

*Т.Е.Ворожейкина,
ИМЭМО РАН,
Московская высшая школа
социальных и экономических наук*

Демократия и экономическая реформа. Опыт сравнительного анализа России и Латинской Америки

По мере того как нарастало разочарование в реальных результатах политических и экономических реформ, все больше пессимизма высказывалось в отношении перспектив демократии и рынка в России, с одной стороны, и шире распространялись представления об уникальности переживаемой Россией трансформации — с другой. Очевидное нарастание авторитарных тенденций интерпретируется как результат не только "неготовности" российского общества к демократии, но и непригодности западной модели демократии в России. Социальные последствия экономической либерализации рассматриваются, главным образом, в катастрофической перспективе, ведущей либо к взрыву, либо к такому уровню социальной деградации и политической дестабилизации, реальным выходом из которой может стать только тот или иной вариант авторитарного режима. Формальные демократические институты и правила политической игры, с этой точки зрения, не только не способствуют демократизации и плюрализации других сфер жизни общества, но, напротив, благоприятствуют формированию олигархических групп, становятся формой и прикрытием усиливающегося авторитаризма и неограниченного произвола сильных в экономике и социальных отношениях.

Насколько адекватно отражают подобного рода оценки российскую действительность, и в какой мере можно связывать наблюдаемые процессы со спецификой России? Так ли велика эта специфика, чтобы говорить о принципиальной неприменимости общемировых закономерностей и тенденций к нынешней российской ситуации?

С одной стороны, очевидны особенности, связанные с цивилизационным и историческим развитием России, с доминированием

государства (власти) в структурировании экономических, социальных и политических отношений, с имперским наследием, с типом политической культуры и со многим другим. С другой стороны, несомненна и включенность России в "третью волну" процессов демократизации развернувшихся в современном мире с середины 70-х годов. Отличительной особенностью этой волны, начавшейся в странах Южной Европы и затем последовательно распространившейся в Латинской Америке, Африке, Южной и Юго-Восточной Азии, Восточной и Центральной Европе, является тесная взаимосвязь и взаимообусловленность политических и экономических реформ, одновременные становление демократических политических институтов и либерализация экономики, переход к рыночным механизмам как основному регулятору экономической деятельности. Параллельные процессы политической демократизации и экономической либерализации, в свою очередь, переплетаются с процессами глобализации мировой экономики, диктующими единые экономические правила, общие стандарты потребления, все более близкие культурные нормы, правила социального регулирования и политического поведения стран с самым разным культурным и цивилизационным наследием, с разными историческими и политическими традициями¹. То, какими будут эти правила и нормы, в каких формах будет развиваться глобализация, является предметом ожесточенной политической борьбы во всех странах мира, включая наиболее развитые. Однако в том случае, если включенность России в современный мир сохранится, если она и дальше будет идти в направлении все большей открытости экономики и общества, если не наступит новый период внешнеполитической изоляции и экономической автаркии, то российское общество неизбежно и в растущей мере будет сталкиваться со всеми проблемами, порожденными глобализацией, и будет вынуждено адаптироваться к ним и интериоризировать их.

Для того чтобы реально оценить масштаб этих проблем, их специфику и основные тенденции развития, полезным представляется сравнение России со странами и регионами, переживающими сходные процессы в общем глобальном контексте. С моей точки зрения, современная ситуация в странах Латинской Америки дает наиболее интересный материал для сравнительного анализа политической демократизации и того, как воздействуют на нее социальные и экономические проблемы, порожденные либерализацией экономики. Сравнение России с Латинской Америкой является более продуктивным, чем сравнение с Центральной и Восточной Европой, несмотря на общность послевоенной исторической судьбы и близость социаль-

¹ *Canclini N.G. Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalization. Mexico; Grijalbo, 1995.*

но-экономического и политического устройства стран "реального социализма". Дело в том, что страны Центральной и Восточной Европы, хотя и с разной скоростью, но все в большей мере втягиваются в общеевропейское развитие (в экономическом, институциональном, социокультурном и политическом планах). Эта вовлеченность, если и не решает большинства проблем, то, несомненно, сглаживает их остроту и открывает позитивную перспективу для значительной части населения. В России, как и в Латинской Америке, ситуация в этом плане принципиально иная: представляя собой отдельные миры, цивилизации и континенты, оба эти региона оставлены "один на один" со своими многообразными и все более обостряющимися проблемами¹.

