

С оригиналом статьи на английском языке можно ознакомиться по ссылке:

<http://freepolicybriefs.org/2012/09/24/843/>

Нестабильность в нестабильных демократиях: политические циклы «по-киргизски»

24 сентября 2012 г.

Автор: Anders Olofsgård, SITE

Демократизация редко является прямой и предсказуемый процесс. Сведения, которые Freedom House получает из стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и Содружества Независимых Государств (СНГ) после 1991 г., демонстрируют две отчетливые тенденции. В одной группе стран процесс демократизации произошел довольно быстро, и трансформация политических институтов представляется весьма глубокой и устойчивой. В других странах путь к демократии, если когда-либо и начинался, был гораздо менее последователен и чреват отступлениями назад. По оценке Freedom House, в 2012 г. ни одна из стран СНГ не была вполне свободной, четыре рассматриваются как частично свободные (Армения, Кыргызстан, Молдова, Украина), а остальные семь государств (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Россия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) считаются несвободными. Кроме того, за истекший период волатильность имела место и внутри самих этих стран. Если Балканский регион и страны Юго-Восточной Европы демонстрируют постепенный прогресс, то в России и Беларуси происходит неуклонное ухудшение. Отсутствие консолидированных демократических институтов обычно сопровождается высокой политической нестабильностью. Такие страны, как Украина, Грузия и Кыргызстан, страдали от частой смены власти, гражданских беспорядков, народных революций и вооруженных конфликтов. В других странах репрессивным режимам удалось скрыть внешние признаки нестабильности, но ценою этого стало попрание политических прав и отсутствие справедливой судебной системы. В обоих случаях пострадала экономика, так как нестабильность отпугивает инвесторов, ищущих предсказуемой деловой среды, где действовали бы прозрачные правила игры, одинаковые для всех. Кроме того, процветает коррупция, а возможности экономического успеха определяются политическими связями и кумовством.

Осенью 2011 г. в рамках миссии USAID по анализу политической экономии процессов создания рабочих мест и роста частного сектора я посетил Кыргызскую Республику в Центральной Азии. С момента обретения независимости в 1991 г. Кыргызстан пережил много политических потрясений. Стартовые условия для республики были, несомненно, сложными: расположенная в глубине континента, маленькая, бедная страна, почти без опыта рыночных реформ. Тем не менее, первый президент республики Аскар Акаев поставил перед собой амбициозную цель по проведению экономических и политических реформ, и страна быстро стала любимицей западных финансовых доноров. В какой-то момент её даже называли Швейцарией Центральной Азии. Однако с течением времени положение ухудшилось. Как и во многих молодых демократиях, где институциональная поддержка была слабой, политическая власть в Кыргызстане стала отождествляться с контролем над экономической рентой, что вызвало острую конкуренцию среди различных элитных групп. Политическая конкуренция может быть полезна, если она уменьшает давление правящих элит на экономику и формирует политику в соответствии с предпочтениями избирателей. Однако она же может привести и к нестабильности, остановке реформ и постепенному разочарованию в демократии. В качестве альтернативы, централизация власти в руках правительства или президента может предотвратить остановку реформ и упростить их проведение. В то же время отказ от системы сдержек и противовесов также может стать

причиной злоупотреблений в погоне элит за личным обогащением. Как подробнее описано ниже, политическая нестабильность в Кыргызстане позволила выявить интересную закономерность, во многом характеризующую проблемы, с которыми часто сталкиваются слаборазвитые страны в процессе демократической консолидации. С 1991 г. страна переживает повторяющиеся циклы, в ходе которых за периодом более открытой парламентской политики следует период централизации власти и усиления авторитарных тенденций, в свою очередь сменяемый периодом народных восстаний. В русле политической нестабильности следует экономический спад и период деформированной [в своих целях и средствах] экономической политики.

Нестабильность политики и политические циклы

В политэкономической литературе вопросы политических и экономических циклов, а также экономических издержек политической нестабильности обсуждаются постоянно и широко. Размышления о политике как борьбе политических программ и конкуренции на выборах в демократических странах, риске революций и переворотов в авторитарных режимах, порождают у инвесторов и потребителей чувство неуверенности в отношении будущих правил экономической игры. Поэтому страны, где велика мера политической нестабильности, обычно страдают от низкого уровня капитальных инвестиций (как в их материальной форме, так и в форме образовательных программ). От таких стран не склонные к риску инвесторы стараются держаться подальше. Из научных публикаций (обычно с использованием панельных данных, охватывающих многие страны) явствует, что даже для устоявшихся демократий более частая смена правительств существенно снижает темпы роста, как в экономическом, так и статистическом измерении. Для стран с более поляризованным обществом и неконституционной сменой власти (революцией и переворотами), последствия частой смены режимов оцениваются еще серьезнее.

