

ОЧЕРЕДНОЙ КОНЕЦ РОССИЙСКОЙ ДЕМОКРАТИИ ?

Петр Дуткевич, Владимир Попов¹

После захвата заложников террористами в Беслане в сентябре 2004 года и сразу же последовавших предложений Путина о переходе к назначению губернаторов и выборам Думы только по партийным спискам, пессимизм в отношении российской демократии еще более усилился. Нам же кажется, что самый опасный вариант развития России, к счастью, не материализовался, в том числе и благодаря избранию Путина на второй срок и растущей централизации власти. Не верите? Вот аргументы.

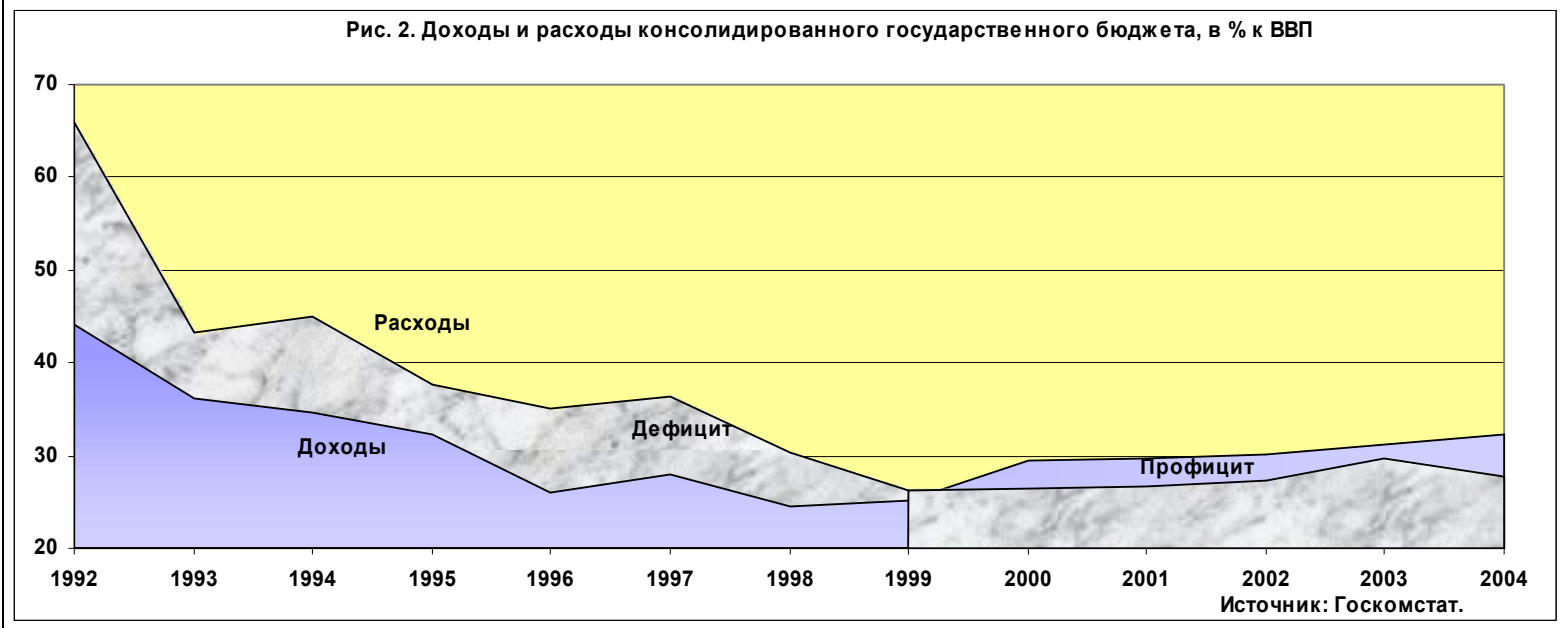
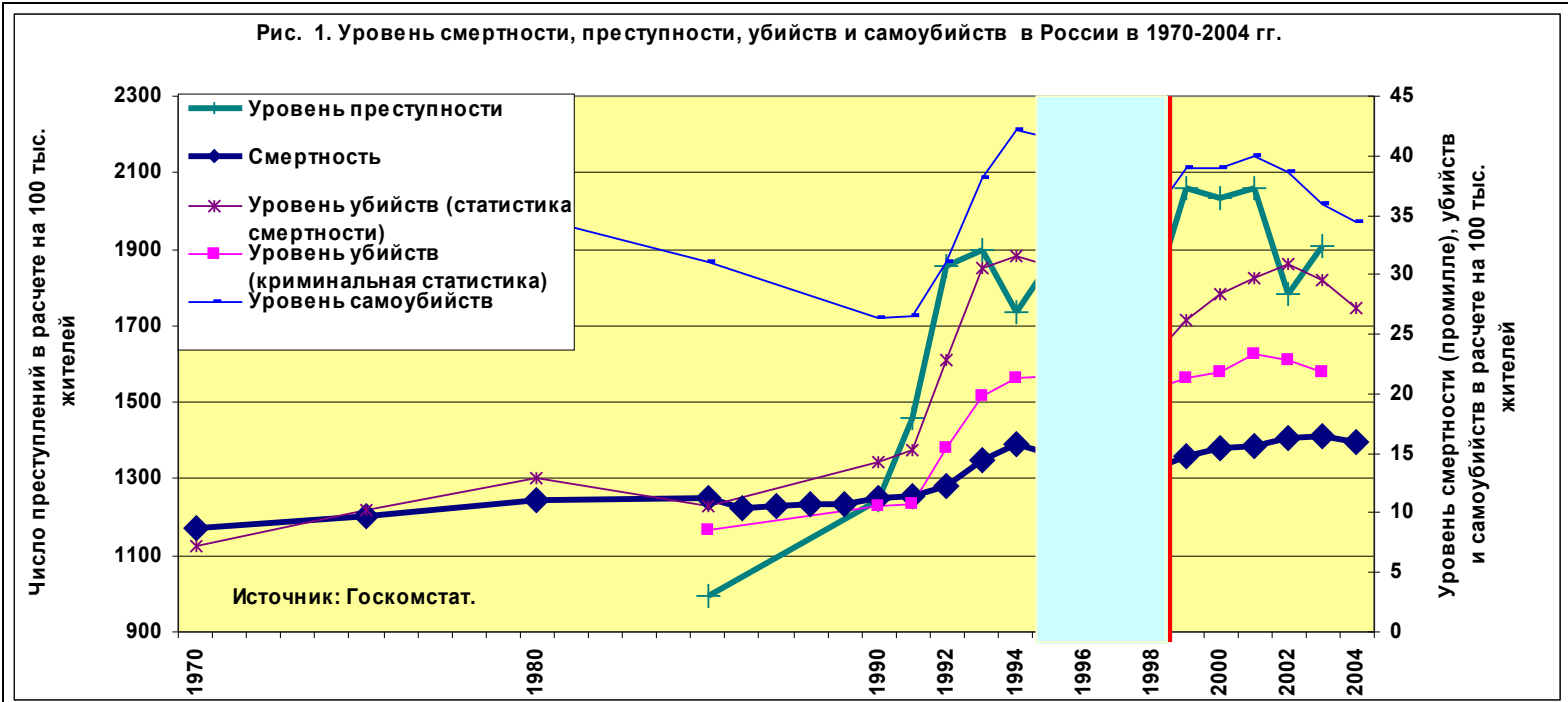
Худший вариант – «приватизация» государства

