

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	5
ГЛАВА I. Методологические и теоретические проблемы исследования институциональных изменений на постсоветском пространстве.....	9
1.1. Политические трансформации на постсоветском пространстве как объект сравнительного анализа.....	9
1.2. Условия и факторы консолидации демократии.....	24
1.3. Особенности институционализации власти и политики на постсоветском пространстве: соотношение политической консолидации и конкуренции.....	37
ГЛАВА II. Трансформации политических институтов России и Казахстана в контексте проблем глобализации и евразийской интеграции.....	48
2.1. Глобализация как фактор политических трансформаций.....	48
2.2. Евразийская интеграция как ответ вызовам глобализации.....	63
ГЛАВА III. Специфика трансформации политических институтов России на рубеже XX–XXI вв.....	79
3.1. Исторический контекст и особенности трансформации политической системы России.....	80
3.2. Институциональные изменения и специфика развития политической системы России в начале XXI в.....	98
3.3. Становление и эволюция партийной системы РФ.....	123
ГЛАВА IV. Национальные традиции и особенности трансформации политических институтов Казахстана на рубеже XX–XXI вв.....	139
4.1. Специфика политических институтов и процессов в Центральной Азии.....	140
4.2. Исторический контекст и национальные особенности становления политической системы Казахстана.....	149

4.3. Национальные традиции и специфика консолидации политической системы Казахстана в начале XXI в.....	170
4.4. Институциональные изменения и эволюция партийной системы Казахстана в начале XXI в.: от конкуренции к консолидации.....	181
Заключение.....	226
Список использованной и цитируемой литературы.....	230

ВВЕДЕНИЕ

Развитие социальных и политических процессов на огромном евразийском пространстве сегодня привлекает внимание многих ученых и политиков. «Третья волна демократизации» докатилась с юга Европы через ее центральную и восточную части до стран Центральной Азии, в том числе бывших советских республик, поставив перед их руководителями сложные и неординарные задачи, большая часть которых все еще остается нерешенной.

Центральная Азия представляет собой крупнейший после России блок постсоветского пространства. Она занимает связующее положение между западной и восточной частями Евразии и промежуточное — между развитым Севером и развивающимся Югом. Этот регион — один из богатейших в мире по запасам минерального сырья. Пространственное положение и ресурсные богатства делают Центральную Азию важным театром мировой политической игры.

За двадцать с лишним лет, прошедших с момента распада Советского Союза, сложились новые независимые государства со своим опытом государственного строительства, культурными особенностями, геополитическим положением, а также собственными моделями организации политической власти. Они сталкиваются с проблемами общего и локального характера. Схожие для большинства государств проблемы обусловлены общим историческим прошлым, а также текущими вопросами консолидации власти и общества, государства и нации, модернизации и демократизации политической и социально-экономической жизни, интеграции в глобальное сообщество. Развитие политических процессов и трансформация политических институтов в условиях глобализации и региональной интеграции составляют актуальнейший объект научного изучения, прежде всего, в России и Казахстане.

Современные политические институты пребывают в процессе трансформации и постоянной модернизации, имеющем сложный многомерный характер. Универсальные ценности и аспекты политики противостоят национальным и региональным правилам и традициям, что приводит к росту напряженности и требует от политиков умелого сочетания универсальных и традиционных методов управления политическими процессами. Изменение общей конфигурации геополитических сил в условиях глобализации

поставило вопрос о векторе, временных рамках и темпах модернизационных процессов в переходных обществах, влияющих на перспективы создания новых политических союзов и их устойчивость.

В российской политической науке ясно виден малый объем научных исследований по вопросам политических процессов и институтов на постсоветском пространстве. Вместе с тем, научный интерес к Центральной Азии со стороны иностранных исследователей не иссякает даже спустя двадцать лет после получения республиками советской Средней Азии независимости. Отдельные работы отечественных историков, экономистов, юристов, посвященные этой теме¹, стали появляться только в последние годы. При обобщении и сравнении опыта постсоветских трансформаций мы получаем возможность перейти от описания национальных политических процессов к созданию концептуальных схем развития региональных изменений. Вполне реальным становится и определение перспектив эволюции глобальных изменений в результате анализа и обобщения региональных геополитических трансформаций.

Особая роль в процессе научного исследования уделяется сравнению. Оно как метод познания помогает освободить научное исследование от этноцентрической зависимости, возникающей как результат погруженности исследователя и самого объекта исследования во вполне определенную национально-культурную среду. Политику любого национального государства или негосударственного политического института можно адекватно понять только в сопоставлении с политикой другого государства (или аналогичного института). Подобное сравнение на фоне собственной страны способствует лучшему пониманию аналогичных явлений и процессов в других странах.

Сравнительный метод все больше находит себе применение в современной политической науке, поскольку в последние десятилетия усиливаются тенденции к межкультурному и межгосударственному взаимодействию, образуются корреляционные зависимости между политическими изменениями, одновременно охватывающими несколько стран или несколько регионов. Достаточно здесь привести пример с процессами демократизации, чтобы подчеркнуть то зна-

¹ СССР после распада / Под общ. ред. О.Л. Марганя. СПб.: Экономическая школа, 2007; *Постсоветское пространство в глобализирующемся мире. Проблемы модернизации.* СПб.: Алетей, 2008. 480 с.; *Постсоветское пространство в глобализирующемся мире. Проблемы модернизации.* СПб.: Алетей, 2008. 312 с.; *Политическая конкуренция и партии в государствах постсоветского пространства.* М.: ИНИОН РАН, 2009. 272 с.

чение, которое все больше играет метод компаративного анализа в современной политической науке².

В данной работе в качестве объекта выступили две достаточно похожие друг на друга с политической точки зрения страны: Россия и Казахстан. Политические лидеры обоих государств поставили свои подписи под Беловежским соглашением в далеком 1991 г. Обе страны одновременно вступили на путь демократизации и проведения рыночных реформ, их политические системы роднит наличие сильной президентской власти при ограниченных функциях парламента, обе достаточно успешно решили основные задачи переходного периода, демонстрируют сравнительно высокие темпы социально-экономического развития, отличаются политической стабильностью при относительно низком уровне политической конкуренции.

Современные политические системы России и Казахстана, возникшие и оформившиеся в самом начале 1990-х гг., за два десятилетия прошли несколько неоднозначных по своему содержанию этапов, не могли не испытать определенной эволюции механизмов своего функционирования. В этом смысле интересным представляется анализ основных предпосылок, причин и условий перехода двух стран от советской общественно-политической модели к принципиально иному варианту их развития. Выявление общих и специфических для российских и казахстанских политических реалий черт во многом может объяснить динамику политических процессов за последние десятилетия.

Актуальность настоящего исследования определяется следующими факторами. Во-первых, прошедшее десятилетие не сделало проблему демократизации менее актуальной, а лишь изменило ее постановку. Если раньше вопрос заключался в том, как запустить процесс демократизации, то теперь главная задача состоит в том, чтобы не допустить отката начавшихся демократических процессов. На взгляд автора, это гораздо более сложная задача, так как она предполагает значительный созидательный и творческий элемент со стороны участвующих в ней акторов.

² *Инс Э.* Конкуренция партий в посткоммунистической Европе: большая электоральная лотерея // Бюллетень Центра исследований Центральной и Восточной Европы. 2001. № 54. С. 34–37; *Лапкин В.В., Пантин В.И.* Освоение институтов и ценностей демократии украинским и российским массовым сознанием (Предварительные итоги) // Полис. 2005. № 1. С. 50–62; *Пшевцовский А.* Демократия и рынок: Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М., 1999. 320 с.; *Сморгунов Л.В.* Сравнительная политология. М., 2002. 472 с.; *Тилли Ч.* Демократия. М., 2007. 263 с.; *Хантингтон С.* Третья волна. Демократизация в конце XX века. М.: РОССПЭН, 2003. 368 с.

Во-вторых, во многих случаях причиной краха новых демократий и их скатывания обратно к авторитаризму стала незавершенная и неэффективная институциональная система. Слабость институтов создает опасный правовой вакуум, результатом которого может стать рождение не новой демократической системы, а сильно фрагментированного и расколотого общества феодального типа, в котором вместо институтов доминируют кланы и клики.

В-третьих, несмотря на обилие работ, посвященных демократическому транзиту, до сих не предпринималось попыток проведения сравнительного исследования процессов трансформации России и Казахстана с использованием современных методологий, в частности нового институционализма, обладающего определенными преимуществами по сравнению, например, с системной или структурно-функциональной методологией.

В работе автор стремился на опыте России и Казахстана поновому раскрыть некоторые проблемы посткоммунистических трансформаций с учетом критического переосмысления сложившихся в 1990-е гг. теоретических подходов и научного анализа устоявшейся политической практики. Автор стремился подтвердить ряд гипотез, возникших на начальном этапе исследования. В частности, по нашему мнению, в условиях глобализации трансформации политических институтов в период перехода от авторитаризма к демократии должны иметь отличительные особенности по сравнению с аналогичными процессами в доглобализационный период. Политические трансформации на постсоветском пространстве в силу внутренних и внешних условий имеют иной процессуальный и структурный характер по сравнению с политическими трансформациями в Южной и Восточной Европе. На процессы постсоветских трансформаций оказывают влияние не только традиции и опыт Запада, но и традиции Востока, что, как правило, не учитывается в российской политической науке, или оценивается как негативное явление, которое служит препятствием на пути социального прогресса.

Сравнение опыта политических трансформаций России и Казахстана, несомненно, должно способствовать росту интереса к каждой из них. Но самое главное, оно должно лучше раскрыть общие тенденции развития политических институтов на постсоветском пространстве.

При подготовке монографии использовались труды российских и казахстанских ученых, а также работы зарубежных специалистов, исследующих общие и региональные проблемы переходов к демократии, процессы демократизации, развития национальной государственности, становления политических партий и партийных систем.

ГЛАВА I

Методологические и теоретические проблемы исследования институциональных изменений на постсоветском пространстве

1.1. Политические трансформации на постсоветском пространстве как объект сравнительного анализа

Последняя четверть двадцатого столетия отмечена тенденцией перехода стран в различных частях мира от недемократических форм правления к демократическим. К наиболее успешным случаям таких переходов к демократии, получившим название «третьей волны демократизации», относится опыт Испании, Португалии, Чехии, Польши, Венгрии. Благодаря быстрому и относительно спокойному (хотя, конечно, и не лишенному драматизма) переходу к демократии эти страны стали рассматриваться со временем как хрестоматийный случай успешного демократического транзита. Опыт этих стран интересен тем, что им удалось преодолеть религиозную, классовую и политическую расколотость общества, отойти от традиционной конфронтационной модели урегулирования конфликтов и превратить консенсус в основной способ взаимодействия между правящей и оппозиционной элитами во время транзита. Опыт Южной и Центральной Европы во многом станет интересным и актуальным для анализа постсоветских трансформаций, поскольку доказывает важность институциональных изменений, связанных со строительством новых политических институтов.

Важнейшим критерием процесса политических трансформаций стали качественные преобразования базовых институтов: государства, партий, избирательной системы, прав и свобод человека и т. д. Роль политических институтов приобретает столь большое значение в силу того, что любой демократический транзит характеризуется транзакционными издержками и неопределенностью, ведущими к росту оппортунизма агентов и, как следствие, институциональной нестабильности или даже институциональному краху («институциональному налету на банк»). Чтобы снизить транзакционные издержки транзита и уменьшить неопределенность, необходимо строительство новых политических институтов,

и рациональным выбором взаимодействующих акторов будет создание таких институтов¹.