Неопределенность и политическая конкуренция могут провоцировать и циклы денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики. В соответствии с *партийно-политической* моделью «политического цикла деловой конъюнктуры» (Political Business Cycle, PBC), электоральная неопределенность вызывает несовпадение инфляционных ожиданий и реально проводимой после выборов денежно-кредитной политики. В результате этого после выборов консервативного правительства («инфляционных ястребов») наступает экономический спад, а после выборов либерального правительства – бум. Эта теория находит надежное эмпирическое подтверждение (в частности, на основе данных США). Напротив, *оппортунистическая* модель «политического цикла деловой конъюнктуры» подчеркивает стимулы, заставляющие действующих политических лидеров в период до выборов применять экспансионистскую денежно-кредитную и фискальную политику для «покупки» голосов избирателей. Это делается либо непосредственно, либо с помощью демонстрации собственной компетентности (через подъем уровня занятости и темпов роста экономики). Разумеется, платой за это является рост инфляции и/или дефицита бюджета после выборов. Эта теория нашла своё подтверждение в развивающихся странах и «странах неполной демократии», где экспансия в основном происходит, по видимому, в налогово-бюджетной политике. Фискальная политика чаще контролируется (по крайней мере, частично) Центральным банком, политически более независимым.

Таким образом, политические изменения, даже в рамках вполне демократической конституции при сильной институциональной поддержке, могут вызвать экономическую неопределенность и зигзаги политического курса. В странах незрелой демократии со слабой институциональной поддержкой масштаб проблем еще шире. Из-за отсутствия информации и надежных средств коммуникации правительственная

отчетность перед избирателем часто находится на низком уровне. Политические партии слабы и нередко построены вокруг личности, а не общей идеологии или цели, что не позволяет делать прогноз на длительную политическую перспективу. Политические связи слишком часто используются для личного обогащения, а поддержка политиков основана на клиентеле, устремления которой направлены не на общественное благо, а на частные привилегии. В этих условиях политика легко сводится к соперничеству элитных групп, опирающихся на структуры, объединенные по принципу этнической, территориальной или сословной принадлежности. В этих странах экономические возможности индивидуума зависят от связей с «власть имущими», а права собственности не гарантированы. Позиции сторон поляризуются, из-за чего смена власти имеет драматические последствия для политики и правил экономической игры, что сильно тормозит инвестиции. Ниже мы, опираясь на случай Кыргызстана, дадим картину «порочного круга» политической нестабильности и экономической отсталости.

Краткая политическая история Кыргызстана с момента обретения независимости

Как сказано выше, экономические и политические циклы не являются редкостью. Тем не менее, политическая история Кыргызстана приняла форму повторяющихся циклов, четко отражающих политические проблемы и экономические издержки недоразвитости политических институтов. В 1990 г. президентом Кыргызстана стал Аскар Акаев, в то время довольно далекий от политического истеблишмента. Человек из академической среды, он не был типичным партийным начальником, а после обретения Кыргызстаном независимости в 1991 г. выдвинул программу экономических и политических реформ. Как считает большинство наблюдателей, первоначальные реформаторские амбиции Акаева были искренними, но он столкнулся с жестким сопротивлением, – и не только в Парламенте, но даже в министерствах и ведомствах, все еще контролировавшихся членами «старой гвардии». Политическое сопротивление привело к тому, что процесс реформ принял фрагментарный и неравномерный характер. Политический консенсус часто достигался путем компромиссов с использованием «откатов» и предоставлением льготных условий для занятия бизнесом в обмен на политическую поддержку. Между тем Акаеву, как говорят, не хватило терпения, чтобы развивать необходимые институты поддержки демократии – такие, как сильная и независимая судебная система, а также внутренние механизмы координации, прозрачности и подотчетности [органов власти]. В результате сформировалось, как казалось, демократическое государство, но лишенное каких-либо правил, гарантировавших хорошее управление.