Кроме того, современная Россия сближается с крупнейшими странами Латинской Америки по ряду важнейших параметров. Во-первых, это достаточно близкий уровень экономического развития, измеряемый доходом на душу населения². Во-вторых, и в России, и в странах Латинской Америки синхронные процессы политической демократизации и экономической либерализации развернулись на сходном социально-экономическом фоне. Созданный в годы форсированной индустриализации и ориентированный, главным образом, на внутреннее потребление, сектор крупного промышленного производства оказался неконкурентоспособным в условиях открытия экономики, которое неизбежно вело, хотя и в разной степени, к деиндустриализации и связанным с ней тяжелым социальным проблемам. Различия между СССР и Латинской Америкой в роли государственной собственности и государственного регулирования, несомненно, важные сами по себе, выглядят второстепенными по сравнению с общей для них неэффективностью и низкой конкурентоспособностью как государственного (в России), так и защищенного высокими таможенными барьерами крупного частного сектора (в Латинской Америке).

В-третьих, в большинстве стран Латинской Америки происходит не столько восстановление демократических институтов и правил игры, сколько создание их заново. Лишь в Чили и Уругвае, где до 1973 г. существовали устойчивые демократические институты, представительные органы власти и влиятельные политические партии,

¹ Определенным исключением выглядит только Мексика, входящая в Североамериканское соглашение о свободной торговле. Хотя и здесь колоссальные финансовые усилия, предпринятые США для спасения финансовой системы Мексики в 1995 г., ни в коей мере не смягчили вызванные финансовым крахом социальные и политические проблемы.

² В 1992 г. ВВП на душу населения составлял: в Мексике — 3470 долл., в Бразилии — 2770, в России — 2400 долл. По паритету покупательной способности соответственно: в Мексике — 7170 долл., в России — 6930, в Бразилии — 5240 долл. (World Bank. World Development Report. N.Y.: Oxford University Press, 1994. Tab. 1. P. 162—163; Tab. 30. P. 220—221.)

можно говорить о становлении демократической традиции, предшествовавшей военным режимам. Во всех остальных странах континента представительные органы в краткие периоды своего функционирования были слабыми и неустойчивыми, и часто лишь прикрывали отнюдь не демократический характер власти. Поэтому стоящие перед латиноамериканскими странами задачи укоренения демократических институтов и правил игры сходны с теми, с которыми сталкивается Россия, хотя несомненно, что масштабы и глубина необходимой демократической трансформации у нас гораздо больше. В-четвертых, на новые латиноамериканские демократии, так же, как и на российскую, возлагались и народом, и интеллектуалами колоссальные надежды: "Мы смотрели на демократию не только как на желательную форму политического устройства, но и как на адекватный (хотя, вероятно, медленный) путь установления более справедливого и эгалитарного общества"¹.

Вместе с тем демократические реформы в Латинской Америке начались на пять—десять лет раньше, чем в России и Восточной Европе. Многие из тех проблем и процессов, с которыми столкнулась затем Россия, в странах Латинской Америки возникли раньше и могут быть изучены в более длительной перспективе.

В начале 90-х годов процесс демократизации в Латинской Америке развивался по восходящей и казался в целом успешным. Институты власти, сформированные демократическим путем, продемонстрировали высокую степень устойчивости, несмотря на катастрофические провалы в экономической политике в 80-х годах и на сохраняющиеся авторитарные тенденции, идущие как извне, от отстраненных от власти военных, так и изнутри новых демократий, прежде всего от президентской власти. Попятные движения, как, например, разгон парламента президентом Перу Альберто Фухимори, оказались эпизодами, и не привели к обращению вспять всей тенденции демократического развития, как это случилось в конце 60-х — начале 70-х годов². К середине 90-х годов передача власти от одной политической силы к другой в рамках воссозданных демократических институтов произошла во всех странах континента, а в некоторых даже два или три раза. Ни одна из сколько-нибудь влиятельных политических сил континента во всех частях политического спектра не ставила под вопрос существующую политичес-

¹ *O'Donnell G. Transitions, Continuities and Paradoxes // Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective / Ed. S.Mamwarng, G.O'Donnell, J.S.Valenzuela. Notre Dame: University of Notre Dame, 1992. P. 17.*

² Уже в 1993 г, после принятия новой конституции, в Перу были проведены новые парламентские выборы, которые бойкотировала часть политических партий. В 1995 г во всеобщих выборах участвовали все основные политические силы страны.