Как замечает один из представителей нового институционализма Нил Флигстин, творцы законов могут учреждать институты, которые затем используются в целях, отличных от их первоначальных намерений. Другими словами, после своего учреждения институты вырабатывают определенную собственную логику².

Именно такая трансформация и произошла с основными институтами большинства постсоветских государств. Задуманные как охранительные и сдерживающие, они постепенно вышли за отведенные им рамки и приобрели свою собственную динамику развития. Так, институт президентства в РФ был введен временно, до момента выхода страны из кризиса, но постепенно превратился в основной институт политической системы. Не менее важно, что с самого начала он стал выступать как едва ли не единственная серьезная сдерживающая сила на пути распада российского общества на мелкие разрозненные части.

Первоначально проблемы становления демократических режимов в бывших социалистических странах исследовались на основе традиционных для теории политической модернизации и транзитологических концепций и подходов. Перспективы утверждения в посткоммунистических странах новых экономических и политических институтов оценивались исходя из опыта посттоталитарного и поставторитарного развития Германии, Италии, стран Южной Европы, Латинской Америки.

Со временем мнения западных политологов, изучающих посткоммунистические переходные процессы, разделились. Одни (в их числе, например, такие известные ученые, как А. Лейпхарт, А. Степан, Ф. Шмиттер и др.) считают, что процессы, происходившие в 1990-е гг. в странах Центральной и Восточной Европы и на постсоветском пространстве, при всей их специфике являются все же во многом аналогом процессов и событий, имевших место в других регионах, затронутых «третьей волной демократизации». Так, в докладе, сделанном известными американскими политологами Т. Л. Карл и Ф. Шмиттером на семинаре «Режимные транзиты: переходы от коммунистической системы правления в сравнительной

¹ Патрушев С. В. Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация в России. М.: ИСП РАН, 2006. С. 51.

² Флигстин Н. Поля, власть и социальные навыки: критический анализ новых институциональных течений // Экономическая социология: Новые подходы к институциональному и сетевому анализу / Моск. высш. шк. соц. и экон. наук; Сост. и науч. ред. В. В. Радаев. М.: РОССПЭН, 2002. С. 136.

перспективе», состоявшемся 15–16 ноября 2002 г. в Стэнфордском университете, авторы ставят вопрос о возможности использования теорий демократизации, обобщающих опыт стран Южной Европы и Латинской Америки, при изучении посткоммунистических трансформаций. Проанализировав аргументацию сторонников концепции так называемой «восточно-европейской» исключительности, авторы доказывают, что в основе этой аргументации лежит искаженное толкование постулатов и гипотез транзитологии и теории консолидации демократии. По заключению Т. Карл и Ф. Шмиттера, тот факт, что некоторым посткоммунистическим странам не удалось перейти к демократии, свидетельствует не столько о неадекватности парадигмы транзита/консолидации, сколько о потребности в более четком определении демократии и уточнении ее параметров, дабы при установлении сходных процессов и явлений можно было бы использовать одни и те же концепты и единую систему координат. Не отрицая, что посткоммунистические страны обладают собственной спецификой, авторы доказывают, что их сходство с другими странами, относительно недавно пережившими режимные изменения, достаточно велико, чтобы формулировать концепты и гипотезы, тестировать их и подтверждать либо опровергать, опираясь на опыт всех регионов «демократизации»³.

Однако существует и иная точка зрения. По мнению ряда ученых, одна из основных особенностей процессов «демократизации» в посткоммунистических странах состоит в том, что характерные для демократического перехода трансформационные процессы в политике и экономике идут, как правило, одновременно. Это, с одной стороны, осложняет решение встающих перед обществом многообразных проблем, с другой — приводит к тому, что темпы и результаты перемен неодинаковы для стран, вставших на путь демократизации. Протекая успешно, данные процессы могут подкреплять друг друга. Но если хотя бы в одной сфере трансформация оборачивается неудачей, терпит провал «демократический проект» в целом⁴.

Причем политические трансформации происходят и во время фазы демократизации, и на этапе консолидации демократии. При этом, как отмечает немецкий политолог В. Меркель, они осуществляются на нескольких уровнях. Институциональная трансформация на

³ См.: Карл Т. Л., Шмиттер Ф. Демократизация: концепты, постулаты, гипотезы (Размышления по поводу применимости транзитологической парадигмы при изучении посткоммунистических трансформаций) // Полис. 2004. № 4. С. 6–27.

⁴ См.: Шнайдер Э. Политическая трансформация в России // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. М., 1999–2000. Зима. № 4 (14). С. 54–63.

макроуровне включает в себя формирование центральных государственных институтов: президентской власти, парламента, правительства и судебной системы, а также развитие избирательной системы. Перечисленные институты получают правовое закрепление в конституции (время ее принятия также влияет на успех перехода), производной от которой является, в частности, избирательная система. Обеспечивая «нормативные, структурирующие и ограничивающие импульсы», институциональные преобразования на центральном уровне оказывают воздействие на трансформацию представительной системы (репрезентативную трансформацию).

Репрезентативная трансформация на мезоуровне охватывает территориальное (посредством партий) и функциональное (через различного рода объединения) представительство интересов. От ее успеха зависит консолидация норм и структур центрального уровня, равно как и эффективность поведенческой трансформации. Об успехе репрезентативной трансформации можно судить прежде всего по состоянию партийной системы, т. е. ее способности обеспечить мирное межпартийное соревнование и сотрудничество в борьбе за власть.

Поведенческая трансформация достигается в том случае, если наиболее влиятельные акторы политического процесса (в России к их числу относятся Президент, Правительство, военные структуры, службы безопасности, главы исполнительной власти субъектов Федерации, директора крупнейших государственных предприятий, «олигархи» и т. д.) стремятся реализовывать свои интересы через демократические институты макро- и мезоуровней, а не вне и уж тем более не вопреки им⁵.

Многие западные и отечественные исследователи считают, что проблемы, стоящие перед посткоммунистическими странами, имеют определенные отличия от проблем в странах, ранее осуществивших переход к демократии.

Первое отличие связано с тем, что в посткоммунистических странах пытаются одновременно создать рыночную экономику и плюралистическую демократию. Как отмечал еще в начале 1990-х гг. известный немецкий политолог Клаус Оффе, посткоммунистическая Европа в действительности переживает «тройной транзит», предполагающий не просто демократизацию, но и масштабный переход к рыночной экономике, а также государственное строительство. То, на что в Западной Европе понадобилось несколько столетий (от создания нации-государства до капита-

⁵ См.: *Merkel W. Theorien der Transformation. Die Demokratische konsolidierung postautoritärer Gesellschaften // Politische Theorien in der Aera der Transformation / Hrsg. K. von Beyme und K. Offe. Oplanden, 1996. S. 253–266.*

лизма и затем демократии), посткоммунистические страны должны завершить одновременно и в течение максимально короткого периода времени⁶.

Не случайно проблемы соотношения экономики и политики в процессе трансформации постсоциалистического общества и последовательности экономических и политических реформ долгое время привлекали пристальное внимание многих западных экономистов и транзитологов. Причем дискуссии велись вокруг упомянутой выше противоречивости «двойного перехода» и к рыночной экономике, и к либеральной демократии. Ряд исследователей отмечает, что основная масса людей, отвергая коммунистические режимы, руководствовалась мотивами социально-экономического, а не идейного или политического характера.

Второе отличие заключается в том, что посткоммунистические и прежде всего постсоветские государства заимствуют западные политические институты, которые во многом являются нетрадиционными для национальной политической традиции. В этом контексте возникает проблема адаптации политических институтов к новым национально-историческим условиям. Адаптация институтов, как правило, происходит в течение длительного периода времени, что сказывается на их эффективности. Этот тезис прежде всего применим к государству как основному политическому институту, обеспечивающему стабильность и безопасность.

Опыт постсоветских трансформаций отчетливо показал, что прямое перенесение на национальную почву либерально-демократических институтов без учета региональной и национальной специфики приводит к искажению не только самих трансформационных процессов, но и их результатов. По нашему мнению, безоговорочное отрицание всех проявлений рыночного социализма, равно как и безоговорочное следование классическому либерализму, дают один и тот же отрицательный результат. Все попытки власти в Белоруссии сохранить рыночную модель социализма, уйти от либерализации экономики и модернизации политической системы закончились экономическим кризисом и неясными перспективами выхода из него. В то же время в ходе либерализации экономик большинства стран СНГ элита проводила крупномасштабные реформы, не имея четко сбалансированной программы и не представляя в полной объеме всех социальных последствий, которые могут возникнуть в обществе после их завершения. Более

⁶ *Оффе К.* Дилемма одновременности: демократизация и рыночная экономика в Восточной Европе // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: В 2 т. Т. 2. СПб.; М.; Берлин, 2003. С. 11.

того, начатые реформы не были подкреплены четкими представлениями о принципах создания нового государства. В результате в начале 1990-х гг. начался процесс деинституционализации власти, который привел к дискредитации и делегитимации основных государственных институтов, снижению их дееспособности и эффективности. Для политической системы большинства постсоветских государств стали характерны функциональная слабость и структурная недостроенность их институтов.

«Проблемы эффективности демократии (democratic performance) могут существенно ослабить начинающие демократические режимы»⁷, — констатирует Т. Каросерс и называет следующие причины неэффективности демократии в странах «третьей волны»: слабость государственных институтов, коррумпированность правящей СНГ элиты, несовершенство системы политического представительства и подотчетности власти. Этот список можно и продолжить. Именно поэтому перед всеми странами, вступившими на путь демократических трансформаций, встает проблема государственного строительства. Отсутствие хотя бы в минимальной степени эффективного государства неизбежно приводит к гоббсовскому естественному состоянию «войны всех против всех», как еще недавно было в Югославии и Ливане, а сегодня в целом ряде стран Африки.

Центральным вопросом политических трансформаций является политико-правовой характер государственной власти и ее способность обеспечить устойчивость и стабильность функционирования политической системы. Реформы в постсоветских государствах нередко тормозились именно вследствие нерешенности вопроса о власти, демократической по форме, но авторитарной по существу. Об это свидетельствуют война в Чечне, события в Узбекистане в 2002 г., в Кыргызстане в 2002 г., 2005–2006 гг., в Грузии в 2000-х гг.

В этом контексте возникает проблема правового ограничения политической власти, необходимости гарантий того, что сильная власть будет действовать только в рамках провозглашенных целей и задач реформ.

Рассматривая постсоветские государства как переходные системы «от тоталитаризма к демократии», ряд исследователей уточняют, «через стадию авторитаризма»⁸. Профессор Р. Саква писал о политической системе постсоветских государств, что они пред-

⁷ См.: Каросерс Т. Трезвый взгляд на демократию // Pro et Contra. 2005. Т. 28, № 1. С. 73–81.

⁸ Ахметов К. Казахская демократия в оценках политологов // Мысль. 2002. № 9. С. 31–40.

ставляют собой «не полномасштабный авторитаризм, а скорее, синкретическую помесь авторитарных, корпоративистских, либеральных и демократических элементов, которые можно определить как авторитарную демократию»⁹. По шкале «автократия — демократия» большинство новых независимых государств ближе к автократии, чем к демократии.

