

## 6. Восточная, Центральная и Юго-Восточная Европа

*Обзор событий и изменений в Албании, Боснии и Герцеговине (далее: Босния), Болгарии, Хорватии, Чехии, Эстонии, Косово, бывшей Югославской Республике Македония (далее: Македония), Венгрии, Латвии, Литве, Черногории, Польше, Румынии, Сербии, Словакии и Словении*

МАРТИН БРУЗИС

За последние два года в Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европе наблюдалось отсутствие прогресса в укреплении демократии при незначительном снижении качества рыночных институтов. В целом же данные Индекса трансформации—2010 свидетельствуют о том, что государства Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) добились большего успеха, чем юго-восточные европейские страны, в совершенствовании демократии и рыночной экономики. Разрыв между этими двумя субрегионами в развитии рыночных институтов несколько сократился, поскольку страны ЦВЕ — особенно Латвия и Венгрия — сначала больше, чем страны Юго-Восточной Европы (ЮВЕ), пострадали от финансового и экономического кризиса. Большинство юго-восточных европейских стран не были в той же мере открыты мировым финансовым рынкам и потому в феврале 2009 года, когда производился замер, еще были затронуты кризисом не столь сильно.

Разница между странами региона в качестве демократических институтов, напротив, увеличилась. Некоторый прогресс обозначился в нескольких странах ЦВЕ, особенно в Польше, тогда как в ряде стран ЮВЕ произошло снижение демократических стандартов. По показателям индекса качества управления, оценивающего продуктивность действий политических элит в демократических и рыночных реформах, страны ЦВЕ, начиная с Польши, тоже продемонстрировали улучшение.

Парламентские выборы в октябре 2007 года привели к смене правительства в Польше, что положило конец конфронтационной и поляризующей политическое поле политике премьера Ярослава Качиньского. Новое правительство стремилось повысить доверие общества к себе и инициировало важные реформы. Тяжелый экономический кризис вызвал волну протестов и беспорядков в Латвии, что вынудило правительство Айгара Калвитиса подать в отставку. Во всех трех государствах Балтии государственные расходы и заработная плата госслужащих были сокращены, чтобы не ставить под удар фиксированные обменные курсы их валют и избежать кризиса платежного баланса. В марте 2009 года венгерский премьер Ференц Дюрчань тоже ушел со своего поста ввиду начала экономического кризиса.



В Юго-Восточной Европе бывший сербский край Косово 17 февраля 2008 года объявил о своей независимости. Сербия, Россия и пять государств — членов ЕС отказались от его дипломатического признания. Создание суверенного и независимого Косово с 2007 года опирается на план Марти Ахтисаари, специального посланника генерального секретаря ООН в крае Косово. Этот план, который предусматривал предоставление Косово независимости, должен был реализовываться под наблюдением международного сообщества, опираясь на новую резолюцию Совета Безопасности ООН. Эта резолюция должна была прийти на смену резолюции № 1244 Совета Безопасности, ныне составляющей правовые рамки для международной администрации в Косово, руководимой Миссией ООН в Косово и многонациональными Силами по поддержанию мира (КФОР).

Однако из-за сопротивления России в Совете Безопасности резолюция № 1244 остается в силе, что привело к непростому сосуществованию трех пра-

вовых основ и центров политической власти в Косово: Миссии ООН и международного гражданского офиса, который пришел ей на смену, базируясь на плане Ахтисаари и при поддержке экспертов из Миссии Евросоюза по обеспечению верховенства закона в Косово (МОВЗ); демократически избранного парламента — Ассамблеи Косово; косовского правительства. По заявлениям правительства, оно представляет всех косовских граждан, но его отвергают большинство этнических сербов, проживающих в Косово.

Парламентские выборы в Сербии, которые состоялись 11 мая 2008 года, ослабили позиции националистов и позволили сформировать коалицию, где лидирует Демократическая партия президента Бориса Тадича. Тадич, намеревающийся привести Сербию в Европейский Союз, был переизбран на пост президента в феврале 2008 года. Вновь избранные власти Сербии по-прежнему сопротивлялись предоставлению независимости Косово, но не хотели заблокировать для Сербии возможность вступить в ЕС своей позицией по косовскому вопросу. Выборы в Хорватии, Македонии и Черногории привели к власти в этих странах правительства, ориентирующиеся на Евросоюз. В то же время политические представители в Боснии не смогли договориться о конституционных реформах, которые послужили бы необходимым предварительным условием для членства в Европейском Союзе.

По сравнению с другими регионами развивающегося и посткоммунистического мира, Восточная, Центральная и Юго-Восточная Европа по-прежнему имеет наивысшие средние показатели в том, что касается демократии, рыночной экономики и государственного управления. В целом такую ситуацию можно расценивать как успех. Однако политические транзиты начала 1990-х годов ни в коем случае не открыли легкой дороги к прочной демократии и рынку. Напротив, распались три социалистических федеративных государства, на их руинах возникли 12 новых государств, причем дезинтеграция бывшей Югославии сопровождалась военными действиями.

Высокие уровни консолидации можно отчасти объяснить перспективами присоединения к ЕС, что составляет важную внешнюю опору и дает стимулы к политическим и экономическим реформам. Кроме того, на руку реформаторам оказались несколько дополнительных факторов: сравнительно высокий уровень образования среди местного населения, изначальное отсутствие социальных диспропорций и классовых противоречий, ориентация на демократию и общественная мобилизация, разумные институциональные решения новых демократических элит при разработке конституций и полное развенчание социалистической и прочих авторитарных альтернатив (Brusis and Thiery 2003).

Босния и Косово — это исключения, если говорить о стандартном экспертном подходе при составлении Индекса трансформации. Некоторые из его вопросов здесь не слишком хорошо применимы, так как власть и отчетность местных правящих элит перед избирателями ограничены присутствием международных структур, которые осуществляют мониторинг их деятельности.

Поэтому было принято решение оценивать и засчитывать только действия местных элит, в то время как международные представители и организации отнесены к структуре внутренней политики.