кую систему, в обществе сложился широкий демократический консенсус; борьба, хотя и очень жесткая, шла за изменение политических норм и правил игры, но не за их разрушение, как это было в 70-х годах, когда существовала мощная антисистемная оппозиция справа и слева.

В Аргентине, Перу, а затем и в Бразилии именно демократическим режимам удалось стабилизировать экономику в начале 90-х годов и обеспечить неплохие темпы экономического роста, на уровне 5—7% в год. (Важно, однако, помнить, что в Чили и Мексике это было достигнуто в условиях авторитарного и полуавторитарного режимов.) Инфляция во всех странах, осуществивших экономическую реформу, сократилась с трех- и четырехзначных цифр в годовом выражении до двузначных, как в большинстве случаев, или даже до нулевых значений, как в Аргентине. В результате уменьшения инфляции в 1990—1995 гг. впервые началось, пусть небольшое, но сокращение относительного уровня бедности, особенно значимое после того, как в первое десятилетие демократического развития, в 1980—1990 гг., она увеличилась во всех без исключения странах континента¹.

И хотя перечень социально-экономических успехов этим, *по* сути дела, ограничивался, новые латиноамериканские демократии в начале 90-х годов отчасти реабилитировали себя в глазах общества за экономические провалы второй половины 80-х годов. Более того, именно эффективность экономической политики правительства играла решающую роль в завоевании поддержки населения. Нынешний президент Бразилии Фернандо Энрике Кардозо победил на выборах 1994 г., главным образом, потому, что для большинства бразильцев он был автором плана "Реаль", приведшего к резкому сокращению инфляции в стране. В тех странах, где последовательность неолиберального экономического курса обеспечивалась путем грубого нарушения демократических процедур, как в Перу, или ущемления исполнительной властью прав представительных органов, как в Аргентине, значительное большинство населения поддержало действующих президентов, переизбрав их в 1995 г. на второй срок.

Однако к середине 90-х годов нерешенность старых и накопление новых социально-экономических проблем стали приводить к сбоям. Ни в одной из стран континента, кроме Чили, не удалось обеспечить устойчивый экономический рост. Экономический подъем начала 90-х годов, особенно в Аргентине и Мексике (которые были субъектами главных латиноамериканских "success stories"), базировался на таком неустойчивом факторе, как приток капиталов извне, вызванный высокими внутренними ставками банковского процента, значительно превышавшими в тот период соответствующие про-

¹ The Economist. 1996. Vol 341. N 7994. Nov 30. P. 23.

центные ставки в США¹. Экономический подъем в США быстро свел это преимущество на нет. Неожиданное нарушение политической стабильности в Мексике в результате вооруженного выступления крестьян-индейцев в начале 1994 г. и противоречий в правящей партии, выразившихся, в частности, в убийстве официального кандидата на пост президента, привело к массовому "бегству" капиталов из страны и в конце 1994 г. поставило Мексику на грань государственного банкротства. Финансовый кризис в Мексике вызвал цепную реакцию оттока капиталов и, как следствие, падение темпов роста ВВП и сокращение промышленного производства во всех остальных латиноамериканских странах, за исключением Чили. При этом, чем более последовательной была либерализация экономики на предыдущем этапе, тем сильнее оказался удар кризиса: общеэкономический и особенно промышленный спад в Аргентине в 1995 г. был более глубоким, чем в Бразилии. И хотя в 1996 г. во всех основных латиноамериканских странах экономический рост возобновился, последствия спада 1995 г. не следует недооценивать. Он продемонстрировал сохраняющуюся неустойчивость латиноамериканских экономик и, что важно с политической точки зрения, низкий уровень доверия населения к национальным экономическим институтам.