С. Хантингтон, описывая процессы демократизации в странах Центральной Азии, отмечал, что они идут преимущественно сверху вниз при слабой приверженности демократическим ценностям среди лидеров государств¹⁰. Он одним из первых из исследователей предположил, что угрозу эффективности деятельности государства и политической стабильности, которую создает, в частности, высокий уровень политического участия, можно нивелировать посредством обладающих реальной властью и эффективных политических институтов. Американский исследователь начинает свою известную книгу «Политический порядок в меняющихся обществах» (1968) знаменательным утверждением: «Самым важным из того, что отличает одну страну от другой в политическом отношении, является не форма правления, а степень управляемости. Демократические страны и диктатуры отличаются друг от друга меньше, чем отличаются те страны, политическая жизнь которых характеризуется согласием, прочностью общественных связей, легитимностью, организованностью, эффективностью, стабильностью, от тех, где этого всего недостает»¹¹. Когда же институты государства слабы и неэффективны, высокий уровень политической активности населения может привести к дестабилизации системы. С. Хантингтон отмечает, что в «третьем мире» социальная неудовлетворенность вела к эскалации требований к правительству и расширению участия в политике ради осуществления этих требований. Более того, неразвитость институтов, особенно на «входе» политической системы, затрудняла или не позволяла высказывать эти требования к правительству через легитимные каналы (политические партии, организованные группы интересов, свободные СМИ), придавать им более умеренную и агрегированную форму, поэтому скачок в политической активности, как правило, повышал политическую нестабильность.

⁹ Сакве Р. Режимная система и гражданское общество // Полис. 1997. № 3. С. 61–83.

¹⁰ Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М.: РОСС-ПЭН, 2003. С. 317.

¹¹ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004. С. 21.

Возможный выход из такого положения исследователь видит в том, чтобы ради поддержания стабильности ограничить настолько, что смогут выдерживать более высокий уровень политической активности населения. Таким образом, политическую нестабильность, по Хантингтону, следует отнести в первую очередь на счет слабости и несовершенства государственных институтов, их неспособности эффективно выполнять свои функции¹².

Отсюда возникает проблема сочетания институциональной эффективности и представительности политических систем. При этом следует отметить, что вне зависимости от степени их демократичности все системы сталкиваются с противоречием между представительностью и эффективностью управления. Как отмечает ирландский исследователь Дж. Коукли, «сердцевину вопроса о распределении политической власти между различными институтами составляют проблемы полномочий и эффективности»; стержнем другого вопроса, связанного с первым, выступает «проблема представительности и легитимности», т. е. в какой мере политические институты «опираются на демократический мандат или мандат каких-либо политически значимых групп общества»¹³. Иными словами, в силу институциональных особенностей политической системы узловой для нее является проблема путей достижения оптимального устройства и равновесия политических институтов, способных обеспечить согласование принципов представительности, с одной стороны, и эффективности — с другой. Особенно эта проблема серьезна и трудно разрешима для так называемых «переходных обществ».

В условиях социально-политических трансформаций возрастают риски деинституционализации социальных и политических процессов. В то же время, как отмечает П. Пирсон, исследователи доказали, что «институциональное устройство оказывает большое влияние на политические и социальные результаты». Но «возникновение институтов, как и источники институциональных изменений остаются совершенно непонятными... Ученые сказали намного больше об институциональных эффектах, чем о происхождении и изменении институтов»¹⁴. В данном случае размежевание позиций происходит по вопросу, какую роль играет индивид (актор) в возникновении институтов.

¹² Там же.

¹³ Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. 1997. № 3. С. 149.

¹⁴ Pierson P. The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change // Governance. 2000. Vol. 13, N 4. P. 475–476.

Социологический неинституционализм отрицает ведущую роль индивидов в возникновении институтов. Его сторонники убеждены в том, что «индивиды действуют в мире, уже насыщенном институтами». Даже если акторы «создают» новые институты, они делают это не посредством рационального выбора, а в соответствии с логиками аппроприативности или изоморфизма. «Новые институты заимствуются из существующего мира институциональных шаблонов и должны быть социально легитимны и аппроприативны»¹⁵. При этом неясно, как возникли, откуда произошли те институты, которые «уже существуют». Кроме того, что продуцирует институциональные изменения?

Институционализм рационального выбора объясняет происхождение институтов рациональной природой человека: институты возникают потому, что их создают люди. Будучи рациональными акторами, они вступают во взаимодействия друг с другом и обнаруживают, что в целях снижения неопределенности и уменьшения трансакционных издержек нужно создать «правила игры» — институты. Точно так же рациональными соображениями акторов объясняются и институциональные изменения. По нашему мнению, правы те авторы, которые считают, что выбор институтов — это действие актора в рамках существующих институтов (более высокого порядка), которое анализируется по той же логике, как и любая другая разновидность действий. Отличие лишь в том, что анализ усложняется введением дополнительного институционального анализа (по аналогии с «матрешкой»).

Центральной категорией институционального анализа политики выступает понятие «политического института». Согласно широко распространенному определению Д. Норта, ставшему во многом уже классическим, институты есть «правила игры», «создаваемые людьми ограничения (рамки), которые структурируют политические, экономические и социальные взаимодействия»¹⁶.

Институты — «это ограничения, структурирующие человеческие взаимоотношения и создаваемые самими людьми. Среди них можно выделить: формальные ограничения (правила, законы, конституции); неформальные ограничения (нормы поведения, условности, внутренние принципы); а также механизмы, позволяющие контролировать их соблюдение. В совокупности они задают

¹⁵ Hall P., Taylor R. Political Science and the Three New Institutionalism // Political Studies. 1996. Vol. 44, N 5. P. 953.

¹⁶ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 17.

систему стимулов, действующих в обществе»¹⁷. По мнению другого представителя неоинституционализма Н. Флигстина, институты представляют собой «правила и разделяемые участниками взаимодействия смыслы, подразумевающие, что люди знают об их существовании, или что они могут быть осознаны»¹⁸.

Институты не только определяют социальные отношения и помогают установить, кто и какие позиции в этих отношениях занимает, но определяют сам порядок взаимодействия, задавая акторам не только институциональные ограничения, но и когнитивные рамки или наборы смыслов, позволяющие интерпретировать поведение других. Следует отметить, что институты воздействуют на поведение акторов и при наличии, и при отсутствии их согласия на институциональные ограничения или понимания их когнитивного смысла.

Процесс конструирования институтов всегда происходит в определенном социальном и политическом контексте и направлен на создание локальных социальных порядков (полей). Контекст создания институтов, по мнению Н. Флигстина, включает в себя ситуацию, в которой обладающие на данный момент властью «пытаются производить правила взаимодействия, направленные на стабилизацию своего положения, в условиях противостояния другим акторам, обладающим большим или меньшим объемом власти»¹⁹. Конструирование социального порядка осуществляется таким образом, «чтобы способствовать воспроизводству привилегированной позиции господствующей группы, а также определять позицию тех, кто пытается изменить status quo. Существование полей приносит наибольшую выгоду господствующим группам, однако же и группы претендентов в каком-то смысле выигрывают от этого»²⁰. Они выигрывают за счет получения стабильности и легальности своего существования, хотя и обладают меньшим объемом власти.

Выбор тех или иных институтов зависит также от культуры общества. Создание новой институциональной системы или отдельного института всегда обусловлено социокультурными факторами, всем предшествующим опытом социальной, экономической и политической деятельности акторов. В развитии современного общества невозможно выделить ни одного периода или исторического

¹⁷ Норт Д. Функционирование экономики во времени // Отечественные записки. 2004. № 6.

¹⁸ Флигстин Н. Поля, власть и социальные навыки: критический анализ новых институциональных течений. С. 122.

¹⁹ Там же. С. 123–124.

²⁰ Там же. С. 124.

этапа, где бы ни обнаруживалось влияние культуры. Она постоянно и непрерывно присутствует в обществе. Культура определяет когнитивные способности акторов к созданию институтов, их потребности и интересы к взаимодействию, их видение и оценку ситуации, выбор стратегии действий и т. д.

В процессе исторического развития в разных обществах люди накапливают знания разного типа. В данном контексте, утверждает Д. Норт, время — это не только приобретение собственного опыта и знаний, но и усвоение опыта прошедших поколений, воплощенного в культуре. «Коллективное познание (collective learning), по его мнению, складывается из опыта, который прошел длительную проверку временем и воплощен в нашем языке, системе институтов, технологии и образе жизни. Это «передача во времени накопленного нами запаса знаний». Проводником мощного влияния прошлого на настоящее и будущее является культура, именно она создает так называемый эффект «зависимости от предыдущей траектории развития» (path dependence). Каждое поколение в ходе своего развития обучается, опираясь на представления, почерпнутые из коллективного знания. Поэтому можно сказать, что познание — это процесс накопления, который всегда проходит сквозь культурный фильтр и определяет собой общую картину ожидаемых выгод, связанных с теми или иными возможными действиями»²¹.

Культура участвует в создании институтов, во-первых, посредством наличия в ней определенной системы координат, которая помогает акторам выявить значимые для них ресурсы и правила, принимать решения, осмысливать происходящие процессы, т. е. векторы политического развития, и наделять смыслом как собственные действия, так и действия других акторов. Во-вторых, посредством наделения акторов способностью использовать организующие технологии, и, прежде всего, технологии социального взаимодействия и конструирования формальных институтов. В-третьих, посредством использования акторами в процессе конструирования явного и скрытого (локального) знания. К последнему можно отнести, например, уникальные национальные, исторические этнические правила или традиции взаимодействия различных групп, укорененные во властные отношения.

В работах Д. Норты, Н. Флигстина, Б. Артура представлен институционально-когнитивный подход к анализу развития и эволюции институтов, который мы считаем возможным использовать

²¹ Норт Д. Функционирование экономики во времени // Отечественные записки. 2004. № 6. С. 88–103.

и для раскрытия темы нашего диссертационного исследования. Достоинствами данного подхода являются следующие его составляющие. Во-первых, он позволяет объяснить неравномерность развития политических институтов в разных обществах в один и тот же временной период под влиянием внешних условий. Во-вторых, институционально-когнитивный подход способен объяснить один из интереснейших законов истории: феномен зависимости от предыдущей траектории развития (path dependence). Почему институты, однажды возникнув и достигнув предела своей эффективности, продолжают сохраняться, почему акторы не заменяет их новыми, более эффективными и дееспособными. В-третьих, данный подход позволяет лучше уяснить сложное взаимодействие между институтами, технологией и демографией в глобальном процессе социальной и политической эволюции.

Выбор институтов — сложный и многогранный процесс. Акторы, с одной стороны, создают институты как средство координации и решения проблемы коллективного действия, а с другой — одновременно, институты возникают не как средство координации и решения проблемы коллективного действия, а как побочный конфликт борьбы за власть и распределение ресурсов в обществе. Сторонники такой позиции не отрицают, что институты могут иметь коллективную пользу, но эта польза — не главное в объяснении природы институтов. Таким образом, первая концепция не отрицает, что институты имеют дистрибутивные последствия, но источником их возникновения считает коллективные выгоды. Вторая, напротив, не отрицает, что институты имеют коллективную выгоду, но источником их возникновения считает дистрибутивный конфликт.

Согласно позиции Д. Найта, институты имеют «двойственный характер». С одной стороны, они дают коллективную пользу. Каждому актору наличие институтов более «выгодно», чем их отсутствие. С другой стороны, институты имеют дистрибутивный эффект: они по-разному распределяют выгоды между индивидами. Д. Найт доказывает, что «изначальной мотивацией при создании социальных институтов не может быть достижение коллективных целей... Институциональные правила создаются действиями рациональных акторов и опосредуют их взаимодействие... Они хотят от институтов, чтобы последние фокусировались не столько на коллективных результатах, сколько производили социальные последствия, наиболее выгодные для них как рациональных акторов»²². Обычно власть определяется «по факту взаимодействия» (ex post): власть имеет тот,

²² Knight J. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992. P. 38.