Неотъемлемым атрибутом каждого государства являются, как минимум, три монополии – на насилие, на сбор налогов и на денежную эмиссию. Все три монополии в 90-е годы были подорваны – беспрецедентный рост преступности (рис. 1) и громкие заказные убийства известных политиков, журналистов и бизнесменов свидетельствовали о банкротстве правоохранительных органов; снижение налоговых поступлений (рис. 2) из-за роста теневой экономики фактически означало «приватизацию» налоговых доходов бюрократией и преступным миром, которые стали «крышевать» бизнес вместо государства; расширение обращения денежных суррогатов (векселей региональных правительств) в 1994-96гг., умопомрачительный рост бартера и неплатежей (пик пришелся на лето 1998г. – перед августовским кризисом) фактически вытесняли центробанк из сферы регулирования денежного обращения.

Всем известно, что в России в 90-е годы произошло падение производства, но, видимо, не все знают, что это падение было самым масштабным в XX веке. Сокращение выпуска на 50 и более процентов и восстановление только через 15-20 лет, случившееся в большинстве стран бывшего СССР – такого мир в буквальном смысле слова еще не видел (рис. 3). Беспрецедентное сокращение производства вызвало столь же беспрецедентное напряжение в социальной сфере. Реальные доходы и потребление сократились в 90-е годы в среднем, как минимум, на треть. Больше того, из-за огромного роста доходного

¹ П. Дуткевич – директор Института исследования Европы и России Карлтонского университета (Оттава), В.В. Попов – профессор Российской экономической школы (Москва).

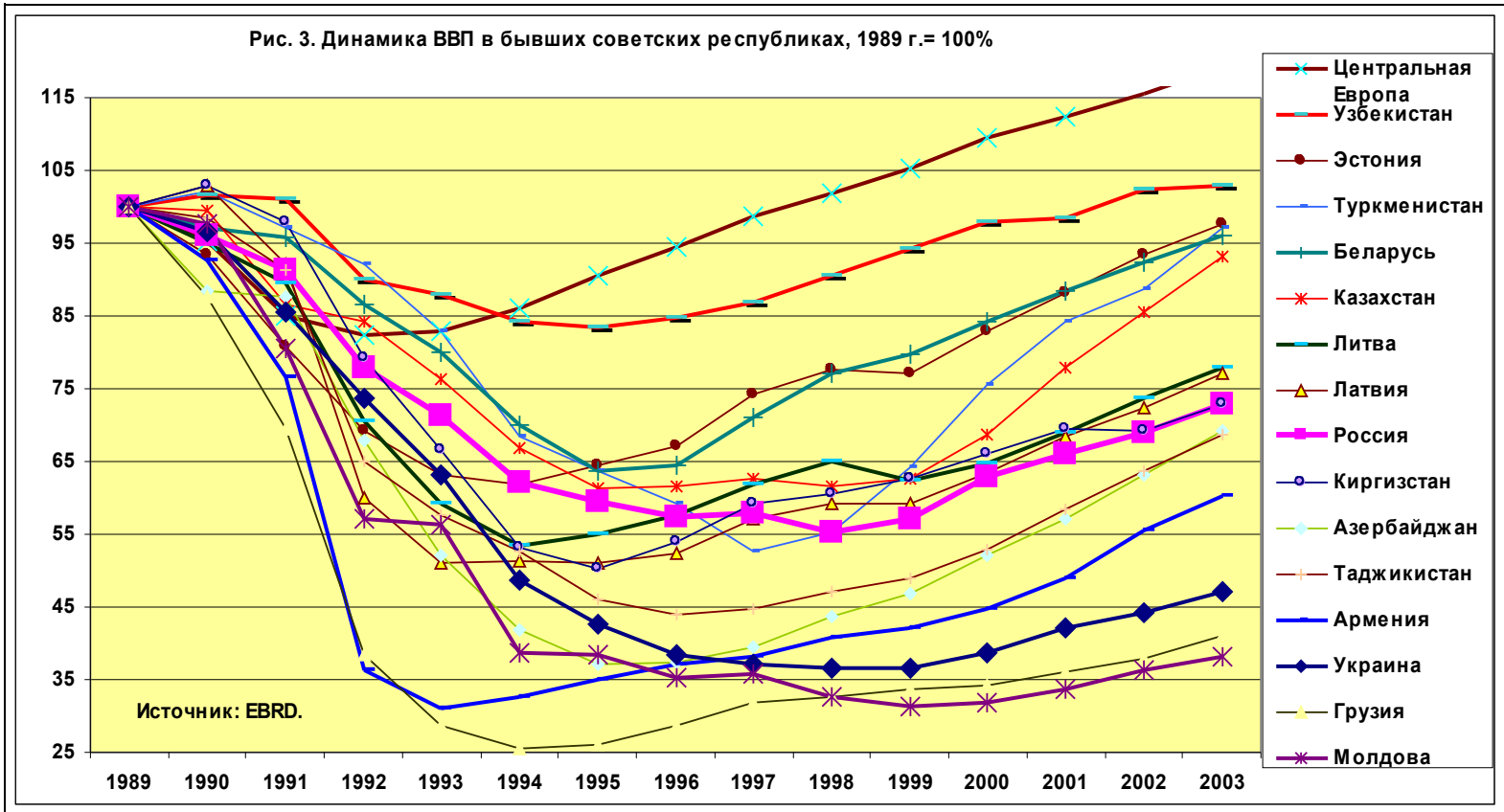
неравенства, реальные доходы абсолютного большинства – 80% наименее обеспеченного населения – упали примерно вдвое.



