

## **Егор Гайдар: Построить действующую демократию сложнее, чем ее муляж**

*Но эту задачу придется решать. На стадии постиндустриального развития авторитарные и «закрытые» режимы сталкиваются с неизбежным кризисом.*

«Газета.Ru-Комментарии» публикует фрагменты главы **«Об устойчивости и гибкости политических систем»** из новой книги **Егора Гайдара «Долгое время. Россия в мире. Очерки экономической истории»**, которая готовится к печати в издательстве «Дело».

«Но без доверия [народа] государство не сможет устоять».

Лунь Юй. Древнекитайская философия

Формирование демократии налогоплательщиков, системы прав и свобод, гарантий частной собственности – все это создало в Европе предпосылки современного экономического роста. В некоторых странах (Англия, Голландия, США) эти институты сложились еще в условиях аграрного общества. В других они формировались на ранних этапах индустриализации. Демократические установления оказались устойчивыми в разной степени, иногда (Германия, Италия, Япония) они демонтировались. Однако на стадии постиндустриального развития складывается консенсус по вопросу о том, что представительная демократия, основанная на всеобщем избирательном праве, – единственно возможная форма политического устройства.

**О связи уровня экономического развития и характера политических институтов**

С. Липсет в 1959 году обратил внимание на связь между экономическим развитием, измеряемым уровнем душевого ВВП, и характером политических институтов. В последующие десятилетия это было предметом дискуссии политологов и экономистов. Результаты исследований показывают, что, как это случается с взаимосвязями долгосрочных тенденций социально-экономического и политического развития, они менее жесткие, чем представлялось первооткрывателям. В странах западноевропейской традиции устойчивые демократии, как правило, формируются при уровнях душевого ВВП более низких, чем в странах догоняющего развития. В богатых ресурсами странах, где основную часть доходов государства составляют различные виды рентных платежей, при высоких уровнях душевого ВВП сохраняются традиционные монархии или авторитарные режимы. Существуют очевидные исключения. Индия – пример функционирующей демократии с низкими для такого политического устройства параметрами экономического развития. Сингапур – одно из наиболее развитых государств мира, сохраняющее авторитарный режим. Но в целом выявленные С. Липсетом закономерности – резкое повышение вероятности существования стабильных демократий при выходе на высокие уровни экономического развития и связанные с ними характеристики социальной структуры (уровень образования, урбанизации) – подтвердились.

В статичном аграрном обществе неизменность установлений, верность традициям – залог стабильности. Здесь нет нужды в регулярных инновациях. В условиях современного экономического роста, который сам является процессом масштабных социально-экономических перемен, высок спрос на способность общества и элит регулярно проводить реформы сложившихся, закреплённых традициями социально-экономических структур. На данной стадии развития это условие успешной адаптации страны к новым вызовам, способности сохранить место в группе лидеров.

Ранние этапы современного экономического роста, связанные с ними радикальные изменения социально-экономической структуры создают серьезные риски для стабильности политических институтов. Традиционные аграрные общества – как правило, стабильные монархии, хотя и переживают потрясения под влиянием «династического цикла». Высокоиндустриальные и постиндустриальные общества в подавляющем большинстве случаев – стабильные демократии. Но между этими двумя уровнями – период политической нестабильности молодых, неустойчивых демократий, социальных революций, тоталитарных экспериментов, неустойчивых авторитарных режимов.

Бедные страны нестабильны не потому, что они бедны, а потому, что они стараются стать богатыми. Наибольший уровень насилия (смертность от причин,

связанных с насилием) не в самых бедных странах (с доходами меньше \$100 на человека в год – данные за 1950–1960 годы в долларах конца 1950-х годов), а в следующей группе – с доходами от \$100 до \$200 на человека в год<sup>1</sup>. В ряде случаев наложение кризисов, конфликтов и противоречий приводит к социальным потрясениям, революциям, открывает дорогу периодам политической нестабильности. Иногда национальной политической элите удается урегулировать эти конфликты, ограничившись верхушечными переворотами, слабо затрагивающими большинство населения. Нередко на смену традиционной монархии приходит не устойчивая демократия, а череда нестабильных демократий, перемежающихся с авторитарными режимами. Созданию предпосылок стабильности демократических институтов препятствует отсутствие стоящей за ними традиции, обеспечивающей историческую легитимацию. Препятствует этому и острота социальных конфликтов раннеиндустриальной эпохи.