### Состояние трансформации: демократия

Исходя из оценочных критериев Индекса трансформации, все государства Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы могут быть причислены к демократиям. В то же время им так или иначе свойственны разного рода недостатки. Отклонения в качестве демократического развития и в отношении заданных в Индексе трансформации Фонда Бертельсмана стандартов для конституционных демократических режимов касаются, в частности, слабостей гражданского общества и представительства политических интересов, а также коррупции в политике и устойчивого ограничения независимости судебной власти.

Правила проведения демократических выборов, напротив, соблюдаются в этом регионе достаточно последовательно. Демократически избранные представители не ограничены в своих действиях антидемократическими властными запретами или зонами, выведенными из-под действия конституции, все заметные политические акторы признают действенность демократических правил политической игры, а граждане поддерживают нормы демократии. Государственная монополия на применение насилия всерьез не оспаривается ни в одной из стран данного региона — за исключением Косово, где северная часть страны с преобладанием этнических сербов среди населения не признает ни Ассамблею Косово, ни правительство в Приштине. Во всех государствах региона наличествуют основные административные структуры. Кроме того, все они имеют светские режимы, а религиозные учреждения не имеют никаких привилегий в правовой системе или в применении политической власти.

Двенадцать из семнадцати государств Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы можно отнести к числу функционирующих либеральных демократий, которые полностью консолидированы либо близки к тому и имеют баллы по демократическому показателю в диапазоне от 8,0 до 9,8. Сербия попала в эту группу главным образом потому, что там налицо ослабление экстремистских политических групп, сопровождаемое растущим восприятием в обществе демократических норм. Другие пять государств, получившие баллы от 6,5 до 7,95, можно назвать несовершенными демократиями: это Албания, Босния, Косово, Македония и Черногория. Эти страны существенно отличаются от государств Восточной и Центральной Европы в том, что касается верховенства закона. Недавние демократические выборы в Албании и Македонии были омрачены проявлениями насилия, подтасовками и нарушениями. Босния, Косово и Македония отличаются неоднородностью в этническом плане и имеют недавнюю историю ожесточенных конфликтов, что препятствует укреплению демократических институтов.

Таблица 1

## Состояние трансформации: демократия

Демократии		Несовершенные демократии	
от 10 до 9 баллов	от 9 до 8 баллов	от 8 до 7 баллов	от 7 до 6 баллов
Чехия	Латвия	Македония	Косово
Словения	Болгария	Черногория	Босния и Герцеговина
Эстония	Хорватия	Албания	
Словакия	Румыния		
Литва	Сербия ▲		
Венгрия			
Польша ▲			

Таблица согласуется с данными Индекса трансформации—2010. Страны перечислены в порядке убывания баллов по показателю демократии. Стрелки показывают перемещение страны в более высокую или более низкую категорию по сравнению с данными Индекса трансформации—2008.

В Боснии и Косово государственная власть осуществляется под наблюдением международного сообщества и находится под защитой многонациональных сил по поддержанию мира. Боснийское государство состоит из двух образований с широкими полномочиями по самоуправлению: Федерации Боснии и Герцеговины (ФБГ) и Республики Сербской (РС). Босняки (боснийские мусульмане) и этнические хорваты являются преобладающими этническими группами в ФБГ, в то время как сербы доминируют в РС. ФБГ поделена на 10 кантонов, которые имеют широкие права по самоуправлению\*. Мониторинг этих структур осуществляет Высокий представитель, подотчетный Совету по достижению мира, объединяющему представителей 55 стран, а также международным организациям. Затраты и проблемы, связанные с управлением в Боснии, привели к активизации международных усилий по перестройке государства. Однако в 2006 году политические представители Боснии блокировали попытку конституционной реформы.

После того как Косово объявило о своей независимости, парламент РС в феврале 2008 года потребовал предоставления ему права провести референдум о независимости. Премьер-министр РС Милорад Додик пригрозил проведением плебисцита о выходе из состава федерации, если конституционная реформа поставит под вопрос статус Республики Сербской. Харис Силайджич, представитель боснийских мусульман в президиуме (коллективном высшем органе исполнительной власти), парировал требования и угрозы боснийских сербов призывом ликвидировать РС, поскольку, по его словам, она построена на геноциде. Подобные заявления свидетельствуют о растущей политической поляризации, которая идет рука об руку с сокращением народной поддержки совместного государства.

Представительный опрос общественного мнения в 2007 году показал, что 14,2 процента опрошенных не идентифицировали себя как граждан Боснии. Половина боснийских граждан отвергли конституцию, а 12,8 процента при-

\* Кроме того, область Брчко имеет в Боснии особый административный статус.

знали, что не исключают применения силы для достижения политических целей. Одним из следствий этого стало то, что Совет по достижению мира 26 марта 2009 года вновь продлил мандат Высокого представителя и его офиса (ОВП). Совет оговорил будущее закрытие ОВП достижением пяти целей, включая согласие в вопросе распределения государственной собственности, конструктивную координацию налогово-бюджетной политики в Боснии, наказание военных преступников и реформу судебной системы. В ноябре 2008-го и в начале 2009 года ведущим боснийским политикам удалось договориться по некоторым реформам, провести которые необходимо, чтобы ОВП был закрыт.

Помимо Боснии, под вопрос ставится легитимность одного только косовского государства. Большинство косовских сербов бойкотировали парламентские выборы в Косово в ноябре 2007 года. Их политические представители отвергли интеграцию сербских поселений в государство Косово. Вместо этого они поддерживали параллельные государственные структуры и в мае 2008 года провели местные выборы одновременно с местными выборами в Сербии — в нарушение распоряжений Временной администрации ООН в Косово.

Эстония и Латвия продолжают настаивать на доктрине гражданства, по которой русскоязычные меньшинства (составляющие 35—40 процентов населения этих государств) классифицируются как мигранты, что ведет к отказу в предоставлении им национального гражданства. Однако с тех пор как две названные бывшие советские республики получили независимость, растущее число постоянных жителей смогли натурализоваться и обрели полные гражданские права. В 2008 году 16 процентов жителей Латвии оставались лицами без гражданства, тогда как соответствующая цифра для Эстонии составила около 8 процентов.