В 1997г. российские олигархи впервые появились в мировом списке миллиардеров, публикуемом журналом «Форбс»; пять лет спустя, в мае 2004г., в этом списке было уже 36 российских фамилий. По числу миллиардеров Россия, уступающая по ВВП на душу населения Маврикию и Коста-Рике, с продолжительностью жизни 65 лет против 77 на Кубе,

и с 25% населения с доходами ниже прожиточного минимума (чуть более 2 долларов в день по официальному курсу), обогнала все страны мира за исключением США и Германии. В Китае, между прочим, находящемся на схожем с нами уровне развития, только один миллиардер (исключая Гонконг, где их 11).

Рис. 3. Динамика ВВП в бывших советских республиках, 1989 г.= 100%



Как сейчас объяснить нынешним 20-летним, которые не помнят 80-х годов, что при советской власти жилось в среднем намного лучше? Они не верят, думают, что старики, как обычно, приукрашивают прошлое, в котором безвозвратно осталась их молодость. Но статистика неумолима: смертность повысилась на 50%, уровень преступности и убийств – в 2 и более раза, уровень самоубийств – почти в 2 раза, средняя продолжительность жизни снизилась на 5 лет (рис. 1). Население России, несмотря на приток мигрантов из других республик бывшего Союза, сократилось со 148,5 млн. человек в 1991г. до менее 144 млн. человек в 2004г.

Трансформационный спад был вызван не столько рыночной либерализацией, сколько фактическим коллапсом государства – в тех странах, в которых удалось удержать

государственные доходы и расходы от резкого падения (Центральная Европа, Эстония, Узбекистан, Беларусь) сокращение производства было менее значительным. Напротив, в России и других странах бывшего СССР, за исключением упомянутых, госрасходы на «обычное правительство» (за вычетом расходов на оборону, капиталовложения и дотации, обслуживание долга) в реальном исчислении снизились в 3 и более раза, так что сугубо государственные функции – от сбора таможенных пошлин до охраны правопорядка – фактически перешли к частному сектору или были де-факто «приватизированы». По индексу «захвата государства» (state capture index), который был рассчитан ЕБРР (EBRD) на основе опросов предприятий в конце 90-х и показывал степень подчинения государственных органов частным интересам, Россия и другие новые демократии в СНГ сильно отличались в худшую сторону как от демократий Центральной Европы, так и от авторитарных Узбекистана и Беларуси.

Теневая экономика, составлявшая при Брежневе, по самым щедрым подсчетам, 10-15% ВВП, выросла до 50% ВВП. По уровню коррупции в 1980-85гг. Советский Союз находился в середине списка из 54 стран, обладая более чистой бюрократией, чем Италия, Греция, Португалия, Южная Корея и практически все развивающиеся страны. В 1996г., после утверждения рыночной экономики и победы демократии, Россия в этом же списке из 54 стран занимала 48 место между Индией и Венесуэлой.

Регионализация России в первой половине 90-х годов шла вперед семимильными шагами, доля региональных бюджетов в доходах и расходах консолидированного бюджета возросла, а федеральному правительству пришлось торговаться с субъектами федерации о разграничении полномочий, в том числе и финансовых. О фактическом отделении Чечни от федерации мы уже не говорим.