кто проводит свою волю. Однако определить, кто имеет власть, можно и *ex ante* (до того, как состоялось взаимодействие), если уже определены его правила: «обладать властью над кем-либо значит влиять на альтернативы, доступные этой личности или группе...» «А» имеет власть над «В», если он может добиться, чтобы «В» одобрил институциональное правило, которое дистрибутивно выгодно «А» (когда другие альтернативы были бы выгодны «В»²³).

Таким образом, возникновение институтов есть следствие присущей обществу борьбы за власть. Индивид стремится к власти над другими. Для этого он должен ограничить действия других в соответствии со своими выгодами. «Социальные институты, — делает вывод Д. Найт, — являются не столько продуктом усилий ограничить социальных акторов в коллективных целях, сколько продуктом усилий отдельного актора ограничить действия других акторов, с которыми он взаимодействует»²⁴.

Ограничивая действия других (набор доступных для других стратегий, если пользоваться терминологией теории игр), субъект власти получает информацию о том, как будут себя вести другие. Это снижает неопределенность взаимодействия. Однако, как правило, некоторая неопределенность остается, потому что институты редко ограничивают набор стратегий до одного варианта, обычно у актора остаются некоторые рамки возможного. Например, федеральные законы определяют общие принципы системы органов власти в субъектах федерации. Внутри этих рамок субъекты свободны в своем выборе. В разных ситуациях степень «жесткость» ограничения может быть различной в зависимости и от предмета регулирования, и от соотношения сил между акторами. Так, по мере укрепления Федерального центра в конце 1990-х — начале 2000-х гг. указанные рамки выбора вариантов организации органов власти в субъектах Федерации существенно сузились.

«Стратегические акторы могут ограничивать действия других посредством различных институтов, но они сталкиваются с фактом, что социальные институты ограничивают и их возможности... Стратегические акторы хотели бы ограничивать себя только в тех ситуациях, когда им это необходимо для обеспечения стратегических преимуществ»²⁵. При этом чем больше реальные социальные взаимодействия отклоняются от рациональности, тем менее институты соответствуют максимизации власти «сильных» акторов.

²³ Ibid. P. 41–42.

²⁴ Ibid. P. 19.

²⁵ Ibid. P. 64.

Неформальные институты возникают спонтанно в ходе социального взаимодействия. Индивиды лишь стремятся к власти, а неформальные институты оказываются непреднамеренным последствием («побочным продуктом») возникновения отношений «господства — подчинения». Неформальные институты, по словам Д. Найта, не требуют внешнего принуждения, они «самопринудительны», поскольку даже для объектов власти выгоднее подчиняться навязанным им институтам, чем оказаться в мире без институтов.

Формальные институты меняются при изменении соотношения сил между акторами и дистрибутивного эффекта. Подобное изменение происходит под влиянием внешних обстоятельств — технологических, демографических, социально-экономических, социокультурных, а также если существующее институциональное устройство производит непредвиденные последствия.

Падение эффективности институтов, т. е. легитимности власти, ведет к резкому возрастанию затрат субъекта власти (правлящей элиты), и у него может возникнуть стремление провести институциональные изменения для восстановления легитимности и эффективности. В чрезвычайных условиях падение эффективности политических институтов может сопровождаться ослаблением ресурсной базы власти, и институты перестанут выполнять свою главную функцию — поддержание стабильности.

Проблема состоит в том, что для изменения институтов необходимо, прежде всего, изменения в предпочтениях акторов, а они меняются медленнее, чем соотношение сил. Как подчеркивает Д. Найт, «чтобы быть успешным, новое правило должно заставить социальных акторов сдвинуть свои возможные оценки в отношении стратегий, ассоциирующихся с этим эквilibriumом. До тех пор, пока он не поверит, что новые правила будут признаны теми, с кем он взаимодействует, ему нет необходимости менять свои стратегии»²⁶. Так возникает особый вид трансформационных издержек, связанный с необходимостью изменения ожиданий акторов относительно действий друг друга. Это дополнительный фактор институциональной стабильности и дополнительная причина отклонения от эффективных с точки зрения субъекта власти институтов.

Если соотношение сил меняется в пользу «сильных» акторов, нет необходимости в формализации правил. Напротив, те, в пользу кого меняется соотношение сил, будут стремиться либо изменить неформальные правила, либо создать формальные. Наконец, чувствуя, что они теряют власть, «сильные» акторы постараются

²⁶ Ibid. P. 185.

ся с помощью формализации правил затормозить этот процесс. «Когда эффективность неформальных институтов находится под угрозой, — подводит итог Д. Найт, — акторы пытаются привлечь государственные механизмы внешнего принуждения и установить институциональные ограничения, которые дадут им дистрибутивные преимущества. Но введение государства изменяет основной конфликт по поводу социальных институтов. Логика неформальной институционализации — установить ограничения на действия других путем принятия собственных обязательств. Логика формальной институционализации — установить ограничения на действия других через действия третьей стороны»²⁷.

Когда новый актор — государство — устанавливает формальные институты, особое значение приобретают институты принятия решений по поводу институтов (институциональная структура государства). Но мало учредить новые формальные политические институты, необходимо, чтобы эти новые «правила игры» приняло общество. Отсюда важность процесса институализации как «процесса образования, развития и усвоения индивидами и различными социальными общностями требуемых норм и ролей, ценностей и эталонов политического поведения, способов контроля за их соблюдением, а также результат процесса, в рамках которого политическое действие начинает регулироваться и приобретать стабильные черты политической структуры»²⁸.

Так, согласно представлениям «транзитологов», при переходе от авторитарного к демократическому правлению процесс институализации включает в себя три последовательных этапа: первоначально заключенное соглашение (институциональный пакт) постепенно становится укоренившимся порядком (практикой), а тот в свой черед превращается в институты, которые могут быть определены как результат «взаимной типизации опривыченных действий»⁴¹. Таким образом, институализация — это и процесс, «посредством которого организации процедуры приобретают ценность и устойчивость. Уровень институализации какой-либо политической системы определяется адаптивностью, сложностью, автономией и согласованностью ее организаций и процедур. Равным образом уровень институализации какой-либо отдельной организации или процедуры измеряется ее адаптивностью, сложностью, автономией и внутренней целостностью. Если есть возможность выделить

²⁷ Ibid. P. 188.

²⁸ Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности: Трактат по социологии знания. М., 1995. С. 92.

и измерить эти критерии, можно сравнивать политические системы по уровню институализации. Можно также оценивать возрастание и снижение уровня институализации отдельных организаций и процедур в составе политической системы»²⁹.

Результатом процесса институализации является «специфический набор социальных норм и правил, конструирующих человеческое сосуществование и взаимодействие. Этот канон правил эффективно связывает отношения акторов, предлагает соответствие ожиданиям и развивает при этом «силу действия»³⁰. Возникающие институты служат цели установить стабильный порядок, в котором они снизят неопределенность взаимодействия между людьми и тем самым сделают политические и социальные транзакционные издержки в обществе поддающимися учету и минимизации. Следовательно, политическая институализация является важнейшим условием политической стабильности и эффективности, а она, в свою очередь, зависит от степени автономности политических структур, их адаптивности, сложности и интегрированности.

1.2. Условия и факторы консолидации демократии

Современное общество переживает уже «третью волну демократизации». Она берет свое начало с падения авторитарных режимов в Греции в 1974 г., Португалии в 1975 г. и Испании в 1977 г. Примерно через тридцать с небольшим лет она достигает Восточной Европы и СССР³¹. Однако «ликование в связи с повсеместным переходом от автократии к демократии затенили некоторые серьезные опасности и дилеммы»³². По словам С. Хантингтона, демократизация третьей волны затронула страны в основном не западные. Это, несомненно, подтолкнуло исследователей к существенной корректировке существующих концепций перехода к демократии и ее функционирования. В частности, тот же С. Хантингтон обратил внимание на влияние международных факторов на процесс демократизации. В своей книге «Третья волна» (1991) он доказывал, что демократизация есть сложный международный

²⁹ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах... С. 32.

³⁰ *Maggio P., Powell W.* Introduction // *The New Institutionalism in Organisational Analysis* / P. Di Maggio, W. Powell (Eds). Chicago; L., 1991.

³¹ Сморгунев Л. В. Современная сравнительная политология. М.: РОССПЭН, 2002.

³² Шмиттер Ф. Угрозы и дилеммы демократии // *Пределы власти*. 1997. № 1. С. 27.

процесс. Она осуществляется волнами, захватывая сразу несколько стран, и оказывает на них как позитивное, так и негативное влияние. В зависимости от того, насколько благоприятным оказывается воздействие внешнего фактора, внутренняя демократизация оказывается более или менее успешной. Такая демократизация может привести к зависанию страны между авторитаризмом и демократией, не давая возможности сделать определенный выбор в пользу какого-либо из режимов, к новым попыткам демократизироваться, к прерыванию демократических процессов, к прямому переходу от стабильного авторитаризма к стабильной демократии наконец, к утверждению демократии в результате деколонизации и успешного заимствования опыта демократического правления стран-метрополий.

Отметим, что политические трансформации на постсоветском пространстве происходили в изменившейся международной среде. Речь идет о таких внешних факторах, как утрата прежней стабильности системы международных отношений, проявление новых глобальных сил и тенденций, рост интеграционных процессов, развитие международного терроризма, которые в отдельных случаях способствовали дестабилизации стран, вставших на путь демократических преобразований, развитию этнополитических конфликтов, территориальных споров и т. д.

Политические трансформации на постсоветском пространстве выявили ряд проблем, связанных с соотношением объективных и субъективных факторов процессов демократизации. В современной сравнительной политологии четко прослеживаются два различных подхода к проблеме условий и факторов перехода к демократии... В построении общих моделей, или идеальных типов, генезиса демократии одни авторы сделали упор на структурные факторы (прежде всего на государство, социально-экономические и культурно-ценностные условия и предпосылки демократии), а другие — на факторы процедурные, особенно на выбор и последовательность конкретных решений и действий тех политических акторов, от которых зависит процесс демократизации.

Так, представители первого (структурного) подхода С. Липсет, Г. Алмонд, С. Верба, Д. Растоу выявляют (в разных сочетаниях) основные корреляции между некоторыми социально-экономическими и культурно-ценностными переменными и вероятностью установления и сохранения демократических режимов в различных странах. Эти корреляции понимаются именно как структурные, т. е. обусловленные влиянием тех или иных объективных

общественных структур, а не субъективными намерениями и действиями участников политического процесса — предпосылки и условия демократии и демократизации.

Эти авторы, если взять обобщенную модель, выделяют три основных типа структурных предпосылок демократии: во-первых, обретение национального единства и соответствующей идентичности³³; во-вторых, достижение относительно высокого уровня экономического развития³⁴; и, в-третьих, массовое распространение таких культурных норм и ценностей³⁵, которые предполагают признание демократических принципов, доверие к основным политическим институтам, межличностное доверие, чувство гражданственности и др.