В Македонии получила развитие модель разделения власти между этническим македонским большинством и албанской общиной (составляющей примерно 25 процентов населения). Охридское рамочное соглашение 2001 года, заключенное при международном посредничестве, подтвердило принцип консociальной демократии — пропорциональное представительство этнических групп и право вето у каждой группы. Эта практика формирования межэтнических правящих коалиций пережила парламентские выборы в июле 2008 года. Однако демократическое качество выборов, особенно в сельских районах, населенных этническими албанцами, пострадало от нападений на избирательные участки, перестрелок, вбрасывания фальшивых бюллетеней, «семейного голосования» (когда один человек, обычно мужчина, — глава семейства голосует от имени всех его членов), запугивания избирателей и вскрытия избирательных урн вооруженными злоумышленниками.

Албания и Румыния в 2008 году изменили свои избирательные системы. Албания от смешанной системы перешла к пропорциональной формуле при 12 избирательных округах и закрытых списках кандидатов. Новая система благоприятствует более крупным партиям и вынуждает независимых политиков местного уровня добиваться поддержки какой-либо из общенациональных партий. В Румынии ввели смешанную систему.

В числе 17 вопросов в Индексе трансформации относительно качества демократии баллы за свободу прессы с 2008 года упали довольно резко, особенно в Юго-Восточной Европе, но также в Словакии и Литве. Доклады по странам зафиксировали две самые явные опасности, грозящие независимости и плюрализму средств массовой информации. Во-первых, главенствующие правящие партии нарушают институциональную автономию государственных вещательных компаний в таких странах, как Босния, Хорватия, Косово и Черногория. Во-вторых, слабая финансовая база частных СМИ ставит их в зависимость от мощных бизнес-групп, порой сомнительных. Эти группы используют находящиеся под их контролем электронные и печатные СМИ для достижения собственных политических целей.

Журналисты, занимающиеся расследованиями, рискуют жизнью, если их воспринимают как угрозу деловым интересам подобных групп. Так произошло с двумя журналистами из хорватского еженедельника «Насионал», которые были убиты в октябре 2008 года. В 2007 году едва избежал смерти журналист из сербского еженедельника «Време». В сентябре 2008 года был избит владелец болгарского новостного интернет-сайта. На журналистов ежедневных газет «Република» и «Виести» в Черногории в рассматриваемый период тоже было совершено нападение. В боснийской Республике Сербской премьер-министр Додик оскорблял журналистов из Альтернативного телевидения и газеты «Дневни Аваз».

Правящие партии, особенно в несовершенных демократиях Юго-Восточной Европы, имеют склонность подрывать независимость законодательной и судебной ветвей власти. Ввиду слабости партийных организаций и отсутствия устойчивого круга сторонников среди избирателей, партии, контролирующие государственный аппарат, испытывают побуждение к использованию официальных постов и ресурсов в политике патронажа ради выстраивания сетей лояльных сторонников на основах кумовства. Поскольку такого рода покровительство необходимо для их политического выживания, партийные элиты пытаются монополизировать государственную власть. Поэтому они воспринимают независимые парламенты, президентов, суды и административные структуры не только как конституционные ограничения своей власти, но и как угрозу собственной ресурсной базе.

Несколько событий в период с 2007-го по 2009 год наводят на мысль, что правящие элиты занимаются централизацией своей власти в растущих масштабах. В Болгарии, Хорватии, Македонии, Черногории, Румынии и Сербии президенты, избранные в результате прямых выборов, располагают демократической легитимностью, которая позволяет им ограничивать власть премьер-министра и правящих партий. Президенты, принадлежащие к оппозиционным партиям либо им сочувствующие, пользуются своим положением, чтобы сдерживать правительство, — причем даже в тех странах, где у президента по конституции нет полномочий, позволяющих ему возобладать над парламентским большинством. Впрочем, такого рода «сожительство» закончилось в Македонии и Сербии в 2009 и 2008 годах соответственно. В июле 2007 года албанскому премьер-министру

удалось добиться избрания президентом своего заместителя по Демократической партии. Демократическая либеральная партия в Румынии, которая поддерживала президента Траяна Бэеску, вернулась к власти в результате выборов в ноябре 2008 года. Президент Черногории, избранный в апреле 2009 года, является близким доверенным лицом премьер-министра Мило Джукановича.

У парламентов в странах Юго-Восточной Европы пока нет достаточного технократического и политического опыта, чтобы держать правительства под контролем и помогать в законотворчестве. Исполнительная власть доминирует в законодательном процессе, а законодатели от оппозиции зачастую злоупотребляют своим присутствием в парламенте, используя его как платформу для протеста и конфронтации, но не для влияния на принимаемые законы.

В Македонии и Сербии бесплодность парламентских дебатов и процедур привела к тому, что правительства прибегают к созыву чрезвычайных сессий для принятия законов, из-за чего влияние парламента еще более ослабляется. Изучение парламентских резолюций в Болгарии обнаружило, что за период в три с половиной года при голосованиях более чем в половине случаев процедурные правила нарушались, поскольку необходимый кворум членов парламента отсутствовал. В Албании, Македонии и Черногории представители оппозиции бойкотировали парламента, протестуя против решений, принятых большинством голосов, в которых игнорировались их интересы. В Боснии парламента федерации, премьер-министр Никола Шпирич и делегаты от Республики Сербской в течение нескольких месяцев бойкотировали работу парламента и правительства в знак протеста против решения Высокого представителя упростить процедуры их работы.

Албанский парламента 21 апреля 2008 года ратифицировал конституционные поправки, которые вводят конструктивный вотум недоверия и наделяют премьер-министра властью распускать парламента в случаях, когда вотум недоверия не получает в парламенте необходимой поддержки. Теперь оппозиционным партиям, которые хотят заставить премьер-министра уйти в отставку, нужно прежде договориться о новой кандидатуре на этот пост, а сам премьер-министр имеет возможность утихомирить своих критиков в рядах правящих партий, пригрозив им роспуском парламента. Новый албанский закон о люстрации от декабря 2008 года позволяет правительству использовать контрольную комиссию, в соответствии с ним созданную, для устранения собственных оппонентов из государственной администрации. Кроме того, правительство Бериши грозило уволить генерального прокурора Албании и пыталось поставить этот пост под собственный контроль.