### **Зрелая демократия и ее альтернативы**

Для молодых демократий Восточной Европы и стран Балтии, сформировавшихся после краха Советской империи, консенсус элит в отношении стратегического курса развития – возвращение в Европу, тесное сотрудничество с Евросоюзом и НАТО, в перспективе вступление в эти организации – задавал каркас политической стабильности. При всей остроте предвыборной полемики после выборов независимо от их исхода политический и экономический курс претерпевал ограниченные изменения. Европейские стандарты задавали требования к соблюдению демократических прав и свобод, проводимой бюджетной и денежной политике, уровню инфляции, стандартам защиты частной собственности, регулированию банковской системы. Эти страны имели возможность импортировать политическую стабильность, облегчив себе первые годы существования демократических институтов. Но за это приходится платить.

Сложившиеся европейские установления – продукт развития постиндустриального общества – отражают накопившиеся в нем проблемы. Их заимствование восточноевропейскими странами, находящимися на более низком уровне развития,

---

<sup>1</sup> Модернизация всегда вызывает кризис традиционной политической системы, но отнюдь не всегда создание современной политической системы. Если развитость приносит стабильность, то развитие (модернизация) приносит нестабильность. См.: *Huntington S. P. Political Order in Changing Societies. New Haven-London: Yale University Press, 1968. P. 41.*

создает серьезные трудности в обеспечении устойчивого экономического роста. Возможность использовать гибкость установлений ранней демократии для решения долгосрочных социальных и экономических проблем, порождаемых постиндустриальным развитием, здесь оказалась ограниченной. Импортируя стабильность европейских институтов, восточноевропейские страны импортируют и их ригидность.

Странам, не имевшим возможности импортировать политическую стабильность и обеспечить на этой основе устойчивость молодой демократии, приходится решать эту задачу самостоятельно.

Один из известных ответов на вызовы, связанные с отсутствием демократических традиций: формирование авторитарного режима, основанного на личной власти диктатора. Иногда ему ставят прижизненные памятники. При более цивилизованных формах памятников не ставят, но суть дела от этого не меняется.

Догоняющее развитие создает предпосылки для широкого участия государства в экономике. Технологический образ желаемого будущего задан идущими впереди странами, имеющимся у них набором знаний и технологий. Возможности продвижения к нему зависят от темпов роста инвестиций в национальную экономику. Авторитарный характер власти, проводящей политику индустриализации, позволяет снять ограничения, накладываемые демократией налогоплательщиков. Опыт последних двух веков показывает, что авторитарные режимы совместимы с ранними этапами современного экономического роста, более того, для стран догоняющей индустриализации это характерная форма правления. Крестьянское население, владеющее землей или не переобремененное чрезмерно высокими арендными платежами, обеспечивает таким режимам надежную базу.

На стадиях зрелого индустриального развития, в условиях постиндустриального общества начинается кризис и крушение авторитарных режимов.

Эмпирические исследования показывают нестабильность авторитарных режимов в высокоразвитых постиндустриальных обществах. Лишь в крайне богатых ресурсами и относительно малонаселенных государствах недемократический режим (как правило, традиционные монархии) оказывается долгосрочно стабильным. (См.: *Przeworski A. et al. Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990. Cambridge University Press, 2000. P. 50.*) Урбанизация, рост уровня образования подрывают их социально-политическую базу. Городское население, имеющее среднее и высшее образование, как показывает опыт, – ненадежная опора для авторитаризма. Оно предъявляет спрос на политические права и свободы. В отличие от неграмотного

крестьянства раннеиндустриальной эпохи городское население, интегрированное в глобальный, открытый мир, знает, как организована политическая система в развитых странах. Если раньше представление о демократии как о естественной организации политической системы, доказавшей свою эффективность, было уделом привилегированного меньшинства, то на новом этапе оно получает широкое распространение.