Несмотря на свою кратковременность, спад в экономике усугубил все традиционные социальные проблемы. Вопреки обещаниям правительств, осуществление неолиберального экономического курса так и не внесло позитивных изменений в динамику социального развития в Латинской Америке, и в середине 90-х годов надежды на то, что это может произойти, стали еще более призрачными, чем раньше. Хотя доля людей, живущих ниже уровня бедности, сократилась, их абсолютная численность продолжала расти и охватывает более 1/3 населения континента. Неравенство в распределении доходов увеличилось как в тех странах, где оно традиционно было самым высоким (Бразилия и Перу), так и там, где в предыдущие десятилетия оно было меньшим (Аргентина и Мексика). Безработица, которая в 1990—1995 гг. выросла во всех странах, кроме Чили, либо держалась на изначально очень высоком уровне, либо резко увеличилась в результате финансового кризиса. Особенно болезненно ее рост воспринимался там, где ранее существовала система государственных социальных гарантий и мощная профсоюзная защита для городских трудящихся, как, например, в Аргентине и Мексике. Как и прежние десятилетия, компенсатором роста бедности и незанятости стал городской неформальный сектор, за счет которого выживало в разных странах от 1/3 до 1/2 населения.

¹ Это были, главным образом, национальные капиталы, "бежавшие" из этих стран в период высокой инфляции и экономической нестабильности.

Сбой в экономике и углубление социальных проблем оказали достаточно противоречивое воздействие на устойчивость демократических институтов и политической системы в целом. Социальный кризис выразился в росте преступности и в криминализации всех крупных латиноамериканских городов, жизнь, в которых становилась все менее безопасной и все более сегрегированной в социальном отношении. Относительно благополучное меньшинство все больше замыкалось в пространстве собственных домов и оффисов, личных автомобилей, огромных супермаркетов, где проводило значительную часть свободного времени. Улицы становились достоянием бедных, социально исключенных, маргиналов. Исторические центры многих городов деградировали и превращались в поселки нищеты. Параллельно с этим неэффективность и коррупция полиции и судов привели в последние годы к беспрецедентному росту частных охранных систем в Латинской Америке. Поскольку уход авторитарных режимов и политика либерализации во многих странах сочетались с фактическим бездействием государственных правоохранительных институтов, их граждане связывают рост преступности с демократией. Там же, где полиция и органы безопасности сохранили политическое влияние и контроль, как в Чили и Перу, их повсеместное присутствие ведет к очень высокой и раздражающе назойливой милитаризации городов. Совокупные расходы латиноамериканских стран на безопасность, как на государственную, так и на частную, достигают 13—15% ВВП, превышая все социальные расходы¹.

Современная ситуация в Латинской Америке вновь заставляет вернуться к проблеме политической эффективности президентской системы. Обсуждение этого вопроса в академических и политических кругах имеет уже достаточно длинную историю. Сторонники президентской системы указывают, как правило, на необходимость концентрации политической власти для последовательного осуществления экономической реформы. Аргентинский исследователь Х.К.Торре отмечает: "В переходных ситуациях, в которых преобладают высокая конфликтность и неустойчивый плюрализм, не позволяющий организованным акторам достичь обязывающих соглашений, не существует иных кандидатов на осуществление необходимого вмешательства в экономику, кроме президента"².

Противники президентской системы указывают на ее низкую эффективность и даже контрпродуктивный характер для достижения необходимого политического консенсуса. В объективно расколотом латиноамериканском обществе, где политические партии выражают

¹ The Economist. 1996. Vol. 341. N 7994. Nov. 30. P. 26.

² Torre J.C. The Politics of Economic Crisis in Latin America // Journal of Democracy. 1993. Vol. 4. N 1. Jan. P. 108.

интересы противостоящих социальных слоев и групп, президенту очень редко удается добиться стабильной поддержки своей политики большинством в парламенте. Выход из этой ситуации президенты ищут, как правило, на пути дальнейшего увеличения собственных полномочий, что в конечном счете приводит к углублению раскола в обществе¹. Исполнительная власть втягивается в нарастающую конфронтацию с законодательной, которая разрешается либо разгоном парламента, как в Перу в 1992 г., либо досрочным отстранением президента от должности, как в Бразилии в 1992 г. и Венесуэле в 1993 г., либо бесконечным "перетягиванием каната" между ними, как в сегодняшней Бразилии. Во многих ситуациях президентские полномочия, разрастаясь на бумаге, очень часто оказываются "пустыми" на практике, и все большая концентрация формальной власти не усиливает, а, напротив, ослабляет президента. Кроме того, регулярно возобновляющаяся борьба за президентский пост отнюдь не способствует плюрализации политической культуры общества. Отмеченные Ю.А.Левадой на примере президентских выборов 1996 г. в России примитивизация и дихотомизация политического пространства² характерны и для Латинской Америки и идут не только от особенностей общественного сознания, но также провоцируются и углубляются самой системой президентской власти.