Независимая судебная власть гарантирована по конституции и институционально в каждой стране данного региона. Однако на ее независимость, особенно в странах Юго-Восточной Европы, неоднократно покушались правительство и парламента. Сопутствующие проблемы включают коррупцию, неудовлетворительную финансовую автономию судов, политическое покровительство при назначении судей, нарушение судебного иммунитета и критику судебных решений со стороны политиков.



В феврале 2008 года в Черногории был принят закон, учредивший Совет судебного самоуправления, но политическая независимость новой институции остается под вопросом. Новый закон в Албании от марта 2008 года о реорганизации судебной власти позволяет министру юстиции проводить назначение на ключевые посты в сфере судопроизводства. По мнению национальной ассоциации судей, от этого способна пострадать независимость судов, а у правительства появляется возможность шантажировать судей. В Хорватии министр юстиции назначает председателей большинства судов (за исключением Верховного и Конституционного), что позволяет исполнительной власти влиять на работу судов. Премьер-министр Республики Сербской Додик попытка на независимость судов, обвинив Высший судебный и прокурорский совет Боснии в коррупции и односторонности. Его правительство отказалось сотрудничать с государственным обвинителем, а также с новостными службами и органами безопасности государства. Правительство Качиньского в Польше пыталось нарушить автономию судов. Министр юстиции и государственный прокурор генерал Збигнев Зебро публично оглашал имена подозреваемых, как если бы их уже признали виновными.

Беспристрастные государственные обвинители и суды играют важную роль в надежном преследовании коррумпированных чиновников и в наступлении на кумовство в политике. Отчеты Индекса трансформации Фонда Бертельсмана по отдельным странам Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы зафиксировали множество случаев коррупции на высоком государственном уровне, что указывает на большой размах злоупотреблений официальными полномочиями, которые допускают политические элиты, чтобы угодить интересам как своим собственным, так и партийным. Скажем, главам министерств экономики и энергетики, как и внутренних дел в Болгарии пришлось уйти в отставку соответственно в 2007 и 2008 годах из-за коррупционных скандалов.

Поскольку судебные системы в Болгарии и Румынии были затронуты коррупцией и иными пороками даже после их присоединения к Европейскому Союзу в 2007 году, государства ЕС ввели механизм сотрудничества и контроля для мониторинга судебной реформы и преследования коррупции. В июле 2008 года Комиссия ЕС приостановила выплату Болгарии 500 миллионов евро из-за финансовых нарушений и случаев возникновения конфликта интересов.

Партийные системы в странах Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы плохо укоренены в национальном обществе. У большинства партий нет прочной организации или широкой базы активных членов. В результате последних выборов, состоявшихся в Хорватии, Македонии, Польше, Румынии и Словакии, существенно сократилось фактическое количество партий. Венгерская партийная система остается самой поляризованной в данном регионе. Отчасти это связано с избирательной системой, основанной на сочетании мажоритарного и пропорционального принципов, что с институциональной точки зрения объясняет высокую степень раскола в венгерской политике.

Слабая фрагментация в партийных системах Македонии и Черногории указывает на явное абсолютное большинство, которым обладают вместе со своими электоральными коалициями правоцентристская Демократическая партия македонского национального единства (ВМРО-ДПМНЕ) и левоцентристская Демократическая партия социалистов (ДПС). Благодаря досрочным выборам названные партии оказались в господствующем положении, им удалось добиться сокращения числа парламентских мандатов у крупнейших оппозиционных партий до 23 и 20 процентов соответственно. Впрочем, ВМРО-ДПМНЕ и ДПС, а также левоцентристская Демократическая партия Сербии (ДС) возглавляют партийные коалиции, куда входят различные самостоятельные партии, лидеры которых в силах положить конец такому сотрудничеству.

Партийные системы в Албании и Болгарии все еще отличаются высокой нестабильностью выборных результатов, которая снизилась в Польше и Литве. Но с учетом данного фактора культурные связи между некоторыми избирательными блоками и партийными лидерами, разделяющими определенные идеологические ценности, существенно крепче, чем можно было бы предполагать, отталкиваясь от признаков высокой степени неустойчивости, которые более показательны в отношении организационной подвижности партий. В Чехии, Эстонии, Венгрии и Словении партийные системы по-прежнему наиболее развиты. Они состоят из ограниченного числа относительно устоявшихся партий. Парламентские выборы 2008 года в Сербии и Румынии свидетельствовали о постепенном укреплении партийных систем в обеих странах. Партии, построенные на кумовстве, у которых нет четких программ, существуют главным образом в странах Балтии и Юго-Восточной Европы.

Партии популистского и экстремистского толка принадлежат к правящей коалиции в Словакии; moreover, популизм, выражающийся в стилистике аргументации и упрощенных интерпретациях, распространен и в других странах региона, проявляясь также в их партийных системах. В качестве примеров партий, прибегающих к популистской риторике, назовем Союз молодых демократов («Фидеш») в Венгрии, партию «Рес Публика» в Эстонии и литовскую Лейбористскую партию. «Фидеш» даже удалось остановить реформу здравоохранения, начатую правительством, прибегнув к референдуму, в ходе которого население высказалось против введения страховых доплат.

Протестное голосование и избиратели с колеблющимися партийными предпочтениями отражают низкую степень доверия в обществе, подтверждаемую представительными опросами. Для стран Балтии и Словакии характерны довольно высокие показатели межличностного доверия, однако лишь граждане Эстонии и Словакии одновременно с этим проявляют массовую поддержку действий своих правительств. На этом фоне уровень общественного доверия в Боснии и Македонии, как представляется, гораздо более низкий. Общим для этих стран свойственна заметная этническая пестрота, а в прошлом у них — ожесточенные этнополитические конфликты.

## Состояние трансформации: рыночная экономика

Индекс трансформации оценивает качество рыночной экономики, анализируя институциональные рамки хозяйственных систем и социально-экономические показатели. Сопоставляются также достижения социальной политики и способность к устойчивому развитию. В странах Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы средние баллы за состояние рыночной экономики ниже, чем за успехи в демократизации. По сравнению с наивысшими возможными показателями Индекса трансформации страны данного региона демонстрируют самые серьезные упущения в образовательной и научно-исследовательской политике, в социально-экономическом развитии и в хозяйственных показателях. У стран ЮВЕ баллы ниже, чем в Восточной и Центральной Европе, по всем пунктам и критериям. Такой разрыв особенно велик в вопросе оценки обеспеченности условий рыночной конкуренции.