В то же время переход к постиндустриальной эпохе подрывает основы экономической эффективности политики авторитарных режимов. (Характерная черта экономической политики авторитарных режимов – ее ориентация на расходные статьи бюджета, в которых наиболее велика возможность хищения средств. Разумеется, были и исключения, например, Чили при А. Пиночете, но в целом это правило пробивает себе дорогу. Государства, имеющие репутацию коррумпированных авторитарных режимов, как правило, необычно много для своего уровня развития тратят на инфраструктурные проекты, в рамках которых трудно проконтролировать обоснованность затрат, например, в 1975 году военное правительство Нигерии, если верить документам, произвело закупки цемента в масштабах, превышающих производственные возможности Западной Европы и Советского Союза.) Исчерпание возможностей промышленной политики как инструмента развития, перемещение ее центра тяжести на защиту «заходящих отраслей», рост роли организаций, обеспечивающих создание и распространение новых знаний, – все это снижает роль государственных инвестиций как фактора экономического роста. В странах, на 2–3 поколения отстающих в своем развитии от государств-лидеров и близких по уровню душевого ВВП к крупным странам послевоенной Западной Европы (таких, как Испания, Португалия, Греция, Южная Корея, Бразилия, Аргентина и т.д.), начинается демонтаж авторитарных установлений, формирование молодых демократий.

В условиях урбанизированного, образованного общества надолго убедить людей в том, что неизбранный человек должен решать, как им жить, – неразрешимая задача.

Раньше или позже диктатор умирает, бежит или его убивают, памятники сносятся. За этим рассыпается вся политическая конструкция авторитарного режима, ставятся под сомнение сложившаяся структура распределения собственности, ранее заключенные контракты. Созданные под предлогом обеспечения стабильности, авторитарные режимы сами оказываются источником потрясений. Автократ в современном обществе, как правило, вынужден постоянно доказывать, что его режим – временная мера, переходный период, после которого он непременно восстановит демократию.

## Что несет с собой «закрытая», или «управляемая», демократия

Альтернативный способ решения проблемы политической стабильности – формирование «закрытых», или, что то же самое, «управляемых», демократий. Это политические системы, в которых оппозиция заседает в парламенте, а не сидит в тюрьме; регулярно проводятся выборы; нет массовых репрессий, существует свободная пресса, если это не относится к средствам массовой информации, имеющим выход на общенациональную аудиторию, и правительство можно критиковать не только на кухне, но и на улице, в газетах, в парламенте. Нет пожизненного диктатора, политическая элита договорилась о механизмах регулярной передачи власти<sup>2</sup>. Примеры таких режимов известны: это Мексика на протяжении десятилетий после революции, Италия после второй мировой войны и до конца 1980-х годов, Япония того же периода<sup>3</sup>. Есть все видимые элементы демократии за одним исключением: исход выборов предопределен, от избирателей ничего не зависит<sup>4</sup>. Гражданин может думать что угодно, но на выборах победит либерально-демократическая партия Японии, она же сформирует правительство. В Мексике преемником президента станет тот, кого он сам выбрал и, как правило, назначил министром внутренних дел. В течение многих лет мексиканская и японская системы правления рассматривались в качестве примера для подражания во многих государствах Латинской Америки и Азии. Именно неспособность обеспечить устойчивое функционирование такой системы нередко становилась базой формирования откровенно авторитарных режимов.

---

<sup>2</sup> В некотором смысле смена власти в условиях «закрытых» демократий напоминает устройство преемственности в Риме периода принципата. Только там оно опосредовалось не контролируемые выборы, а усыновлением наследника. Для современного мира это все-таки экзотика.