В целом же опыт последнего пятилетия политической демократизации и экономической либерализации в Латинской Америке позволяет сделать несколько важных выводов. Во-первых, неолиберальный экономический курс является пока безальтернативным во всех странах континента. Ни одна оппозиционная политическая сила, в том числе наиболее влиятельная, как, например, Партия трудящихся в Бразилии, не выдвинула целостной и внутренне органичной позитивной программы, альтернативной неолиберальной. Все те, кто приходил к власти под популистскими лозунгами, как неоднократно упоминавшиеся уже президенты Менем и Фухимори, практически немедленно начинали осуществлять самые жесткие варианты неолиберального урегулирования. (Как это ни парадоксально, но многие их избиратели, особенно образованная их часть, и не ожидали ничего другого.)

Во-вторых, даже в условиях социального кризиса и серьезных сбоев в экономике демократические институты в Латинской Америке продемонстрировали высокую степень устойчивости. Они обладают собственной, достаточно автономной от социально-экономической,

¹ The Failure of Presidential Democracy / Ed. Linz J.J., Valenzuela A. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994; см. также сборник: Пределы власти. М., 1994. № 2.

² Левада Ю.А. Человек политический: Сцена и роли переходного периода // Экономические и социальные перемены. Мониторинг общественного мнения. 1996. № 4

логикой функционирования, собственной инерцией, которая нарастает по мере того, как власть демократическим путем переходит от одной политической силы к другой. Вместе с тем формальные демократические институты и правила игры создавали очень мало возможностей для значимого политического участия основной массы населения латиноамериканских стран, для эффективного контроля над властью и ее подотчетности обществу. Это вызывает растущее отчуждение общества от власти, народа от политики. Однако преодоление этого отчуждения, движение к подлинной демократии возможны лишь при сохранении существующих институтов и норм формальной демократии. Их стабильное функционирование является необходимым, хотя и сугубо недостаточным условием демократизации экономической, социальной и культурной сферы, иначе говоря, для становления основ гражданского общества.

Значительная часть того, что сказано о Латинской Америке, имеет отношение к процессам, происходящим в сегодняшней России. Конечно, масштабы необходимой трансформации у нас несопоставимо больше. Несомненна и гораздо большая сложность экономического и политического переустройства в России, по сравнению с Латинской Америкой, где все-таки существовали, пусть в уродливом и усеченном виде, и демократические традиции, и рынок.

В отличие от Латинской Америки, в России не было даже эпизодического экономического роста, напротив, произошло колоссальное падение производства, которое продолжается и по сей день. По прошествии пяти лет реформ оно уже не может быть отнесено на счет прошлой системы, и в массовом сознании демократия достаточно прочно ассоциируется с экономическим спадом и трудностями. Социальные проблемы, порожденные экономической реформой, нарастают, и, что более важно, воспринимаются они российским обществом с самого начала гораздо острее и болезненнее, чем в Латинской Америке, хотя масштабы и "качество" бедности, безработицы и неравенства в распределении доходов в России пока что гораздо ниже латиноамериканских¹. Даже снижение инфляции в 1995—1996 гг. не ставится общественным мнением в заслугу правительству, поскольку одновременные и очевидно связанные с этим задержки в выплате зарплат и пенсий не позволили беднейшим слоям населения ощутить быстрое и непосредственное облегчение от уменьшения инфляции. Вместе с тем, как показывает латиноамериканский опыт, даже очень серьезные экономические провалы сами по себе еще не являются роковыми

¹ См.: *Ворожейкина Т.Е.* Социальные последствия российских реформ в свете опыта Латинской Америки // *Мировая экономика и международные отношения.* 1995. № 6.

для демократических институтов, хотя, несомненно, снижают запас их прочности.