Почти все страны региона полностью сняли ограничения в области внешней торговли и проводят последовательную политику ограничения инфляции и разумную кредитно-денежную политику, которую поддерживают независимые центральные банки. Снижение средних баллов за состояние рыночной экономики в первую очередь объясняется ростом социально-экономического неравенства, нарушением макроэкономической стабильности и ухудшением торгового баланса, а также постоянным сокращением расходов на образование и научные исследования.

На основе критериев Индекса трансформации можно провести различие между тремя группами стран. К первой группе относятся страны ЕС с развитой рыночной экономикой и надежно функционирующими институтами при четко определенных, гарантированных правах собственности, охватывающих большую часть населения социальных системах, где меньше дискриминации и неравенства. Хорватия тоже попала в эту группу благодаря своим общим баллам и по совокупности показателей эффективности. Особенно резко снизились оценки по Венгрии и Латвии, что в основном связано с их уязвимостью в условиях экономического и финансового кризиса.

Вторая группа включает Болгарию, Македонию и Румынию. Там налицо заметные недочеты в доступности социальных благ и в обеспечении равенства возможностей. Кроме того, банковские системы, финансовые рынки и образовательная политика в этих странах менее развиты. Третья группа включает Албанию, Боснию, Косово, Черногорию и Сербию, где заметны существенные дефекты в институциональном обеспечении экономики и/или отставание от других государств региона одновременно и по экономическим показателям, и по степени социально-экономического неравенства. Но Сербия особенно явно нарастила общий балл благодаря продолжающимся институциональным реформам и результатам экономической политики, где не было особых сбоев.

## Состояние трансформации: рыночная экономика

Страны развитые		Страны жизнеспособные либо остающиеся на плаву	Страны с функциональными недостатками
от 10 до 9 баллов	от 9 до 8 баллов	от 8 до 7 баллов	от 7 до 5 баллов
Чехия Словения Эстония	Словакия ▼ Литва Венгрия ▼ Польша Латвия Хорватия	Болгария ▼ Румыния ▼ Македония	Черногория Албания Сербия Босния и Герцеговина Косово

Таблица соответствует данным Индекса трансформации. Страны внесены в список согласно тем баллам, которыми оценено состояние их рыночной экономики. Стрелки указывают перемещение в более высокую или более низкую категорию в сравнении с Индексом трансформации—2008.

Глобальный финансовый кризис поразил Восточную, Центральную и Юго-Восточную Европу особенно сильно, так как модернизация экономики в странах региона серьезно зависит от притока иностранного капитала. С тех пор как закончилась эпоха государственного социализма, все они пытались привлечь иностранные инвестиции. Чтобы укрепить доверие зарубежных инвесторов, все эти государства осуществили либерализацию финансовых рынков и реструктурировали или приватизировали банки. Правительства доказали свою приверженность финансовой стабильности, гарантировав независимость центральных банков и обязавшись блюсти принцип фискальной дисциплины. Многие страны привязали свою национальную валюту к евро или ограничили колебания обменного курса между национальной валютой и евро. Правительства всех этих стран продемонстрировали твердое намерение добиться их вступления в Европейский Союз и соблюдать критерии конвергенции, связанные с экономическим и валютным союзом.

Такая политика имела целью убедить иностранных инвесторов, что их прибыли в странах региона не будут угрожать инфляция, девальвация национальной валюты или ограничения на экспорт капитала. Привязывание валют к фиксированному обменному курсу помимо прочего было вполне рациональным решением, учитывая малые масштабы большинства национальных экономик в ЦВЕ и ЮВЕ, где внешняя торговля составляла крупную часть ВВП при тесных торговых взаимоотношениях с зоной евро. Приверженность валютной стабильности сказалась благоприятно в том плане, что она привела к солидному притоку иностранных капиталовложений, что позволило странам профинансировать свои торговые дефициты, порожденные растущим внутренним спросом на промышленные товары и финансовые продукты. Приток иностранного капитала дополнительно укрепил национальные валюты и таким образом повлиял на снижение инфляции.

Динамичный экономический рост в регионе поддерживался кредитованием частного сектора, которое быстро росло — в Румынии, например, в среднем на 47 процентов ежегодно (IMF 2009). Отделения западноевропейских банков в Восточной Европе содействовали росту кредитования, поскольку они не только получали прибыль от ссудного процента, но и могли сравнительно недорого осуществлять рефинансирование кредитов на международных рынках капитала. Поэтому иностранные долги этих банков превосходят их резервы почти в каждой стране Восточной и Центральной Европы. Перспектива повышения стоимости активов и членства в еврозоне, наряду с кредитно-денежной политикой, ориентированной на поддержание стабильности, подталкивали местные домохозяйства и компании к заимствованиям в иностранной валюте, которые предоставлялись под более низкий процент. В Эстонии и Латвии займы в иностранной валюте составляли от 85 до 89 процентов от общего объема кредитов (IMF 2009).

Коллапс мировых финансовых рынков, который произошел осенью 2008 года, привел к тому, что иностранные банки и вкладчики вывели свои капиталы из региона — отчасти по той причине, что они стали больше сторониться рисков, и отчасти из-за выросших затрат и проблем с рефинансированием. По оценкам Международного валютного фонда, отток банковского капитала мог составлять до 5 процентов ВВП во многих восточноевропейских странах (IMF 2009: 9). Из-за исхода капитала произошел обвал фондовых рынков; подорожало обслуживание внешнего долга, девальвировались национальные валюты, находившиеся в свободном плавании, и оказались под угрозой системы фиксированных обменных курсов. Так, польский злотый потерял 30 процентов своей стоимости по отношению к евро в период между сентябрем 2008-го и февралем 2009 года.

Кроме Польши, странами, которые проводят политику гибкого обменного курса, являются Хорватия, Румыния, Сербия, Чехия и Венгрия. Вслед за Словенией Словакия с 1 января 2008 года перешла на евро. Косово и Черногория уже используют евро в качестве своей официальной валюты, тогда как Болгария, Босния и Македония привязали к евро курсы своих валют. В странах с фиксированным обменным курсом центральному банку приходилось совершать интервенции и покупать национальную валюту, чтобы защитить жестко привязанный обменный курс.