Сразу после августовского валютного кризиса экономический рост возобновился, безработица стала падать, однако этого было недостаточно, чтобы предотвратить рост социальной напряженности. Уровень убийств возрос до более 30 (!) на 100 тысяч человек населения против 1-2 в Восточной и Западной Европе, в Японии и Китае, в Израиле и на Маврикии. Более высокий, чем в России, уровень убийств наблюдается только в Колумбии и Южной Африке, а в Бразилии и Мексике – почти вдвое ниже. Даже американский уровень, самый высокий среди западных стран – 6-7 человек на 100 тысяч населения – кажется низким.

Кризис государства достиг апогея: доходы и расходы федерального правительства упали в 1999г. до 30% ВВП (рис. 2) при том, что сам ВВП был почти вдвое ниже, чем 10 лет назад, государственный долг и внешняя задолженность достигли максимума, валютные резервы сократились до 10 млрд. долл. – меньше, чем в Чехии или Венгрии с их 10-миллионным населением.

Даже 31 декабря 1999г., когда Ельцин передал президентскую власть Путину, и даже в марте 2000г., когда Путин был избран на первый президентский срок большинством 52,5% голосов, федеральное правительство было таким слабым, каким, наверное, не было никогда после гражданской войны 1918-21гг. В августе 2000г. сгорела московская останкинская телебашня и затонула атомная подлодка «Курск» – ощущение было такое, что федеральное правительство впрямую закрывать за ненадобностью.

Можно легко представить себе, что случилось бы в России при продолжении тенденций 90-х годов. Дальнейшая криминализация страны, полная «приватизация» госаппарата олигархами, распад гражданского общества, ослабление центра за счет перемещения реальной власти в регионы, борьба криминальных группировок с олигархами и с губернаторами за остатки власти в океане безвластия... В общем не «дикий запад», а «дикий восток».

Сейчас, возможно, такой сценарий смотрится как «коммунистическая страшилка», но всего несколько лет назад он представлялся не просто возможным, но и самым вероятным. Действительно, что бы сделали российские «олигархи», если бы смогли полностью определять правительственную политику? Известно, что – снизили бы налоги, которые «душат бизнес и поддерживают бюрократов», как теперь «знает каждый ребенок». Пришлось бы либо печатать деньги, чтобы покрыть дефицит бюджета, либо сокращать расходы – на образование, здравоохранение, пенсии, охрану порядка. В обоих случаях недовольство населения ухудшило бы инвестиционный климат, так что олигархи почли бы за благо переместить свои деньги и самих себя в более безопасные страны, как сделал в прошлом году чукотский губернатор-олигарх Роман Абрамович.

Перефразируя Маркса, можно сказать, что самое плохое государство отличается от наилучших олигархов тем, что имеет более длительный горизонт планирования. Олигархи, несмотря на всю свою «цивилизованность» и приверженность демократическим идеалам, все-таки больше думают о прибыли сегодня и сейчас, а не о долгосрочных национальных

интересах. В 1998 г. олигархи «сливали» активы своих банков в «чистые» фирмы, оставляя в банках-банкротах только долги. В конце концов, личные депозиты были в основном возвращены, но лишь под давлением государства и лишь через пять лет судебных тяжб. Стоит ли удивляться, что население поддержало Путина, а не олигархов?

Восстановление институтов – дорогу осилит идущий

Победа партии власти – «Единого» – на парламентских выборах 1999г. была в том числе и победой неимущих дотационных регионов над имущими (донорами), которые были объединены в примаковско-лужковский блок «Отечество–вся Россия». Путин попытался ограничить всевластие регионов через изменение принципов бюджетного федерализма, назначение президентских «наместников» в 7 укрупненных регионах и реформу Совета Федерации – верхней палаты российского парламента, представлявшего интересы всех 89 регионов. Путин начал в 1999г. и продолжает вести вторую чеченскую войну, отказываясь от каких бы то ни было переговоров с сепаратистами. Он начал судебные разбирательства против олигархов, оставаясь, правда, в пределах правового поля: их обвинили в неуплате налогов и финансовых махинациях, некоторые из них эмигрировали, некоторые были арестованы. Был закрыт единственный неправительственный телеканал НТВ (правда, тоже по вполне законным причинам – Гусинский отказался оплатить долг государственному «Газпрому», решив, видимо, что свобода слова столько не стоит).