Переход к демократии представляет собой совокупность некоторых стадий развития. Но это отнюдь не делает все переходы похожими друг на друга. Задачи либерализации и демократизации, проведения политических и экономических реформ решаются каждый раз по-разному, в различной последовательности и в различные временные сроки. В связи с этим в политической науке принято выделять несколько способов политического перехода. И хотя для демократизирующихся режимов редко характерна упорядоченность и взаимосогласованность, позволявшая бы без колебаний отнести их к тому или иному типу, выделение «чистых» способов политического перехода — несомненная помощь в анализе переходной динамики. Каждому из способов перехода присущи свои особенности решения возникающих в процессе перехода задач, обусловленные как характером доставшегося реформаторам авторитарного наследия, так и избираемыми ими стратегиями поведения. Для каждого перехода характерны свои особенности взаимоотношения основных политических акторов — масс и элит, которые наложили свой отпечаток как на темпы преобразований, так и на институциональный дизайн политической системы.

Согласно типологии Т. Карла и Ф. Шмиттера, существуют четыре основных типа перехода к демократии: «навязанные», «пактовые», «реформистские», «революционные». При выделении этих категорий, в первую очередь, учитывались два фактора. С од-

³³ *Racsmay D. A.* Переходы к демократии: попытка динамической модели // *Политика*. 1996. № 5. С. 15–35.

³⁴ См.: *Lipset S. M.* *Political Man: the social bases of politics*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1988. P. 586.

³⁵ *Almond G., Verba S.* *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, 1963. P. 465.

ной стороны, это стратегии элит и масс, а с другой — соотношение сил между правящими и оппозиционными группами. Хотя данная типология основывается на эмпирических исследованиях транзитов латиноамериканских стран, однако это не мешало ученым вполне успешно использовать их для исследования стран Южной и Восточной Европы.

С учетом темы нашего исследования рассмотрим более подробно каждый из предложенных типов перехода и выделим ту роль, которую в них играет соотношение сил между правящими и оппозиционными силами. Во-первых, исследователи выделяют так называемые «навязанные» переходы. Отличительная особенность навязанных переходов — ярко выраженный элитный характер. Элиты принимают решение о начале перехода в одностороннем порядке, без решающего давления со стороны оппозиции, и с готовностью используют все имеющиеся в их распоряжении средства (включая силу) для преобразования режима. Подобным образом переход начинался в Советском Союзе, Бразилии, Турции.

Следующая разновидность — «пактовый» переход, также элитный в своей основе, но отличающийся тем, что не навязывается одной из группировок политической элиты, а выступает как результат многостороннего элитного соглашения. В качестве примеров такого перехода обычно называют Испанию, Уругвай, Колумбию, Венесуэлу.

В рамках транзитологических исследований пакты, как метко замечает Т. Карл, изучаются обычно сквозь призму одной из четырех основных проблем³⁶: соотношение процедурной и содержательной частей пакта; степень вовлеченности акторов в процессы пактирования (они заключают пакт, потому что он служит их интересам, или же это своего рода политическая традиция); степень влияния экономических условия на процесс заключения политических пактов; степень участия в процессах пактирования внешнеполитических акторов.

Третий вид перехода — реформа, на протяжении которой активными участниками политического процесса наряду с элитами выступают массы. В данном случае мобилизация масс ведет к компромиссному соглашению с правящей элитой без использования насилия с той или иной стороны. Подобным образом политический

³⁶ *Issues in the consolidation of democracy in Latin America and Southern Europe in comparative perspective a rapporteurs' report / T. Power and N. Powers // Working paper. № 113. October. 1988. P. 17–18: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/113.pdf>. (Дата обращения: 14.02.2008).*

переход осуществлялся в ряде восточноевропейских стран, например, в Польше, Чехословакии, Югославии. Наконец, четвертый вид перехода представляет собой революцию, т. е. насильственное ниспровержение прежнего авторитарного режима с активным участием массовых социальных слоев. В данном случае наиболее характерными примерами являются переходы, осуществлявшиеся в Румынии, Албании и — в августе 1991 г. — в СССР. Переходы, таким образом, могут весьма существенно различаться по своим основным характеристикам, среди которых заметную роль играет соотношение сил между правящими и оппозиционными силами.

Вновь подчеркнем, что такого рода различия отнюдь не могут быть сведены к различиям доставшегося реформаторам авторитарного наследия. Будучи весьма неблагоприятным, это наследие может быть успешно компенсировано адекватным лидерством и искусством реформистской части политического класса изыскивать новые, подчас неожиданные ресурсы для продолжения реформ и формирования коалиции в их поддержку. Напротив, ничто, даже наличие относительно высокого уровня жизни населения или расположенной к переговорам с режимом оппозиции, не спасет реформы от поражения, если режим оказался не способен выдвинуть из своих рядов Лидера, сформулировать набор жизненно важных, стратегически ценных идей по осуществлению перехода и не озабочен ничем иным, кроме сохранения status quo. В этом отношении характерным примером может вновь служить разграничение ряда стран латиноамериканского и восточноевропейского континента. Теория предпосылок успешной демократизации учит тому, что переход к демократии будет более успешным, если он осуществляется от капиталистического авторитаризма, нежели в том случае, если его отправной основой выступает авторитаризм коммунистический. Однако прерывание процессов демократизации в ряде латиноамериканских стран и их упорное продолжение в странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза, с одной стороны, побуждает к коррекции прямолинейных представлений о «предпосылках» демократизации и характере доставшегося реформаторам наследия, а с другой стороны, позволяет ответственным, всерьез озабоченным вопросами стратегии реформаторам увеличить собственные шансы на успех.

Следует отметить также, что конкретные переходы редко могут быть однозначно классифицированы как пактовые, навязанные, реформистские или революционные. Чаще всего переход является смешанным, сочетая в себе различные, порой трудно совмещающиеся элементы и приобретая на качественно новых этапах но-

вые особенности. Один из примеров — демократический переход в Советском Союзе. Начавшись как навязанный, инициированный реформистской частью правящего класса, данный переход постепенно приобрел качественно иную, революционную динамику, миновав на своем пути более умеренные пактовые и реформистские альтернативы. Затем, с наступлением 1992 г. и утверждением у власти в России режима Б. Ельцина, переходная динамика вновь приобрела качественно иные свойства, утрачивая былую революционность и вновь напоминая собой переходы пактового и навязанного характера.

Опыт политических трансформаций на постсоветском пространстве еще раз подтвердил тезис Д. Растоу о значении национального единства для перехода к демократии³⁷. Распад СССР сделал особо актуальным вопрос о национальном единстве и создании национального государства.

История посткоммунистических трансформаций свидетельствует, что проблема национального единства и идентичности, действительно, принципиально важна и решается либо до начала процесса демократизации, либо в самом его начале. В противном случае она может превратиться (чаще всего так и бывает) в серьезное препятствие на пути демократических преобразований.

Модель, предложенная Растоу, определяет в качестве предварительного условия процесса демократизации наличие национального единства. «Оно означает лишь то, что значительное большинство граждан потенциальной демократии не должно иметь сомнений или делать мысленных оговорок относительно того, к какому политическому обществу они принадлежат». Достижение национального единства, по мнению Растоу, чаще всего складывается стихийно и не достаточно вербализовано. В одних случаях экономический фактор, как, например, низкий уровень развития экономики, играет существенную роль в формировании национального единства, в других оказывается малосущественным. Понятно, почему Д. Растоу называет национальное единство «единственным предварительным условием демократии», имея в виду, что границы государства должны быть устойчивыми, состав граждан государства должен быть постоянным, у значительного числа граждан потенциальной демократии не должно быть сомнений в том, к какой именно политике они принадлежат, и, наконец, национальное единство должно признаваться как бы на бессознательном уровне. В частности, острые этнонациональные разногласия, ведущие к различным формам национализма

³⁷ *Растоу Д. А.* Переходы к демократии: попытка динамической модели // *Политика*. 1996. № 5. С. 5–15.

и подъему националистических движений, не позволяют достичь демократии в данных общественных условиях.

Ученый выделяет три основных фазы демократизации. Отличительной чертой первой фазы (подготовительной) является «поляризация, а не плюрализм». Когда борьба «побуждает соперников сплотиться вокруг противоположных замен»³⁸. Однако автор замечает, что раскол не должен разрушать общего национального единства. Линии расколов, проходящих по региональным границам, могут повлечь за собой усиление сепаратных отношений, конфликты на национальной почве и сецессию. Это замечание верно и в отношении стран, находящихся на территории бывшего СССР. В некоторых из них до сих пор не только не решены эти проблемы, но можно говорить о том, что ситуация усугубляется.

Вторая фаза демократизации — фаза принятия решений — характеризуется подготовкой к смене существующего типа режима и отличается продолжительной и непрерывной политической борьбой. Смыслом этой борьбы является возникновение и утверждение новой элиты, опирающейся на репрессированные и нуждающиеся в руководстве социальные силы. Но неверно полагать, как отмечает Растоу, что демократия планируется заранее. Чаще всего она рождается в борьбе между правящим режимом и контрэлитой, которая может принимать весьма острые формы. Только такая, достаточно жесткая по своей форме борьба политических сил имеет шансы действительно сформировать новую структуру интересов и сделать их конфликт будущей силой общественного развития. С другой стороны, важнейшим фактором является сохранение основ национального единства, так как его отсутствие может привести не к демократии, а к расколу по региональному, этническому или какому-либо другому признаку.

По мнению Растоу, процесс перехода к демократии чрезвычайно сложен и может занимать несколько десятилетий. Для успешного перехода к демократии, на его подготовительной стадии является необходимым наличие избирательного права и свободы оппозиции.

Только в этом случае политические лидеры смогут постепенно прийти к сознательному решению принять существующее многообразие в условиях единства нации как реальность и институционализировать некоторые важнейшие аспекты демократических принципов. На этом этапе «часть политических лидеров страны принимает сознательное решение признать наличие многообра-

³⁸ Там же. С. 8.

зия в единстве и институционализировать с этой целью некоторые основополагающие механизмы демократии»³⁹. Фактически это означает наступление третьей фазы — фазы принятия решений. Несомненно, решение об институционализации базовых демократических принципов — только одно из возможных решений, являющихся результатом игры целого ряда различных политических сил, и не исключающее при этом последующую ожесточенную политическую борьбу. Однако особенностью данной борьбы является то, что она ведется отныне в рамках, а не за пределами установленных правил. Как следствие возникает четвертая фаза — фаза привыкания, при которой демократия начинает работать как относительно отлаженный и целостный механизм. Это фаза, когда граждане и политические элиты постепенно учатся адаптироваться в новом политическом режиме.

Данный сценарий можно сформулировать более кратко: «При переходе к демократии последовательность процессов должна быть следующей: от национального единства как подосновы демократизации, через борьбу, компромисс и привыкание — к демократии»⁴⁰.

Ориентации на выявление универсальных причин демократизации, по сути, приводит к созданию во многом абстрактных теоретических моделей перехода к демократии и означает недооценку исторического и культурного наследия отдельных стран. Но дело заключается в том, что конкретные переходы к демократии всегда происходят в определенных исторических и социокультурных контекстах, которые во многом носят уникальный характер. Любое конкретное общество определяется не только универсальными характеристиками, но и особыми чертами экономики, культуры, истории, традициями взаимоотношений с соседними обществами и государствами. Эти факторы на практике нельзя игнорировать, если общество стремится к действительному переходу к демократии.

Отсюда в политической науке среди части ученых давно сложилось сомнение относительно существования универсальных причин перехода от авторитаризма к демократии. В этой связи некоторые исследователи отказываются от универсализма в пользу с трудом проверяемых, но работающих в отдельных случаях исторических обстоятельств политической демократии. Д. Руэшемейер, Э. Стефенс и Дж. Стефенс отвергают допущение об односторонности причинных структур демократизации. Используя одинаковые

³⁹ Там же.