Кроме того, кризисная ситуация с кредитами по всему миру дала толчок к началу глобальной рецессии, что привело к крупному падению экспорта из Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы. По состоянию на май 2009 года Европейский банк реконструкции и развития прогнозировал пятипроцентное падение ВВП для стран данного региона. Государства Балтии пострадали от спада более других, так как оказались в особенно сильной зависимости от внешней торговли и прибыли от портфельных инвестиций. Так, экспорт и импорт Латвии упали на 40 процентов, что выразилось в снижении ВВП на 20 процентов. Экономический кризис усугубил кризис финансовый, так как увеличилось количество невозвращенных кредитов и усилились инвестицион-

ные риски, что в свою очередь ухудшило банковские нормативы ликвидности и способность банков давать средства в долг.

Венгрия, Латвия, Румыния и Сербия были поражены финансовым кризисом в наибольшей степени. Эти страны оказались особенно уязвимы из-за накопившихся экономических и финансовых проблем в сочетании с экономическими решениями, повышавшими риски. Все они годами регистрировали большие торговые и бюджетные дефициты, вызванные расходами, которые сильно превосходили доходы. Крупные государственные долги, высокий уровень инфляции, бум на рынках жилья и недвижимости и высокий процент ипотечных кредитов, привязанных к иностранной валюте, сделали их еще более беззащитными перед кризисом. Международный валютный фонд экстренным порядком предоставил займы Венгрии (6 ноября 2008 года на 11,7 миллиарда евро), Латвии (23 декабря 2008 года на 1,7 миллиарда евро), Сербии (16 января и 16 мая 2009 года на 3 миллиарда евро) и Румынии (4 мая 2009 года на 13 миллиардов евро), чтобы предотвратить суверенные дефолты. Все четыре названные страны были вынуждены сократить государственные расходы и согласиться на меры строгой экономии, чтобы удовлетворить требованиям, которыми было обставлено получение займов МВФ.

По состоянию на июнь 2009 года прочие страны Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы были затронуты финансовым кризисом в меньшей степени. Они выиграли от более прочной макроэкономической стабильности (Чехия), членства в зоне евро (Словакия, Словения) и меньшей открытости внешнему миру их банковского сектора и финансовых рынков (в большинстве стран Юго-Восточной Европы). Польше удалось избежать пузыря на рынке недвижимости и распространения ипотечных кредитов в иностранной валюте. Тем не менее в апреле 2009 года польское правительство запросило у МВФ гибкий заем на цели профилактики (в 14,7 миллиарда евро), который не был увязан с какими-то условиями по налогам или валюте.

В 2008 году страны Юго-Восточной Европы все еще добивались высоких темпов роста, что сопровождалось менее сбалансированной торговлей, повышающейся инфляцией и увеличением бюджетных дефицитов. В таких странах, как Босния, Македония и Сербия, по-прежнему высоки официальные цифры безработицы. Но большинство безработных занято в сфере неформальной экономики. Работники старших возрастных групп и не имеющие квалификации страдают от безработицы более остальных, так как испытывают большие трудности при попытках вернуться на рынок труда.

### Руководство трансформацией

В среднем качество трансформационного менеджмента в Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европе едва ли серьезно изменилось по сравнению с Индексом трансформации—2008, к тому же четыре показателя качества управления очень близки. Похоже, что в целом эффективность управления более или менее сбалансирована. Относительно ниже были баллы за внутреннее

измерение потенциала государственных возможностей — за действенное применение ресурсов.

Если меры по борьбе с коррупцией были оценены особенно строго, то за все направления международного сотрудничества страны региона получили довольно высокие оценки. По всем показателям и по всем вопросам страны Юго-Восточной Европы отставали от стран Восточной и Центральной Европы. Разница между ними особенно бросалась в глаза в вопросе об эффективном использовании хозяйственных и человеческих ресурсов. Тем не менее страны данного региона при сравнениях в глобальном масштабе получили наивысшие оценки. В индексе качества управления четыре страны оказались в десятке лучших, 11 — среди 25 стран с наивысшими показателями.

Рассматриваемый регион можно разделить на три группы. К лидерам относятся две страны — Эстония и Словакия, у которых хорошие результаты по всем четырем критериям управления: управленческому потенциалу, эффективности использования ресурсов, способности к достижению консенсуса и международному сотрудничеству.

Таблица 3

#### Качество управления трансформацией

Успешные страны от 10 до 7	Успешные страны с недочетами от 7 до 5,6	Умеренно успешные страны от 5,6 до 4,3	
Эстония Словакия	Чехия Литва Латвия Болгария Хорватия Словения Польша ▲ Венгрия	Македония Румыния Черногория Сербия ▲ Албания	Косово Босния и Герцеговина

Таблица соответствует данным Индекса трансформации. Страны внесены в список согласно полученным ими баллам по индексу управления. Стрелки указывают на перемещение в более высокую или более низкую категорию в сравнении с Индексом трансформации—2008.

Тринадцать стран продемонстрировали в целом успешные навыки управления при некоторых шероховатостях. Баллы у Польши и Сербии оказались заметно выше, чем в Индексе трансформации—2008, тогда как Словения, Хорватия и Румыния достигли несколько меньших результатов, чем за предшествующий год. В Польше в ноябре 2007 года правоцентристская партия «Гражданская платформа» и Польская крестьянская партия сформировали правительство во главе с Дональдом Туском. Оно инициировало несколько важных экономических и политических реформ и открыло кампанию по восстановлению доверия ради преодоления раскола в обществе, спровоцированного прежним популистским правительством правого крыла. Приоритеты нового кабинета включали реформу систем здравоохранения и пенсионной, введение плоской шкалы подоходного налога, предотвращение коррупции, децентрализацию государственного аппара-

рата и учреждение поста генерального прокурора, выделенного из министерства юстиции. Кроме того, правительство Туска восстановило позиции Польши как надежного и заслуживающего доверия партнера в Европейском Союзе.

