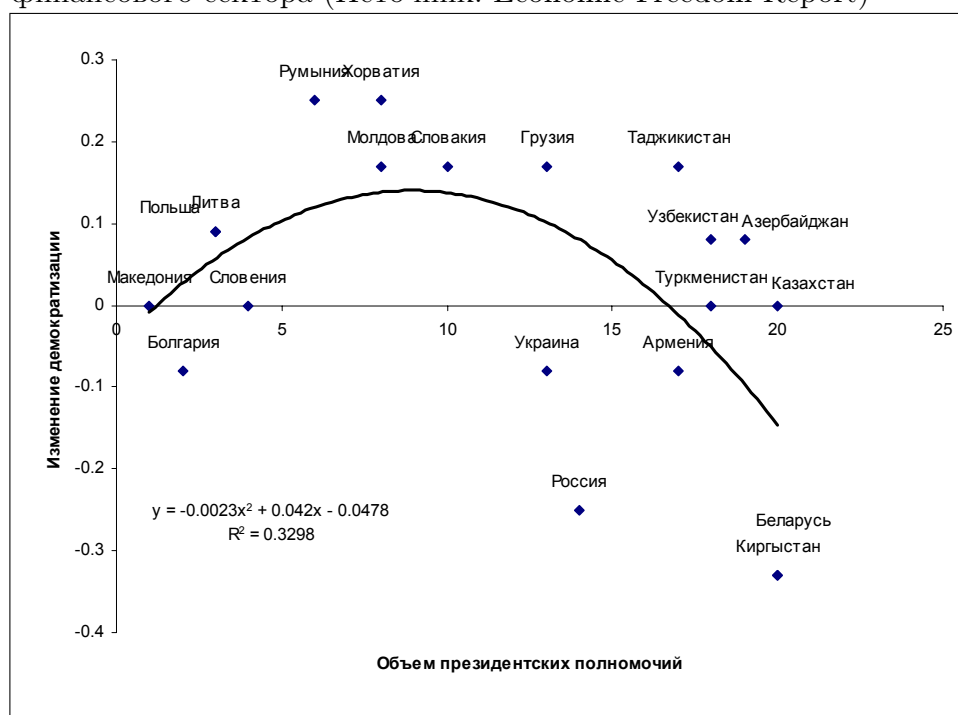


Армения, в которой, несмотря на высокий объем президентских полномочий, удалось создать банковскую систему, сильную даже по критериям наиболее успешных стран с переходной экономикой, выглядит заметным исключением из общего правила.

Вследствие неудач первых этапов перехода к рынку, реформы потеряли свою привлекательность в глазах населения, что послужило хорошей почвой для их последующего свертывания на фоне де-факто завершившегося передела собственности. Вторая половина 90-х годов стала определяющим периодом для переходных экономик. Именно в этот период произошел откат назад в России, Беларуси и Киргизстане и, в меньшей степени, на Украине и в Армении. Возможностями “закручивания гаек” воспользовались именно те страны, в которых первая стадия реформ закончилась неудачно (рис. 23).

В странах с сильными президентскими режимами (Россия, Беларусь, Киргизстан)

Рис. 23: Объем президентских полномочий и уровень либерализации банковской системы и финансового сектора (Источник: Economic Freedom Report)



неудача реформ использовалась как аргумент в пользу отказа от демократических принципов, в то время как в странах центральной и восточной Европы страны, обладающие относительно более высокими объемами президентских полномочий (Румыния, Хорватия и Словакия) использовали их для укрепления демократических принципов и последующей либерализации экономики.

В целом, постсоветские страны с сильными президентскими режимами не справились с задачей стабилизации экономики на первом этапе реформ. Причина – несогласованность и непоследовательность действий различных органов власти, низкая подотчетность непосредственных исполнителей реформ, активное внешнее воздействие лоббистских структур. Как результат – высокие социальные издержки реформ в идее гиперинфляции и “несправедливой” приватизации. Непопулярность реформ среди населения создала почву для поворота вспять процессов демократизации и либерализации. В итоге менее демократичные режимы постсоветских республик остались менее свободными по всем основным показателям.

4 Выводы

Большинство стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза после распада советского блока и обретения независимости отдали предпочтение президентскому типу режима. При этом уровень полномочий главы государства в странах с президентским режимом значительно варьируется. В постсоветских республиках президенты наделены большим объемом полномочий относительно стран Центральной и Восточной Европы. Различия в объеме президентских полномочий повлияли на качество развития демократических институтов: партийной системы, судебной власти, независимых СМИ, эффективность работы бюрократии.