⁴⁰ Там же. С. 10.

переменные к процессам демократизации в странах Европы, Латинской Америки и Карибского бассейна, они делают, что сочетание причин, и следовательно, путей к демократии было различным в различных исторических контекстах и в различных регионах⁴¹.

Похожие идеи выдвигают Т. Карл и Ф. Шмиттер. Они утверждают, что «поиск причин демократии на основе вероятностных связей с экономическими, социальными, культурными, психологическими или международными факторами не дал пока ни общего закона демократизации, не создаст его, вероятно, и в ближайшем будущем, несмотря на недавнее разрастание случаев». Соответственно, они отвергают проблему «набора единственных одинаковых условий» вследствие «восприимчивого к обстоятельствам понимания» демократических переходов⁴².

Сомнения относительно универсальности и обоснованности модели с едиными социокультурными предпосылками демократии привели к появлению в современной политической науке иного методологического подхода, в фокусе которого оказались эндогенные факторы демократизации и демократии — те или иные конкретные процессы, процедуры и политические решения, осуществляемые самими агентами демократизации: Г. О’Доннел⁴³, Т. Карл⁴⁴, Ф. Шмиттер⁴⁵, Х. Линц⁴⁶, А. Пшеворский⁴⁷. С их точки зрения, последовательность и взаимообусловленность определенных политических решений и действий, выбор тактик теми акторами, которые инициируют и осуществляют демократизацию, важнее для ее исхода, нежели существующие (или отсутствующие) к нужному моменту предпосылки демократии. Главным

⁴¹ *Rushenmeyer D., Stephens E., Stephens J.* Capitalist Development and Democracy. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1992. P. 284.

⁴² *Karl T., Schmitter Ph.* Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe // *International Social Science Journal*. 1991. Vol. 43. May. P. 270.

⁴³ *O’Donnel G., Schmitter Ph., Whitehead? (Eds).* Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives. Baltimore, 1986.

⁴⁴ *Karl T. L.* Dilemmas of Democratization in Latin America // *Comparative Politics*. 1990. Vol. 23, Issue 1. P. 1–21.

⁴⁵ *Schmitter Ph., Karl T. L.* The conceptual travels of transitologists: how far to the East should they attempt to go? // *Slavic Review*. 1994. Vol. 53, Issue 1. P. 173–185; *Шмиттер Ф.* Угрозы и дилеммы демократии // *Пределы власти*. 1994. № 1. С. 27–48.

⁴⁶ *Линц Х.* Опасности президентства // *Пределы власти*. 1994. № 2–3. С. 3–24; *Линц Х.* Достоинства парламентаризма // *Пределы власти*. 1994. № 2–3. С. 41–51.

⁴⁷ *Пшеворский А.* Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М.: РОССПЭН, 1999.

в данном подходе является взаимодействие конкурирующих элит, сознательный выбор ими в процессе политического торга каких-либо организационных форм и институтов нового политического устройства.

Сторонники процедурного подхода (его иногда называют еще «волютаристским») исходят из посылки о том, что никакие «объективные» социальные, экономические, культурные и иные факторы не в состоянии ни объяснить, ни предсказать, кто конкретно, какие политические силы и акторы в той или иной ситуации будут отстаивать недемократический статус-кво или бороться за его ниспровержение. Они считают, что действия политических акторов, иницирующих и осуществляющих демократический транзит, не определены их «объективным» положением в общественной структуре. Напротив, их «субъективный» выбор сам творит новые политические возможности.

Вторая концептуальная модель, по нашему мнению, больше соответствует объекту и предмету настоящего исследования, хотя и не свободна от определенных ограничений адекватно. Относительное преимущество данного подхода состоит в том, что он позволяет адекватно описать разнообразие политических траекторий, стратегий и вариантов демократических преобразований, возникших на постсоветском пространстве.

В то же время не следует сильно противопоставлять обе концептуальные схемы. По нашему мнению, между ними непреодолимы противоречия. Более того, они отчасти взаимосвязаны друг с другом, ибо фактически делают упор на разные стороны одного и того же явления, которая в политической науке определяется как демократический транзит. Теоретически ничто не препятствует синтезу двух методологий, одна из которых обращает внимание на объективные структурные факторы (даже учитывая сомнения в отношении их универсальности), а другая — на субъективные процедурные.

Говоря о принципиальной возможности теоретического синтеза структурного и процедурного подходов к изучению становления демократии на постсоветском пространстве, нельзя не обратить внимание на попытки преодоления их методологической односторонности и выработки более многомерных подходов, учитывающих последний опыт структурирования новой социально-политической реальности. Такого рода поиски идут сегодня в разных направлениях, например, в рамках неоинституционального анализа роли возникающих в ходе демократического транзита

институтов⁴⁸. Переход к демократии обязательно требует институционализации новых форм и структур политического режима, укрепления государства и гражданского общества, развития институтов парламентаризма, политических партий и партийной системы.

В этой связи как раз и возникает проблема роли и значения социокультурных и исторических традиций в институционализации новых политических институтов, и консолидации демократии. Действия элиты, направленные против сложившихся, укоренившихся традиций, ради скорейшей консолидации власти и общества, как правило, приводят к противоположному результату. Опыт стран «третьей волны демократизации» учит, что успех перехода к демократии во многом зависит от способностей правящего класса умело сочетать универсальные объективные факторы с национально-историческими и социокультурными условиями. Переход к демократии всегда связан с решением комплекса вопросов, которые, по сути, для общества имеют инновационный характер, и по этой причине во многом зависят, в первую очередь, от состояния и готовности элиты взять на себя ответственность за их решение. Это не означает, что массы в демократическом транзите не играют существенной роли. Просто в силу позиций в системе социальной и политической стратификации элита обязана проявлять большую активность, чем массы.

По мнению многих современных американских политологов, проблема элит и их отношения с массой является ключевой для любых политических систем, в том числе демократических. Для современного общества одной из ключевых проблем является то, что, с одной стороны, возросла роль властвующих элит, а с другой — массы самостоятельно организовать не могут, даже при наличии демократических прав и свобод.

Как писал Р. Миллс, решения, которые принимают властвующие элиты, или их «уклонение от известных решений влекут за собой более серьезные последствия и затрагивают более значительную массу людей, чем когда-либо раньше на протяжении всей истории человечества»⁴⁹. Масса поставлена перед выбором: либо подчиниться решениям, принимаемым элитой, либо самой активно включиться в политику и своим участием влиять на принятии решений. Но для участия в принятии решений массе необходимо

⁴⁸ O'Neil P. Revolution from Within. Institutional Analysis, Transitions from Authoritarianism, and the Case of Hungary // World Politics. 1996. (Jule.) P. 579–603.

⁴⁹ Миллс Р. Властвующая элита. М., 1959. С. 68.

сплотиться и организоваться. Но самостоятельно этого она сделать не может. Элита обладает лучшими способностями к самоорганизации и саморегулированию, чем массы. Как писал Р. Миллс, «верхи по-прежнему гораздо более сплочены и могущественны, а низы гораздо более разобщены и бессильны, чем обычно предполагают люди, внимание которых отвлечено средними органами власти, не выражающими воли низов и не определяющими решений верхов»⁵⁰. Поэтому, как утверждает большинство политологов, в условиях демократии прямое народовластие неосуществимо и невозможно, а избранные «лучшие» закономерно превращаются в элиту. Остается только вопросы, связанные с определением роли масс в историческом процессе и способностью элиты заботиться об интересах общества, а не о своих корыстных интересах.

Другая точка зрения продолжает классическую демократическую традицию, рассматривающую элиту как угрозу демократии. Ее сторонники⁵¹ считают, что идеалом политической системы была бы непосредственная реализация власти народом, хотя на вопрос «как этого добиться?» — они не дают убедительного ответа. Более того, если принять во внимание данные, согласно которым массы легче отказываются от демократических ценностей в кризисные периоды и наиболее восприимчивы к соблазнам тоталитаризма, то возникают серьезные сомнения в их способностях защитить демократические институты и ценности.

Таким образом, как одна, так и другая позиция страдают недостатками и не дают убедительных ответов на вопрос о том, от кого больше исходят угрозы демократии: от элиты или массы. Стремление преодолеть определенные противоречия в теории демократии привели к созданию теории демократического элитизма. Согласно теории демократического элитизма Й. Шумпетера⁵², под демократией следует понимать не достижение общего блага, а совокупность условий, при которых массы имеют возможность выбирать своих лидеров (эли́ту), не обладая правом дальнейшего контроля. «...Демократический метод — это такое институциональное устройство для принятия политических решений, в котором индивиды приобретают власть принимать решения путем конкурентной борьбы за голоса избирателей»⁵³. В соответствии

⁵⁰ Там же. С. 69.

⁵¹ *Дай Т., Зиглер Л.* Демократия для элиты. Введение в американскую политику. М., 1984.

⁵² *Шумпетер Й.* Капитализм, социализм, демократия. М., 1995.

⁵³ Там же. С. 335.

с его взглядами на демократию, свободный и суверенный народ обладает в политике весьма ограниченными функциями. Рядовые граждане лишь участвуют в избрании парламента, который впоследствии формирует правительство, а затем полностью отстраняются от управления. Поэтому демократия представляет собой не что иное, как сугубо институциональное мероприятие, обеспечивающее соревнование элит за поддержку и голоса избирателей.

Демократия определяется как форма правления при посредстве народа, форма осуществления власти профессиональными политиками. Это не процесс формирования «общей воли» народа, а конкурентная борьба групповых интересов, представляемых лидерами; механизм, позволяющий рядовым гражданам определять состав руководства социальной структурой, а руководству — легализовать свою власть. В силу этого демократия понимается как институциональное мероприятие, важнейшими нормами которого признаются те, которые регулировали избирательное право, осуществление выборов, а также конкуренцию партий и элит.

В контексте нашего исследования важно подчеркнуть, что Шумпетер, по сути, утверждал, что любой политический режим, включая либерально-демократический, прежде всего, является продуктом действия элит. А стабильные либеральные демократии являются продуктом конкретного типа элит. Развивая идеи Й. Шумпетера, Дж. Хигли утверждает, что никогда не было стабильных либеральных демократий, которые бы не возникли на основе консенсуса элит, потому что элиты всегда предшествуют режиму. Если режим существует в форме либеральной демократии, то этой форме демократии предшествует создание элиты, объединенной на основе консенсуса. Проблема, конечно, заключается в том, что такого рода элита редко формулирует именно те элиты, которые мы наиболее часто видим в современном мире⁵⁴.

Обобщая вышесказанное, можно сослаться на мнение американского ученого С. Липсета, что элита в самом общем смысле обозначает те позиции в обществе, которые находятся наверху целых социальных структур, выражает наивысшие позиции в хозяйстве, правлении, армии, церкви, науке, искусстве, общественных организациях и образованиях.