Новое правительство Сербии во главе с премьер-министром Мирко Цветковичем проявило большую склонность к сотрудничеству в косовском вопросе, арестовало несколько сербов, обвиняемых в военных преступлениях, и передало их Международному уголовному трибуналу по бывшей Югославии в Гааге. Оно также усилило борьбу с коррупцией и провело приватизацию сербского производителя автомобилей «Застава». Наконец, сербское правительство проводило реформы, необходимые для подготовки страны к членству в ЕС и преодоления последствий финансового и экономического кризиса.

В третью группу стран входят Босния и Косово, причем политические элиты Косово получили рейтинговую оценку впервые. В Боснии качество управления с 2008 года продолжало падать из-за возросшей политической поляризации в обществе и продолжения блокирования важных реформ местными политическими элитами.

В странах ЦВЕ и ЮВЕ, как и прежде, у власти находятся коалиции двух и более партий. Правящие кабинеты, воспринимаемые в качестве команд, куда входят премьер-министр и некая группа партий, в большинстве стран удерживают власть недолго (см. *Таблицу 4*).

Впрочем, во многих странах данного региона средний срок пребывания у власти для кабинетов в исследуемый период увеличился, что указывает на тенденцию к стабилизации правительств. Частая смена власти может обеспечить замену провальных политических решений на лучшие и ослабить позиции тех деятелей на официальных постах, которые пытаются блокировать реформы (Orenstein 2001). Но нестабильность вместе с тем побуждает правящих политиков цепляться за свои посты, а не решать политические проблемы.

В Венгрии у власти по-прежнему в целом стабильные правительства, но последние кабинеты во главе с Дюрчанем и Байнаи располагали лишь меньшинством мест в парламенте. Сформировалась новая партия с правым уклоном, и второй раз в истории демократической Венгрии премьер-министр ушел в отставку до завершения срока своих полномочий. Правительства в Албании, Болгарии и Словакии пережили период с 2007-го по 2008 год без принципиальных изменений в своем составе. В Польше удалось сформировать стабильное правительство после частых кризисов и перетрясок кабинета в период нахождения у власти Партии закона и справедливости.

Правительства в Албании, Болгарии, Хорватии, Эстонии, Косово, Македонии, Черногории и Румынии располагали достаточным парламентским большинством, чтобы принимать законы даже при сопротивлении несогласных в рядах самих правящих партий. В 2007—2008 годах в девяти из 17 стран были избраны новые парламенты. В Эстонии, Хорватии, Македонии и Черногории победу на выборах одержали основные правящие партии, что укрепило политическую власть правительств.



Таблица 4

## Состав кабинетов и длительность их пребывания у власти

Страна	Длительность пребывания у власти	Число правящих партий	Парламентская поддержка	Завершение деятельности кабинета	Уровень стабильности
Албания	07/05–06/09	6	коалиция с перевесом	в результате выборов	14
Болгария	08/05–07/09	3	коалиция с перевесом	в результате выборов	22
	07/09–	1	коалиция меньшинства		
Венгрия	06/06–04/08	2	минимальная побеждающая коалиция	уход партнеров из коалиции, отставка премьер-министра	25
	04/08–04/09	1	коалиция меньшинства		
	04/09–	1	коалиция меньшинства		
Косово	03/06–01/08	4	коалиция с перевесом	в результате выборов	17
	01/08–	4	коалиция с перевесом		
Латвия	11/06–12/07	4	коалиция с перевесом	отставка премьер-министра, уход партнеров из коалиции	12
	12/07–02/09	4	минимальная побеждающая коалиция		
	02/09–	5	коалиция с перевесом		
Литва	07/06–02/08	3	коалиция меньшинства	уход партнеров из коалиции в результате выборов	12
	02/08–10/08	5	коалиция с перевесом		
	11/08–	4	коалиция с перевесом		
Македония	08/06–05/07	7	коалиция с перевесом	кооптация оппозиционной партии уход партнеров из коалиции, досрочные выборы	14
	05/07–03/08	8	коалиция с перевесом		
	07/08–	2	коалиция с перевесом		
Польша	10/06–09/07	3	минимальная побеждающая коалиция	уход партнеров из коалиции, досрочные выборы	13
	11/07–	2	минимальная побеждающая коалиция		
Румыния	12/06–04/07	3	коалиция меньшинства	уход партнеров из коалиции, в результате выборов	16
	04/07–11/08	2	коалиция меньшинства		
	12/08–	2	минимальная побеждающая коалиция		

Сербия	10/06—01/07	3	коалиция меньшинства	в результате выборов	14
	05/07—03/08	4	минимальная побеждающая коалиция	уход партнеров из коалиции, досрочные выборы	
	07/08—	2	минимальная побеждающая коалиция		
Словакия	07/06—	3	минимальная побеждающая коалиция		19
Словения	12/04—09/08	4	коалиция с перевесом	в результате выборов	18
	11/08—	4	минимальная побеждающая коалиция		
Хорватия	03/06—11/07	3	коалиция меньшинства	в результате выборов, отставка пре- мьер-министра	19
	01/08—07/09	4	минимальная побеждающая коалиция		
	07/09—	4	минимальная побеждающая коалиция		
Черно- гория	11/06—02/08	5	минимальная побеждающая коалиция	отставка пре- мьер-министра, в результате выборов	пока- затель отсут- ствует
	02/08—03/09	5	минимальная побеждающая коалиция		
	04/09—	5	коалиция коалиция с перевесом		
Чехия	01/07—03/09	3	равное количество мандатов	отсутствие поддержки в парламенте	22
	04/09—	3	коалиция с запасом голосов		
Эстония	04/05—03/07	3	минимальная побеждающая коалиция	в результате выборов	18
	04/07—	3	минимальная побеждающая коалиция		

*Источник:* Авторская компиляция на основании докладов по странам по состоянию на июль 2009 года. Коалиция с перевесом: для большинства в парламенте не требуются все правящие партии. Стабильность: средний показатель длительности пребывания у власти кабинетов в месяцах; с 1989 года для Чехии (Чехословакии), Польши, Словакии; с 1992 года для Эстонии; с 1993 года для Латвии; с 1991 года для Албании, Македонии, Литвы; с 1990 года для остальных стран (см. также Müller-Rommel, Fettelschoss and Harfst 2004)

### Заключительные замечания

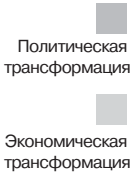
Спустя двадцать лет после завершения эры государственного социализма можно констатировать, что демократия и рыночная экономика относительно хорошо развиты в Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европе. В отличие от других регионов мира, страны ЦВЕ и ЮВЕ не пережили рецидивов

авторитарных форм правления. Но вместе с тем в рассматриваемом регионе за время экономического роста вплоть до середины 2008 года им не удалось повысить качество демократических институтов. Экономический и финансовый кризисы не только поставили под угрозу модель экономического развития в данном регионе, но и служит испытанием их молодой пока еще демократии. Как представляется, существует несколько факторов, повышающих вероятность серьезных политических кризисов в дальнейшем.