Экономика, между тем, продолжала восстанавливаться: экономический рост составил 6% в 1999г., 10% в 2000г. и 4-6% ежегодно в 2001-2003гг. (рис. 3), уровень безработицы снизился с 13% в 1999г. до 8% в 2003г., инфляция – с 84% в 1998г. до 12% в 2003г. Дефицит бюджета сменился профицитом, а госдоходы и расходы в % к ВВП стали, хоть и медленно, но все же возрастать (рис. 2), внешний долг в % к ВВП сократился, утечка капитала замедлилась, валютные резервы возросли. Государство, хоть и очень медленно, стало восстанавливать свои позиции.

Самый же важный итог последних пяти лет, видимо, состоит в том, что рост экономики и стабильность власти, наконец-то привели к укреплению порядка, и улучшению, хоть и едва заметному, социального климата – число убийств, достигнув заоблачного пика в 2002г., упало в 2003г., число самоубийств падает уже третий год подряд (рис. 1), уровень рождаемости, достигший 50-летнего минимума в 1999г., стал расти, как и

число регистрируемых браков (хотя отчасти это и связано с демографической волной 70-х годов), число разводов, достигнув долголетнего максимума в 2003г., стало падать. Фактически это означает, что Россия постепенно отходит от края пропасти безвластия и хаоса, в которую она систематически погружалась в 90-е годы.

Именно эти улучшения в социальной сфере самых последних лет внушают наибольшую надежду. Экономический рост и низкая инфляция сами по себе не могут предотвратить распад страны, если социальное неравенство повышается, а преступность растет. Выстраивание властной вертикали и усиление централизации могут и не остановить коллапс государства, если не приводят к укреплению правопорядка и ограничению теневой экономики. Путина, собственно говоря, и критиковали именно за то, что он сосредотачивает у себя всю власть, а порядка от этого больше не становится. Что ж, теперь, похоже, появились первые признаки настоящей, а не эфемерной стабилизации – уровень преступности и самоубийств снижается, смертность стабилизировалась, брачность и рождаемость растут, разводов становится меньше. Да, едва заметно, и только в последние 2-3 года, да, еще громкие теракты подрывают доверие к власти, но есть все-таки и просвет, надежда, которой раньше-то вообще не было.

Да, российская демократия несовершенна, а где она совершенна? В России, похоже, складывается «полупарламентарная система» (одна большая правящая партия и много маленьких в оппозиции), которая существовала и существует во многих странах – от Индии до Мексики и от Японии до Ботсваны. Для развивающихся стран со слабым правопорядком эта система, судя по всему, далеко не самая худшая. С одной стороны, такая система содержит достаточно сдержек и противовесов (checks and balances), чтобы предотвратить злоупотребления властью, с другой – обеспечивает надлежащую стабильность, недостижимую в условиях полностью конкурентной, но нелиберальной (со слабым правопорядком) демократии.

Сравните, к примеру, Гонконг и Гаити. И при англичанах, и теперь, после передачи Гонконга Китаю, при коммунистическом правительстве, закон и порядок в Гонконге остаются на высоте, недостижимой для большинства стран мира, хотя демократии как не было, так и нет. А на Гаити мало правопорядка и много демократии – в итоге 30 переворотов за 200 лет, последний – в марте 2004 года с вводом иностранных войск, чтобы остановить волну бандитизма.

В какой стране вы хотели бы жить, какого соседа хотели бы иметь? Приверженного законности, предсказуемого и стабильного, не слишком демократического, но уважающего права человека? Или же суперконкурентную демократию, но без правопорядка, в которой царят хаос, безвластие и беспредел?