В 1996 г. в Кыргызстане были приняты значительные конституционные поправки, консолидировавшие власть в руках президента. Ссылаясь на нередкое сопротивление парламента, Акаев утверждал, что для реформирования страны ему не хватает нужных полномочий. С консолидацией президентской власти наступило серьезное ухудшение качества институтов законности и порядка, которые стали служить двум целям: помощь членам семьи Акаева в личном обогащении и выявление потенциальных политических соперников. Право собственности утратило гарантии, а коррупция достигла уникальных размеров. Широкая общественность разочаровалась в политике и демократии; многие представители элиты, вначале поддержавшие Акаева, стали его яркими противниками. В 2005 г., в ходе так называемой «Революции тюльпанов» – народного восстания при значительной поддержке со стороны элиты – власти Акаева и его семьи пришел конец. Поводом стала фальсификация выборов, но причиной было подспудно нараставшее (в массе народа и среди конкурирующих элит) недовольство процессами монополизации политической и экономической власти, усиления коррупции и бесхозяйственности.

Опять же, первые годы после «Революции тюльпанов» были омрачены политическим параличом, так как власть новоизбранного президента Бакиева и его доверенного лица, премьер-министра Кулова, постоянно оспаривалась оппозицией в парламенте. Через несколько лет Бакиев консолидировал власть в руках собственной семьи и своей клиентелы на местном и региональном уровнях (выходцев из южных кланов). Выросли коррупция, кумовство, организованная преступность. Часть основных золотых приисков была повторно национализирована, коррупция в гидроэнергетике привела к огромным коммерческим убыткам и к дефициту электроэнергии, увеличилось число рейдерских захватов и враждебных поглощений успешных или стратегически важных компаний. В 2009 г. президент реорганизовал систему управления, что, по сути, сделало парламент и кабинет министров бессильными. Наконец, в апреле 2010 г. терпению людей пришел конец, и в ходе очередного народного восстания режим Бакиева пал. Прямым поводом к этому стало резкое повышение тарифов на энергоресурсы и стремительный рост цен на основные товары. Однако масло в огонь подлила и убежденность народа в том, что при Бакиеве коррупция, кумовство и общая бесхозяйственность выросли еще больше.

Временному правительству, пришедшему к власти после восстания, досталась крайне нестабильная страна. 11 июня 2010 г. на юге Кыргызстана вспыхнули этнические беспорядки, оставившие после себя три сотни убитых и 400 тыс. беженцев. Несмотря на трагические события, 10 октября 2010 г. в стране прошли парламентские выборы, признанные сторонними наблюдателями первыми свободными и справедливыми выборами в Центральной Азии. В итоге депутатские места были равномерно распределены между пятью партиями, а сам Парламент приобрел возросшую значимость – благодаря конституционным поправкам, которые ограничили полномочия президента и укрепили парламентскую систему правления. Учитывая недавнюю историю, в конституцию была введена статья, гарантирующая, что ни одна партия в одиночку (т.е. без формирования коалиции) не может иметь абсолютного большинства. Таким образом, в стране вновь появилась конкурентная и открытая политика, со всеми достоинствами и недостатками. В смысле возможностей реализации приоритетов, коалиционное правительство было оценено рядом наблюдателей как самое слабое, с момента обретения независимости. Поэтому не удивительно то, что осенью 2011 г., в ходе предвыборной президентской кампании, основные кандидаты опять заговорили о необходимости конституционных изменений в целях дальнейшей концентрации власти в руках президента. Эту повестку дня с момента прихода к власти и проводит в жизнь избранный президентом Алмазбек Атамбаев, а иностранные наблюдатели вновь обеспокоены последствиями такого курса для развития демократии в стране.

Повторные циклы и их значение для будущего страны

Через 20 лет после обретения независимости Кыргызстан может выйти на третий виток порочного круга политической нестабильности: сравнительно открытая политическая борьба, затем концентрация власти и злоупотребления полномочиями, за которыми, в свою очередь, следует народное восстание – и всё вновь возвращается на круги своя. Для политической и экономической ситуации в стране эта разрушительная тенденция имеет далеко идущие последствия. Политика стала близорукой и сосредоточилась на экономических интересах властной элиты. Каждая группа имеет собственную повестку дня, в значительной степени определяемую экономическими интересами своего клана. Важные государственные должности переходят из рук в руки в результате их передачи политическим приспешникам – или продажи тем, кто дороже заплатит. Разрывая связь между достоинствами человека и его влиянием, такая система подтачивает принципы управления и, узаконивая коррупцию, вносит в политику лишнюю неопределенность. Не удивительно, что население разочаровалось не только в политиках как таковых, но и в демократии как институте коллективного принятия решений. Похоже, что страна

балансирует в точке, где веры нет никаким политикам, что создает огромное недоверие к любым потенциально честным кандидатам, которые могут появиться.