<sup>3</sup> Разумеется, нельзя игнорировать различия этих режимов. В Мексике ограничения демократических свобод были более явственными, Конституция прямо закрепляла привилегированную позицию правящей партии. В Японии и Италии конституционные основы государственного устройства соответствовали всем нормам реально функционирующей демократии. Однако, на наш взгляд, тот факт, что на протяжении многих десятилетий политическая система этих стран де-факто исключала реальную конкуренцию, позволяет объединить их общим термином – «закрытые» демократии.

<sup>4</sup> По определению Пшеворского, демократия – это система, в которой правящие партии проигрывают выборы. Если пользоваться им, то «закрытые» демократии в собственном смысле этого слова демократиями не являются. Однако многие черты, присущие демократическим режимам, в них присутствуют. См.: *Przeworski A. et al. Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990.* Cambridge: Cambridge University Press, 2000. И в Восточной Европе присутствуют факторы, стимулирующие формирование режима закрытой демократии. Так, в стабильной демократической Чехии убеждение основных участников политического процесса в том, что коммунистическая партия, не отказавшаяся от своего прошлого, должна быть исключена из числа возможных партнеров, участвующих в формировании правительства, порождает в последние годы либо странные коалиции серьезно отличающихся по своим политическим приоритетам партий, либо политическую нестабильность.

Развитие событий в России на протяжении последних лет позволяет предположить, что значительная часть политической элиты именно такую организацию политического процесса считает образцовой или, по меньшей мере, пригодной для России на ближайшие десятилетия. Этот тезис достоин обсуждения. Подобные режимы позволяют надолго сохранять политическую стабильность. Эрнесто Че Гевара, профессиональный революционер, в свое время писал, что революция не имеет шансов на успех, если речь идет о свержении правительства, которое пришло к власти на основе народного голосования, в какой бы степени достоверно оно ни было, и которое сохраняет хотя бы внешние формы конституционной законности. Именно сохранение видимости политической конкуренции, свободных выборов и конституционного режима – черта, отделяющая «закрытые» демократии от откровенно авторитарных режимов. Однако надо понимать последствия выбора такой стратегии политического развития.

Общеизвестная черта «закрытых» демократий – широкое распространение коррупции<sup>5</sup>.

Сам по себе демократический режим не является гарантией от коррупции. Но его отсутствие делает ее неизбежным элементом политической и экономической жизни<sup>6</sup>. Если учесть, что широкое распространение коррупции в российской власти – явление многовековое и имеет давнюю традицию, вспомнить о безуспешных попытках Петра I справиться с ней мерами административного воздействия, то легко понять, какую траекторию развития российской государственности на десятилетия мы зададим, сформировав режим «закрытой» демократии. Никакими ритуальными кампаниями, никакими громкими процессами с этой проблемой не справиться. Она неразрывно связана с характером режима, организацией политического процесса, который формируется в ее рамках.

---

<sup>5</sup> По распространению коррупции «закрытые» демократии могут поспорить с авторитарными режимами. Так, в Италии в период существования «закрытой» демократии потребление цемента, по официальной статистике, было вдвое выше, чем в США. Впоследствии анализ многих строительных проектов в Италии показал, что единственным их разумным основанием были «откаты» тем, кто мог принимать решения о расходовании государственных ресурсов. См.: *Della Porta D. Actors in Corruption: Business Politicians in Italy // International Social Science Journal. Vol. 48. 1996. P. 349–364.*

<sup>6</sup> Связь формирования режимов «закрытых» демократий с широким распространением коррупции, ее укоренением в политической культуре, с механизмом, который обуславливает эти взаимосвязи, посвящен большой массив литературы. См., например: *Della Porta D. Actors in Corruption: Business Politicians in Italy // International Social Science Journal. Vol. 48. 1996. P. 349–364.* Характерная черта «закрытых» демократий – преследование тех, кто изменяет правящей партии. Шантаж является невидимой формой, цементирующей политические классы. О подобной практике в Мексике см.: *Cothran D. A. Political Stability and Democracy in Mexico: The «Perfect Dictatorship»? Westport, CT: Praeger, 1994. Vol. 113. 1998. P. 447–470; Crozier M., Huntington S.P., Watanuki J. The Crisis of Democracy. New York: New York University Press, 1975. P. 127–129.*