В сильных президентских режимах отчетливо прослеживаются усилия исполнительной власти по подчинению себе законодательной. Это происходит как в виде прямого изменения законодательства (в том числе и избирательного), так и через подавление потенциально сильных политических партий. В тоже время, в парламентских режимах (а также слабых президентских) партии становятся сильнее, чем были в начале периода перехода.

Из-за слабости связи между электоральными предпочтениями и деятельностью чиновников качество бюрократии в странах с сильным президентским режимом, осталось на низком уровне. Возможность влияния на процесс реформирования со стороны лоббистских групп привели к закрытости, коррумпированности и неэффективности бюрократической системы. Напротив, бюрократия в странах ЦВЕ была поставлена под жесткий парламентский контроль. Дополнительные стимулы к повышению эффективности бюрократия в этих странах обусловлены зависимостью продолжительности карьеры чиновника от качества его работы.

Независимость средств массовой информации зависит от того, сколько власть сосредоточено в одних руках. Чем больше полномочий у президента, тем большее давление со стороны государства испытывают СМИ и тем менее свободными становятся средства массовой информации.

Как показывает наш анализ, политические системы оказывают непосредственное влияние на основной показатель развития экономики – экономический рост. Однако, это влияние не столько на сами темпы роста (они могут быть как высокими, так и низкими при любом типе политического устройства), сколько на его устойчивость. Можно утверждать, что в сильных президентских режимах рост является менее устойчивым, в то время как в парламентских он более стабилен. Важнейшими каналами, через которые политическая система влияет на устойчивость роста явля-

ются инвестиции и гибкость правительства (бюрократии) при принятии решений.

Изменения в имущественном неравенстве в процессе перехода от плановой экономики к рынку объясняются изменениями в политических системах. Удалось избежать резкого увеличения неравенства в доходах граждан странам, в которых установились парламентские республики или режимы с низкими полномочиями президентов. Также не произошло расслоение населения по доходам в странах, где установились новые авторитарные режимы. В президентских режимах со средним уровнем полномочий, таким как в России, произошло резкое увеличение неравенства.

Качество развития политической системы оказало влияние на способность государств осуществить переход от плановой экономики к рынку. Несогласованность и непоследовательность действий органов власти, низкая подотчетность непосредственных исполнителей реформ, активное внешнее воздействие лоббистских структур обусловили высокие социальные издержки реформ в бывших советских странах. Неспособность президентских режимов побороть гиперинфляцию и провести эффективную приватизацию привели к подрыву доверия к реформам со стороны населения. В результате была создана почва для отказа от последующей демократизации и либерализации.

Таким образом, можно утверждать, что выбор политической системы во многом предопределил как последующее политическое, так и экономическое развитие рассматриваемых государств. При этом, сам выбор типа политической системы был неслучайным – он мог быть определен культурными, религиозными традициями, так и многими другими факторами. Но, несмотря на многие такие факторы, политические системы оказали на последующее развитие свое, несводимое к этим факторам, влияние.

5 Приложение

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.

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”.

Таблицы

Таблица 2: 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	0.001
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 3: 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 2.

Таблица 4: Регрессии экономических переменных на президентские полномочия и уровень демократии.

	МНК		Инстр. переменные	
	Коэфф. Асимпт.	Бутстр.	Коэфф. Асимпт.	Бутстр.
Изменение неравенства 1989-2000				
Президентские полномочия	0.024	0.003	0.043	0.040
Квадрат президентских полномочий	-0.001	0.007	0.068	0.047
Изменение неравенства 1989-2000, без Хорватии				
Президентские полномочия	0.030	0.000	0.003	0.015
Квадрат президентских полномочий	-0.001	0.000	0.005	0.021
Волатильность темпов экономического роста (1993-2003)				
Президентские полномочия	0.219	0.019	0.064	0.013
Ресурсозависимость	16.489	0.018	0.100	0.502
Средние темпы экономического роста (1992-1997)				
Права человека и гражданские свободы (среднее, 1992-1997)	1.089	0.002	0.024	0.001
Средние темпы экономического роста (1998-2003)				
Права человека и гражданские свободы (среднее, 1998-2003)	-0.581	0.026	0.204	0.011

Примечания: см. примечания к таблице 2.