Институты и демократия

В политологии демократический режим с сильными институтами называется не просто демократией, а либеральной демократией, причем прилагательное «либеральный» в этом словосочетании не менее важно, чем существительное «демократия». Либерализм означает гарантированность прав личности и экономических агентов, таких как права собственности и исполнения контрактов, права кредиторов и должников, права на защиту жизни и достоинства личности и на справедливое судебное разбирательство. Права эти, разумеется, могут быть обеспечены только сильными институтами, прежде всего государственными; как известно, «частной собственности без государства не бывает». Демократия добавляет к этим правам еще несколько – право на свободу слова и печати, право избирать и быть избранным, и т. п. – важные, но не более важные, чем права, заключенные в понятии либерализма.

В соответствии с таким подходом Европа сначала стала либеральной и только потом – демократической. В XIX веке в европейских государствах права личности и фирм были в основном обеспечены, хотя демократическими эти страны назвать было никак нельзя: на рубеже веков более половины взрослого населения не имело право голоса из-за цензов оседлости, имущественных и других ограничений, а главное – потому, что женщины не допускались к голосованию. По тому же пути – от либерализма к демократии – шли (а некоторые все еще идут) и страны Восточной Азии, добившиеся в минувшие десятилетия впечатляющих экономических успехов.

По другому пути – сначала демократия, потом либерализм – пошли страны Латинской Америки, а затем Африки. Для экономики демократия без либерализма, то есть без эффективных институтов, гарантирующих права экономических агентов, оказалась не слишком благоприятной средой – Африка и Латинская Америка в послевоенный период сдавали свои позиции в мировой экономике, отставая по темпам роста ВВП на душу населения. Именно тогда, в послевоенный период, произошло становление так называемых

нелиберальных демократий как массового феномена (главным образом в Латинской Америке и в Африке, но в других регионах тоже – например, в Индии) – в основном демократических режимов, но не имеющих эффективных институтов для защиты либеральных прав. В 90-е годы к числу нелиберальных демократий добавились многие советские республики и страны Юго-Восточной Европы – со схожими последствиями для экономического развития.

Иначе говоря, демократизация без обеспечения законности и правопорядка на деле, нравится нам это или нет, плохо сказывается на экономической динамике, а иногда даже ведет к спаду производства. Это та цена, которую приходится платить за раннюю политическую демократизацию, то есть за введение процедуры демократических выборов в то время, когда основные либеральные права в обществе еще не утвердились. Если разбить страны на группы по степени обеспечения правопорядка (такие индексы рассчитываются Мировым Банком) и по уровню демократии (есть и такой показатель, рассчитываемый Freedom House), то наихудшая экономическая динамика наблюдается в именно в странах с неудачным сочетанием слабого правопорядка с относительно высоким уровнем демократии. Авторитарные режимы со слабым правопорядком в среднем случае тоже не слишком хороши для экономики, но все же лучше чем демократические: видимо, они могут компенсировать нехватку закона избытком порядка, то есть гарантировать порядок авторитарными методами, не опираясь на закон.

Статистические расчеты свидетельствуют – демократизация в мире в последние 30 лет вела к повышению темпов роста только в тех странах, где правопорядок был на уровне; напротив, в странах со слабым правопорядком демократизация приводила к замедлению роста госрасходов и снижению эффективности госаппарата, к увеличению теневой экономики, повышению бюджетного дефицита и инфляции и, в конце концов, к снижению темпов экономического роста и продолжительности жизни. В данной статье нет возможности привести расчеты, но, поверьте, они есть и могут быть предоставлены авторами по первому требованию.

России более всего нужно сейчас укрепление правопорядка. Демократия тоже нужна, но не сразу, а по мере установления правопорядка. Да, конечно, есть опасность, что власть всех вертикально построит и централизует только для того, чтобы ликвидировать оппозицию и чтобы самой спокойно и хорошо пожить за наш с вами счет, а то еще и

пуститься в авантюры. Тем более, что с нами это уже и раньше случалось. Но из двух опасностей надо выбирать наименьшую. Шанс на укрепление правопорядка есть только при централизации. А без централизации шанса вообще нет, так что хаос и беспредел будут обеспечены со стопроцентной гарантией. Выбирайте, уважаемый читатель.