Во-первых, получать иностранные инвестиции станет сложнее, к тому же они будут обходиться дороже, так как банки тщательнее избегают рисков и подчинены более жесткому регулированию, нежели раньше. У рассматриваемых стран отсутствуют собственные источники финансовых средств, которые позволяли бы восполнить снижение притока иностранных инвестиций. Из-за этого, в частности, хозяйственное восстановление будет проходить дольше и сможет обеспечить укрепление благополучия лишь позже и для менее широких страт населения.

Во-вторых, экономический кризис ударил по этому региону в то время, когда ранее предпринятые экономические реформы привели к росту там социально-экономического неравенства и перераспределению возможностей социального продвижения. Если исходное реформирование в целях создания рыночной экономики в начале 1990-х годов облегчалось сравнительно прочным социальным равенством и широким диапазоном возможностей для повышения людьми своего общественного статуса, то теперь нетрудно выделить группы обнищавшего населения.

Результирующий индекс качества управления			Результирующий индекс состояния			
2010	2008		2008	2010		
7,33	7,43	Эстония	9,42	9,34		
7,03	7,20	Словакия	9,14	9,14		
6,95	6,62	Чехия	9,56	9,65		
6,91	6,70	Литва	9,16	9,04		
6,68	6,86	Латвия	8,60	8,51		
6,67	6,73	Болгария	8,44	8,36		
6,61	6,87	Хорватия	8,57	8,30		
6,55	6,83	Словения	9,49	9,52		
6,52	5,27	Польша	8,76	8,86		
6,51	6,67	Венгрия	9,18	9,00		
6,46	6,52	Македония	7,52	7,53		
6,27	6,49	Румыния	8,31	8,23		
6,14	6,13	Черногория	7,28	7,35		
5,95	5,41	Сербия	7,20	7,39		
5,85	5,60	Албания	7,07	7,17		
5,40	–	Косово	–	6,48		
4,49	4,59	Босния и Герцеговина	6,51	6,43		



■ Политическая трансформация  
■ Экономическая трансформация

Безработные, лишенные работы на протяжении длительного времени, работники с низкой квалификацией и представители старших возрастных групп, мелкие предприниматели, пенсионеры, крестьяне и обитатели сельских, периферийных и находящихся в упадке промышленных районов, вероятнее всего, более других

пострадают от нынешнего спада. У них уже появились политические защитники среди правых и популистских партий и движений.

В-третьих, хотя страны Юго-Восточной Европы были менее затронуты финансовым кризисом, они страдают от экономического кризиса, поскольку зависят от торговли с Евросоюзом и тех денег, которые присылают домой из стран ЕС работающие там мигранты. Такое воздействие вызывает особое беспокойство, потому что страны Юго-Восточной Европы не только беднее своих соседей в Восточной и Центральной Европе, но и отличаются большим социально-экономическим неравенством, меньшим уровнем общественного доверия и более явным кумовством в политике, что подрывает легитимность политического класса.

В-четвертых, в настоящее время государства—члены ЕС гораздо менее расположены к тому, чтобы установить реалистичный график и дорожную карту дальнейшего расширения Европейского Союза в юго-восточном направлении. Общая усталость от уже произошедшего расширения усилилась из-за трудностей с вступлением в силу Лиссабонского договора, проблем, связанных с присоединением к ЕС Болгарии и Румынии, страхов и неприятия вокруг перспективы членства в ЕС Турции и укрепления внутри Евросоюза политических сил, пораженных евроскепсисом и ксенофобией. Отдаленность и неопределенность возможности присоединения к ЕС стран ЮВЕ снижает их привлекательность для иностранных инвесторов и ослабляет там влияние либеральных, проевропейски настроенных политических акторов.

В-пятых, отсутствие в масштабах всего Евросоюза импульса к дальнейшему расширению уже сказалось в том, что подготовка к присоединению к нему новых стран стала сталкиваться с большим числом препятствий. Переговоры о присоединении Хорватии оказались заблокированы ее ссорой со Словенией по поводу морской границы между этими двумя странами. Сербия подписала Соглашение о стабилизации и ассоциации (ССА) с Европейским Союзом в мае 2008 года, но оно не вступило в силу, так как Нидерланды стали настаивать на том, чтобы Сербия прежде арестовала и передала международному трибуналу Ратко Младича, бывшего командующего армии боснийских сербов, которого обвиняют в военных преступлениях. Македония подала заявку на членство в ЕС, но не исключено, что открытие переговоров о ее присоединении будет зависеть от преодоления сопротивления Греции по поводу названия страны «Македония».

В Юго-Восточной Европе Босния составляет наибольшую проблему. Эмоциональная риторика военного времени вновь отравляет общественные дебаты. Политики из трех этнических групп заняли крайние и жесткие позиции, которые сужают рамки для переговоров о конституционной реформе, что является одним из предварительных условий для присоединения страны к ЕС. Босния все же подписала ССА с Евросоюзом в июне 2008 года, причем главные политические акторы Боснии как будто готовы сотрудничать на том минимальном уровне, который требуется, чтобы ликвидировать пост Высокого представителя. Однако из-за далеко зашедшего раскола по этническому принципу и поляризации в политике дополнительные реформы правительства весьма маловероятны. Положение в Боснии еще более усугубилось по сравнению с соседними государствами. Плохое состояние демократических и рыночных институтов наряду с провалами в управлении, которые допускают ее политические элиты, не дают особой надежды на позитивную динамику изменений в будущем.