Нестабильность политики влечет за собой значительные негативные последствия для экономики. Из-за отсрочки необходимых реформ тормозятся инвестиции, а из-за смены властей, когда новые лидеры заняты присвоением активов, враждебным поглощением предприятий или переделом рынка контрактов, права собственности не гарантируются. Ярким примером является Джеруй, второй по величине золотой рудник в Кыргызстане. Разработка месторождения ведется уже более 10 лет, но с приходом каждой новой властной элиты условия контрактов не соблюдаются, а лицензии – отзываются. В результате рудник простаивает, хотя цены на золото находятся сегодня на рекордно высоком уровне. Коррупция принимает угрожающие размеры, что приводит к излишним расходам и чрезмерной бюрократизации любых предприятий, стремящихся работать в легальной экономике. Зато большая часть экономической активности (по ряду данных, до 70%) приходится на теневой сектор. Отсюда следует, что в расширении занятости фирмы не заинтересованы, поскольку, чем они крупнее, тем труднее им укрываться от хищного внимания регулятивных органов. Поэтому созданию рабочих мест в «белом», официальном секторе, серьезно препятствуют политическая нестабильность и та среда коррупции, кумовства и неуверенности, которую она порождает.

Обречен ли Кыргызстан еще раз пережить этот цикл? Не обязательно, но затягивание нынешней ситуации до бесконечности не делает её лучше. Парламентская реформа, новая редакция конституции, парламентские выборы в период между президентствами Бакиева и Атамбаева – всё это положительные признаки. К сожалению, после октября 2011 г. из-за споров и конфликтов между различными фракциями потенциал светлого политического будущего страны во многом утрачен. На поверхностном уровне рецепты по улучшению ситуации вполне очевидны. Чтобы строить расчеты на долгую перспективу и иметь широкую политическую опору, умножая общественное благо, а не преследуя корыстные цели, необходимо снизить потенциал извлечения экономической ренты из политической власти, и добиться деперсонализации и институционализации политических партий. Для уменьшения размеров коррупции нужна поддержка мер по обеспечению прозрачности путем поощрения диалога между государством и частным сектором в лице политически независимых предпринимателей и НПО. Кроме этого необходимо дерегулировать экономику и осовременить бюрократические процедуры. Для защиты прав собственности и четкого исполнения контрактов нужна реализация судебной реформы. К сожалению, когда дело доходит до осуществления рекомендаций и приведения в действие новых правил, оказывается, что проблемы кроются в деталях. Как и во многих странах, где государственное финансирование в значительной мере зависит от иностранных доноров, предыдущие правительства [Кыргызстана] были относительно успешными в проведении реформ по улучшению прозрачности и подотчетности – на бумаге. Однако на деле осуществление этих реформ продвигалось гораздо хуже. Большой проблемой становится закрепление результатов реформ и введение в действие новых норм в той среде, где одними из самых коррумпированных оказываются учреждения, отвечающие за соблюдение закона. Думая о благосостоянии граждан Кыргызстана, я питаю надежду на быстрые перемены, но трезвый экономист во мне высказывает серьезные сомнения.

Литература:

- Alesina, A., N. Ozler, N. Roubini and P. Swagel (1996), “Political Instability and Economic Growth”, *Journal of Economic Growth* 1, 193-215.
- Alesina, A., N. Roubini and G. Cohen (1997), “Political Cycles and the Macroeconomy”, Cambridge, MA, MIT Press.
- Engvall, J. (2011), “Flirting with State Failure: Power and Politics in Kyrgyzstan since Independence”, *Silk Road Paper*, CACI, Washington DC.
- Kupatadze, A. (2008), “Organized Crime Before and After the Tulip Revolution: the Changing Dynamics of Upperworld-Underworld Networks”, *Central Asian Survey* 27.
- International Crisis Group (2010), “The Pogroms in Kyrgyzstan”, *Asia Report* 193.
- Rogoff, K. (1990), “Equilibrium Political Budget Cycles”, *American Economic Review* 80, 21-36.