Переход от авторитаризма к демократии невозможен без участия масс. Но глубина и последовательность реформ во многом зависят от расстановки сил внутри элитных групп, которая задает

⁵⁴ Лекция Джона Хигли «Демократия и элиты». 20 октября 2006 г. М.: МГИМО (У) РФ, 2006. Режим доступа: <http://www.polit.ru/article/2006/10/12/texas/>

акторам систему мотиваций и институциональных ограничений, определяющих стратегию их поведения. Новые институциональные правила создаются действиями рациональных акторов, которые хотят от институтов, чтобы последние не столько фокусировались на коллективных результатах, сколько производили социальные последствия, наиболее выгодные для них самих. Результат борьбы за власть, как правило, определяется «по факту взаимодействия» (ex post). Как справедливо подчеркивает Д. Найт, власть имеет тот, кто проводит свою волю, «обладать властью над кем-либо значит влиять на альтернативы, доступные этой личности или группе». Следовательно, процесс институционализации власти, создание новых политических институтов, введение новых ограничений, по сути, представляет собой выбор между определенными альтернативами, направленными на достижение социальных последствий, наиболее выгодных для выигрывающей группы и ее лидеров. Борьба за власть в условиях перехода от авторитаризма к демократии на постсоветском пространстве в основном свелась к борьбе различных элитарных групп при той или иной степени политического участия масс. Соотношение сил правящего режима и оппозиции во многом повлияло на процессы институционализации власти и политики на постсоветском пространстве. Более подробный анализ данной проблемы содержится в следующем параграфе.

1.3. Особенности институционализации власти и политики на постсоветском пространстве: соотношение политической консолидации и конкуренции

Признано всеми, что строительство новых политических институтов является наиболее важным этапом транзита, так как наиболее сложная задача перехода к демократии состоит в том, чтобы направить конфликтующие предпочтения и чаяния общества в институциональную сферу, которая должна регулировать политические конфликты в будущем. Отсюда одной из задач данного параграфа будет выявление стратегий достижения социальной стабильности в России и Казахстане, посредством создания новых политических институтов, обеспечивающих национальный суверенитет и поступательное развитие общества. В параграфе будет прослежено также влияние форм перехода к демократии на развитие политических институтов. Мы постараемся доказать, что консенсусная форма перехода рождает более стабильные и легитимные институты, так как их создание сопровождается включением в этот процесс

основных сил общества. С. Мэйнуоринг подчеркивает, что в выборе институтов нет ничего более важного, чем форма правления. Основной вопрос здесь сводится к тому, будет ли это парламентаризм или система президентской власти⁵⁵.

Для ведущихся с середины 1980-х гг. дебатов о преимуществах и недостатках различных систем правления основополагающим было противопоставление президентской и парламентской систем. Считалось, что классические демократии при выборе системы правления стояли лишь перед этими двумя альтернативами, связанными с формальными отношениями между парламентом, правительством и главой государства. В парламентской системе правительство, как правило, формируется парламентом и в случае вотума недоверия со стороны парламентского большинства может быть смещено. В президентских системах, напротив, глава исполнительной власти (президент), который в большинстве случаев избирается на всенародных выборах напрямую или на квазипрямой основе на фиксированный срок, в нормальных условиях не может быть смещен парламентом. Посты главы государства и главы правительства в президентской системе поэтому совпадают. В парламентской системе различаются пост председателя правительства (премьер-министр) и скорее представительско-церемониальный пост главы государства (президент или король в парламентской монархии). В большинстве случаев право парламента смещать правительство сопровождается более или менее ограниченными возможностями исполнительной власти распускать парламент и созывать новые выборы. По крайней мере, следуя теоретической логике, из конституирующей независимости правительства от парламента в президентской системе следует, что президент (правительство) не имеет возможности распустить собрание и назначить досрочные выборы.

М. Дюверже ввел категорию полупрезиденциализма для тех гибридных систем, в которых есть и напрямую избираемый президент с определенными властными полномочиями, и ответственный перед парламентом премьер-министр. После этого возник вопрос о том, не должна ли классическая дихотомия «парламентаризм — президенциализм» смениться более дифференцирующей типологией. Однако прагматические соображения говорят в пользу того, что в данном контексте наряду с парламентскими и президентскими системами особо нужно рассматривать и гибридные формы. В политологических, как и в политических, дебатах полупрезиден-

⁵⁵ *Mainwaring S. Presidentialism, multipartism, and democracy: A difficult combination // Comparative political studies. 1993. Vol. 26, N. 2. P. 198–228.*

циализм зачастую оказывается (как показано ниже, спорной) попыткой объединить обе классические системы с помощью сочетания структурных принципов и выровнять их предполагаемые недостатки. Поэтому в исторической перспективе именно французская система правления (как это было раньше с системами правления США и Великобритании) рассматривается как определенный образец. В итоге дискуссия о политических эффектах базового институционального устройства более не ограничивается двумя основными альтернативами парламентаризма и президентциализма. Многие авторы эксплицитно принимают во внимание и гибридные системы.

Х. Линц убедительно доказал, что президентская форма правления поляризует общество и вызывает к жизни крайние силы, которые при других обстоятельствах оставались бы политически не востребованными⁵⁶. В статье «Опасности президентства» известный политолог отмечает, что в современном мире подавляющее большинство устойчивых демократий представляют собой парламентарные республики, в то время как среди президентских к этой категории относятся только США. Анализируя опыт перехода к демократии в Испании и странах Латинской Америки, Линц выделяет следующие недостатки президентской системы правления:

- *достаточно четко определенный срок президентских полномочий*. Весь политический процесс при этом автоматически распадается на жестко разграниченные периоды, что практически не оставляет возможности для проведения преемственной политики тактических корректировок. Если президент совершает грубые политические просчеты или теряет доверие народа, то нет средств заставить такого президента уйти в отставку, действуя в рамках Конституции. И то, что при парламентарной системе вылилось бы в очередной правительственный кризис, при президентской свободно может переродиться во всеобщий кризис режима;

- *мажоритарная избирательная система, при которой «победитель получает все»*. Обычно на весь период президентского мандата четко определяются победители и побежденные, что неизбежно ведет к обострению отношений в обществе и его дальнейшей поляризации. К тому же президент не всегда представляет большинство избирателей. Бывают президенты, которые приходят к власти, получив столько же голосов, сколько иные премьеры правительств меньшинства. При этом премьер вынужден сотрудничать с другими партиями, а президент в аналогичной ситуации может быть убежден в обладании независимой властью и поддержке народа;

⁵⁶ Линц Х. Опасности президентства // Пределы власти. 1994. № 2–3. С. 3–24.

• в президентских республиках часто возникает проблема двойной демократической легитимности. Поскольку и Президент, и парламент получают власть в результате народного голосования, между ними возникает спор о том, кто же из них фактически является выразителем воли народа. Демократических способов разрешения подобных конфликтов не существует;

• создаются условия для поощрения аутсайдеров, т. е. избрания человека, далекого от политики. Законодательные механизмы этой системы могут в случае досрочного прекращения президентских полномочий вынести наверх человека, который при обычной избирательной процедуре никогда бы не стал главой государства;

• президентская система побуждает кандидатов давать неисполнимые обещания и может даже породить у избирателей опасную склонность видеть в политическом лидере спасителя.

По мнению Линца, система правления, опирающаяся на большинство в высшем представительном органе страны, более пригодна для утверждения демократии, особенно в глубоко расколотых обществах с множеством партий.

Ставка элит на консенсус, а не на конфронтацию определяет всю последующую динамику демократического транзита и обусловила выбор соответствующего институционального дизайна. Так как в президентской системе по определению заложена политическая доминанта одной стороны над другой и значительный конфронтационный потенциал, то логичным выбором европейских элит стала именно парламентская система правления с ее большим запасом гибкости в решении конфликтов. По мнению Хуана Линца, именно выбор парламентской системы в значительной степени способствовал конечному успеху демократического транзита в Испании.

Большинство политологов, основываясь на абстрактных рассуждениях о функциональной логике институционального устройства, считают парламентаризм лучшей системой правления. По их мнению, парламентская модель имеет следующие достоинства. Во-первых, к достоинствам парламентских систем относят их гибкость при преодолении правительственных кризисов (посредством осуществляемой парламентом смены правительства или досрочных выборов), присущие им стимулы создания коалиций при неясных отношениях большинства, т. е. способности улаживать конфликты путем переговоров. Во-вторых, парламентская система правления чаще приводит к установлению стабильной демократии, особенно там, где глубоко политические расхождения и существует множество политических партий.

В-третьих, в отличие от президентства, парламентская система обладает большим запасом гибкости и маневренности. В-четвертых, при двух системах правления кардинально различаются функции партий. В парламентской республике политическим партиям, даже мелким, нет смысла раскачивать лодку, поскольку они всегда могут стать членом правящей коалиции или блокироваться с какой-нибудь крупной общенациональной партией. При президентской форме правления политические партии, наоборот, обостряют существующие противоречия, потому что только в условиях поляризации общества их кандидат в президенты может набрать большинство голосов.

Сам принцип президентской формы правления «победитель получает все» носит исключительный характер и предполагает доминирование одной стороны над другой. Даже в таких устоявшихся демократиях, как Франция или США, каждые выборы президента превращаются в настоящую схватку между двумя основными партиями, сопровождающуюся проявлениями жесткого антагонизма. Если парламентская система позволяет даже проигравшим оставаться достаточно влиятельной или политически востребованной силой, то положение проигравшей стороны в президентской республике обязывает ее пассивно дожидаться следующих выборов. Принципиальная разница между президентской и парламентской системами состоит в том, что сущность президентской формы правления обусловлена доминированием одной политической силы над всеми остальными, тогда как в парламентской системе заложен задел к сотрудничеству.

Негативных суждений о парламентской системе в целом почти нет. Ни один автор в актуальной дискуссии не назвал президентскую систему оптимальной или посоветовал ее в качестве примера для подражания. Даже исследователи трансформации, которые не являются институционалистами, разделяют убеждение Линца, что президенциализм в прошлом способствовал краху демократии и снижал шансы новых демократий на консолидацию. Таким образом, в Европе парламентская система во многом предотвратила социальные расколы в обществе и способствовала преобладанию в политической риторике умеренности над накалом страстей, столь характерным для президентских систем.

Теоретическое предпочтение парламентаризма большинством политологов контрастирует с ограниченным распространением этого типа систем правления за пределами стран ОЭСР. Примерно 75 государств третьего мира и бывшего Восточного блока, на сегодняшний день предусматривающие демократические выборы и контроль за правительственными органами, провели за прошедшие

годы более или менее соревновательные выборы. Почти каждое второе из них оказывается президентской, каждое четвертое — гибридной и лишь каждое третье — парламентской системой⁵⁷.

В посткоммунистических государствах Восточной Европы и Центральной Азии можно найти большой разброс типов отношений между главой государства, правительством и парламентом. Парламентские системы возникли в Албании, Боснии-Герцеговине, Болгарии, Венгрии, Латвии, Словакии, Чехии и Эстонии. В большинстве остальных стран региона напрямую избираемые, обладающие значительной властью президенты сосуществуют с правительствами, ответственными перед парламентами. Грузия является единственной страной региона с президентской системой, которая почти удовлетворяет формальным требованиям демократического конституционализма.

Многие исследователи выводят выбор системы правления (как и избирательной системы) из соотношения сил между демократической оппозицией и элитами старого режима, меняющегося в ходе смены системы⁵⁸. Сильное президентство установилось в тех странах, в которых коммунисты или посткоммунистические партии-преемницы, по крайней мере, в начальной фазе смены системы занимали сильные властные позиции. С помощью сильного президента, пост которого они уже зачастую занимали, (пост)коммунисты стремились сохранить свои позиции и после смены системы, как это было в Польше. Та же логика прослеживалась и в их поддержке мажоритарной избирательной системы — расчет, который, правда, не всегда реализовывался. Там, где, как в Польше в 1990–1991 гг. или в Румынии в 1996 г., в уже установленной полупрезидентской системе произошла смена власти, реформа системы правления стала актуальной темой политической борьбы. Институциональные предпочтения даже тех акторов (по крайней мере, части из них), которые были прежде ориентированы на парламентскую систему, быстро приспособились к новому положению вещей. Парламентские системы в основном установились в тех странах, в которых соотношение сил между коммунистами и демократической оппозицией уже в начале смены системы было относительно равным (Венгрия), или

⁵⁷ Тибо Б. Президентские, парламентские или гибридные системы правления? Институты и развитие демократии в третьем мире и странах Восточной Европы // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей. Т. 2. С. 28.