Еще одна характерная черта «закрытых» демократий – их склеротичность, негибкость. Откровенно авторитарные режимы и эффективно функционирующие демократии бывают способны на проведение глубоких структурных реформ. Авторитарный режим в Чили при А. Пиночете<sup>7</sup> и устойчивые демократические институты Великобритании при М. Тэтчер – очевидные тому примеры. В «закрытых» демократиях с течением времени выстраиваются хорошо организованные группы, способные защищать частные интересы, останавливать реформы, необходимые для страны в целом, но невыгодные им. Япония, столкнувшаяся с одним из самых тяжелых экономических кризисов в крупной развитой стране в конце XX в. и оказавшаяся неспособной провести необходимые реформы в течение 15 лет, – наглядное тому подтверждение. В мире XXI в., где гибкость, способность менять установления, структуры, реагировать на вызовы времени – важнейший залог способности выдерживать глобальную конкуренцию, выбор в пользу «управляемой» демократии представляет серьезную угрозу устойчивому экономическому росту.

К тому же важнейший фактор конкурентоспособности национальной экономики в условиях постиндустриального развития (если Россия не собирается ориентироваться исключительно на сырьевые отрасли) – способность воспроизводить и сохранять высококвалифицированные кадры.

Опыт показывает: тот, кто может конкурировать на мировом рынке квалифицированной рабочей силы, хочет, чтобы его мнение при обсуждении проблем той страны, в которой он живет, было услышано.

Формирование режима «закрытой» демократии – прямой путь к ускорению «утечки мозгов».

Современный экономический рост – динамичный процесс, требующий радикальных изменений в институциональных установлениях. Но этот процесс, связанный с формированием институтов, гарантирующих права и свободы, с демократией налогоплательщиков, порождает тенденции к усилению склероза политической системы, делает проведение необходимых реформ все более сложным. Станет ли это базой замедления развития, выхода на новое плато, подобное тому, которое было характерно для эпохи аграрных цивилизаций, покажет время. Делать подобные прогнозы – занятие неблагодарное.

---

<sup>7</sup> Правда, надо признать, что режим Пиночета в этой связи – редкое исключение в XX веке. Гораздо большее распространение имели популистские и коррумпированные режимы.

Для стран догоняющего развития, многие из которых относятся к группе молодых, нестабильных демократий, есть очевидная развилка. Они могут использовать свои преимущества – слабость политических лобби, представляющих группы интересов, а также широту политического маневра для проведения структурных реформ, необходимых для адаптации к постиндустриальным условиям на ранних стадиях развития, когда проблемы, стоящие сегодня перед странами-лидерами, не обострились до предела, не стали трудноразрешимыми.

Это и происходит сегодня по ряду важнейших направлений. Хотя реформа пенсионной системы, связанная с введением ее накопительной формы, была начата в авторитарном Чили, в дальнейшем именно молодые демократии оказались в числе стран, энергично последовавших по этому пути. Они же стали лидерами радикальных реформ системы налогообложения, о необходимости которых многие годы говорили экономисты в странах – лидерах современного экономического роста. Если такие реформы идут на фоне упрочения и развития демократических институтов, обретения ими исторической легитимации, это дает странам догоняющего развития возможности преодолеть дистанцию, отделяющую их от лидеров, сохранив шансы на долгосрочно устойчивые темпы экономического роста.

Построить в России действующую демократию, разумеется, сложнее, чем ее муляж. Но эту задачу придется решать. Не надо иллюзий. Мы живем в мире XXI в., а не XVIII в.

Глобальный характер обмена информацией, быстрые, масштабные социально-экономические изменения, современный характер общества не дают шансов на сохранение устойчивых недемократических режимов.