Если продолжать сравнение (исходя из умеренно оптимистической перспективы), то логично предположить, что осуществление экономических и политических реформ в России отстает на фазу, и Россия до сих пор находится на той стадии, на которой Латинская Америка была в 80-х годах. Существуют, однако, очень важные различия в политической ситуации, которые делают такое сравнение малопродуктивным. В отличие от Латинской Америки, в России не сложился широкий демократический консенсус, общество расколото не только и не столько по поводу политических норм и правил игры, сколько по поводу существующей политической системы как таковой. Ее легитимность низка во всех частях политического спектра общества, как среди правых, так и среди левых, как среди государственников, так и среди рыночников, все меньшая часть общества считает ее действительно демократической. И хотя в России не существует в настоящее время структурированной внесистемной политической силы (поскольку КПРФ в последнее время практически интегрировалась в систему), место, политическая ниша, общественная потребность во внесистемной оппозиции сохраняются, и существует влиятельный политический лидер — генерал А. Лебедь, стремящийся эту потребность использовать. Другое дело, что он одновременно старается опереться на влиятельные силы внутри системы, и вряд ли сможет и захочет в случае прихода к власти эту систему существенно изменить.

Представляется, что не экономика, а политика является наиболее слабым звеном в процессе демократизации России. Это в значительной степени связано с той негативной ролью, которую сыграл здесь режим президентской власти. Он оказался в России менее эффективным и более контрпродуктивным с точки зрения движения к демократии, чем президентские режимы в Латинской Америке. Колоссальные властные полномочия, сосредоточенные в одном месте и на одном человеке в условиях крайне низкой управляемости всеми общественными процессами, превратили этот пост, по сути дела, в фикцию. Болен ли Б.Ельцин, или он здоров — это ничего не меняет в существе реальных властных полномочий Президента. Разница заключается лишь в том, какого короля, живого или мертвого, играет его свита. Реальная же власть все больше сосредоточивается во внеконституционном пространстве, для которого суперпрезидентская система в России создает практически идеальные условия.

В стране сложилась система олигархического правления, основанная на единстве власти и собственности, на все более

прямом и даже персональном совпадении политически и экономически господствующих групп, на всех уровнях государственного управления, от федерального до регионального и районного Эта система имеет лишь формальное сходство с демократией, и, по сути дела, становится одним из серьезных препятствий для подлинно демократического развития страны Угроза авторитаризма в России в гораздо большей мере, чем в Латинской Америке, исходит изнутри сложившейся системы властных отношений, хотя последняя далеко не монолитна и существующие в ней противоречия создают определенные "зазоры" для независимого действия.

Если продолжать аналогию (теперь уже в пессимистической перспективе), то современная российская система по типу больше напоминает ту, которая существовала в Латинской Америке в период, предшествовавший установлению военных диктатур в 70-е годы. Ее главной опорой была финансовая и экспортно-сырьевая олигархия. Если это так, то выбор, перед которым стоит Россия, это выбор не между авторитаризмом и демократией, а между авторитарно-популистским и авторитарно-олигархическим режимами. При этом основные параметры экономической политики скорее всего сохранятся, так же, как и в Латинской Америке, в России нет реальной альтернативы неолиберальному курсу Так что генерал А.Лебедь, если он придет к власти, скорее всего, разделит судьбу всех современных популистов — от Менема до Фухимори. Несмотря на всю государственническую риторику, "на следующее утро" он, по всей вероятности, проснется сторонником экономического либерализма

Всякая аналогия, как известно, хромает, и, конечно, ситуация в России не может быть проанализирована лишь в сравнительной перспективе. Сравнение позволяет увидеть ограничители и возможности, которые не видны при изучении только внутренней ситуации. Сравнительный анализ позволяет, хотя и с существенными оговорками, экстраполировать на Россию те закономерности функционирования политической сферы, о которых говорилось выше. Так же, как и в Латинской Америке, формальные политические институты и правила игры в России обладают собственной логикой развития, и чем дольше они существуют, тем большую инерцию приобретают. Поэтому их сохранение, регулярное проведение выборов, даже в условиях господства олигархии, приобретают самостоятельное политическое значение. Только с этим может быть связана надежда на то, что в будущем демократические институты приобретут реальное содержание и станут фактором демократизации других сфер жизни общества.