⁵⁸ Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. С. 122–137.

там, где коммунисты потеряли значительную часть своего влияния (Чехословакия и ее страны-преемницы).

Институциональное строительство в посткоммунистических государствах было (правда, лишь изредка) актом созидания без предпосылок и предыстории. В некоторых странах формальные конституционные структуры коммунистической эры имплицитно играли важную роль при формировании новых систем правления, которые возникали в ходе частичных преобразований. Так, замена Верховного совета полномочным президентом последовала в Советском Союзе (и далее в отдельных советских республиках, а позднее в странах СНГ) еще до собственно смены системы. В других странах после отмены монополии коммунистической партии на власть формальная парламентская структура реального социализма стала фактической. Там, где новые конституции изначально не были приняты (как в России, Венгрии, Албании и многих государствах СНГ), унаследованные от прежнего строя структуры власти могли изменяться лишь на основе широкого консенсуса или силового навязывания.

Независимо от оценки влияния различных факторов на выбор системы правления в посткоммунистических государствах, «нейтральные» размышления об эффективности и шансах на стабилизацию создаваемых систем играли (как и в большинстве стран третьего мира) лишь второстепенную роль. Этого не меняет и то обстоятельство, что иногда, как, например, в России, преимущества и недостатки президентской и парламентской системы обсуждались даже в парламенте⁵⁹, а «редакторы» Конституции намеренно ориентировались на французскую модель, исходя из функциональных соображений.

Институциональные предпочтения тех, кто принимал решения о типе системы правления, формировались, в первую очередь, в зависимости от расчета собственных шансов на власть.

В большинстве государств постсоветского пространства политические трансформации приняли форму острого политического конфликта, разрешение которого стало возможным только при условии создания одного доминирующего института, способного склонить к примирению все иные политические силы. В результате в большинстве постсоветских стран сложились президентские или полупрезидентские политические системы.

Возникают закономерные вопросы: почему в данном регионе сложились преимущественно именно такие режимы, как на это

⁵⁹ *Beyme K. Parteien in Prozess der demokratischen Konsolidierung // Markel W., Sandscheider E. (Hrsg) Systemwechsel 3. Obladen, 1997. S. 27.*

повлияла расстановка политических сил и в какой мере это соответствует национальной политической традиции? Постараемся последовательно ответить на каждый из вопросов.

В современном обществе в любом его состоянии политические силы борются в рамках институтов. Участники политической борьбы располагают неравными экономическими, организационными и идеологическими ресурсами. У некоторых групп больше денег, чем у других, которые могут быть потрачены на политические цели. У одних групп и лиц может быть больше организаторских навыков и ценных качеств. У других — лучше идеологические средства, под которыми подразумевают аргументы, способные убеждать.

Политические институты формально должны быть нейтральны по отношению к участникам политического процесса. Но на практике этого добиться крайне сложно. Наверное, только стабильные демократические системы могут на практике обеспечить такую нейтральность. Если демократические институты универсализированы, т. е. слепы к личности участников, то, по мнению Пшеворского⁶⁰, более вероятным является факт, что в конфликтах, решаемых демократическим путем, победят имеющие большие ресурсы. Результаты борьбы, по его мнению, определяются и ресурсами, и институтами, а это означает, что вероятность достижения интересов любой группой, определяемой ее положением в гражданском обществе, до определенной степени и некоторым образом в целом отлична от вероятности успеха другой группы. Но в условиях перехода к демократии о нейтральности политических институтов не приходится говорить. Акторы стремятся узаконить свое доминирующее положение, принимая во внимания как объективно существующие ограничения, так и существующие в их распоряжении институты и ресурсы.

Выход из кризиса требует согласованных действий, т. е. договоренностей и компромиссов. Но, как убедительно доказал Пшеворский, договоренности проблематичны по той причине, что институты имеют распределительные функции. Если бы речь шла только об эффективности, то в вопросе о выборе институтов не возникло бы никаких разногласий; нет оснований опасаться системы, которая создает для кого-то лучшие условия, но не ущемляет при этом интересов всех остальных. Но поскольку экономические, политические и идеологические ресурсы распределяются, институты

⁶⁰ Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. С. 29.

оказывают влияние на реализацию конкретных интересов и ценностей, а предпочтения в отношении институтов оказываются различными⁶¹.

Что же может происходить при различных условиях? По мнению Пшеворского, важный выбор институтов определяется двумя условиями: участникам известно соотношение сил в тот момент, когда принимается институциональная структура, и это отношение может быть неравновесным или же равновесным. Соответственно этим условиям принимаются определенные типы институтов, они определяют и то, насколько эти институты окажутся стабильными. Здесь возникают три гипотезы: 1) если *ex ante* известно, что соотношение сил неравновесно, то институты ратифицируют это соотношение, и они устойчивы, только если сохраняются первоначальные условия; 2) если *ex ante* известно, что соотношение сил равновесно, может случиться все что угодно: начнется долгая гражданская война, будет достигнута договоренность о нежизнеспособных институтах, или стороны придут к согласию относительно институциональной структуры, которая в конце концов обретает конвенциональную силу; 3) если соотношение сил *ex ante* не известно, институты сформируют сильную систему контроля и балансов и сохранятся, несмотря на любые условия.

В ситуации, когда соотношение сил известно и неравновесно, институты подгоняются под конкретное лицо, конкретную партию или конкретный альянс. Конституции, закрепляющие существующие соотношения сил, прочны до тех пор, пока сохраняются эти соотношения. Каждый документ рассматривался в качестве соглашения, закрепляющего временное распределение власти. Не будучи основополагающим и нейтральным, он считался всего лишь процедурным средством, содержащим формальные условия, в соответствии с которыми правительству дозволялось править.

В ситуации, когда соотношение сил известно и равновесно, складывается более сложная ситуация. Чаще всего конфликтующие политические силы по-разному видят пути организации политической жизни общества. Например, одна часть страны предпочитает унитарное правление, другая — федеральную систему. Какие-то группы населения считают, что их интересы будут лучше всего защищены в условиях парламентской системы, другие настаивают на системе президентского правления. Эта ситуация не может быть сбалансирована чисто стратегическими способами, и одним из возможных исходов является гражданская война. Между

⁶¹ Там же. С. 124.

тем перспектива конфликта, гражданской войны, которая продлится, возможно, на протяжении жизни целых поколений, мало кого привлекает. Поэтому политическим силам приходится принимать какую-то институциональную структуру — любую структуру в качестве временного решения. Как отмечал А. Пшеворский, когда никто не в состоянии навязать свое решение в одностороннем порядке, «длительная ничья заставляет соперников искать компромиссное решение, которое, впрочем, хуже оптимального».

Более того, даже если политики понимают значение институтов, они знают, что не в состоянии предвидеть последствия возникновения альтернативных институциональных структур. Европейские консерваторы потребовали обеспечить обязательное участие в выборах, полагая, что именно их сторонники не идут к избирательным урнам, и выступили против предоставления избирательных прав женщинам, полагая, что те окажут поддержку их противникам. И в обоих случаях они ошиблись.

Политикам хорошо известно, что (и каким образом) избирательные системы влияют на распределение должностей; им далеко не все равно, кто руководит разведывательными службами; они чувствительны к правилам, регулирующим финансирование политических партий. История изобилует примерами конфликтов по поводу институтов — конфликтов, в которых стороны дрались из-за мельчайших деталей институционального устройства. Но перспективы затяжного конфликта, как правило, не устраивают ни одну из противоборствующих сторон. Поэтому противоборствующие стороны соглашаются прекратить конфликты по поводу институтов из-за боязни, что их продолжение может повести к гражданской войне. Ситуация должна быть стабилизирована, а правление должно каким-то образом продолжаться. Хаос — наименее худшая альтернатива для всех и каждого. В таких условиях политические деятели приходят к выводу, что какие бы дополнительные выгоды ни приносила более благоприятная институциональная структура, она не стоит того риска, которым чреват затянувшийся конфликт.

В ситуации, когда соотношение сил неизвестно, никто не знает, каким будет соотношение сил. Тогда немаловажным оказывается время написания конституции. Если это отложить до тех пор, пока выборы и другие события не прояснят упомянутое соотношение сил, мы вновь будем иметь дело с известными ситуациями. Система может оказаться неравновесной, и институты будут задуманы так, чтобы закрепить существующие преимущества; или

же она может оказаться равновесной со всеми возможностями, которые из этого следуют.

Общие выводы следующие. Институты, принятые в периоды, когда соотношение сил неизвестно или неясно, скорее всего сохранятся. Институты, принятые в качестве временных решений в периоды, когда известно, что соотношение сил равновесно и различные группы отдадут предпочтение альтернативным решениям, могут обрести силу конвенции, если сохранятся на протяжении достаточно долгого времени. Но вряд ли они удержатся долго. Наконец институты, закрепляющие временное преимущество, скорее всего будут столь же прочными, как и условия, которые их порождают⁶².

Как нам представляется, и в России, и в Казахстане сложилась ситуация, когда соотношение сил было известно и неравновесно. Конечно, в России ситуация развивалась по драматическому сценарию. Борьба коммунистических и демократических сил приняла очень острый конфликтный характер, приведший к вооруженному противостоянию в октябре 1993 г. Но общее соотношение сил было неравновесным. Поэтому после трагических событий осени 1993 г. первый президент РФ Б.Н. Ельцин и его сторонники сделали все возможное, чтобы подогнать под конкретное лицо и конкретную партию Конституцию, избирательную систему, порядок формирования парламента и т. д. — иными словами, закрепить существующие соотношения сил и навязать своим оппонентам невыгодные для них условия распределения политической власти.

В Казахстане политический процесс развивался по иному сценарию. Институционализация власти и политики в посткоммунистический период проходил относительно спокойно и постепенно. Можно сказать, что в казахстанском обществе реализовался эволюционный сценарий институционализации власти и построения новой политической системы. Во многом эволюционный характер политического развития Казахстана обусловлен тем фактом, что во главе государства уже более 30 лет стоит одно и то же лицо — Н.А. Назарбаев, который является противником резких радикальных изменений и сторонником постепенных преобразований. Во многом благодаря ему и той стратегии развития, которую он осуществляет, Казахстан является одним из наиболее динамичных государств на постсоветском пространстве.

⁶² Там же. С. 131–132.

ГЛАВА 2

Трансформации политических институтов России и Казахстана в контексте проблем глобализации и евразийской интеграции

2.1. Глобализация как фактор политических трансформаций

Новая мировая ситуация, сформировавшаяся к началу 1990-х гг. в результате саморазрушения мировой системы социализма и самораспада СССР, явилась чрезвычайно серьезным вызовом современной политической науке. Происшедшее, воспринятое как крах биполярной модели, прежде эффективно описывавшей глобальное геополитическое пространство, ставило, по мнению В. В. Лапкина, по крайней мере, две серьезные теоретические проблемы. Во-первых, господствовавшая прежде парадигма формирования мирового порядка остро нуждалась в концептуальном переосмыслении, причем упразднение противостоявшего Западу как единое целое Советского полюса обнаружило драматически напряженное пространство межцивилизационных конфликтов, отображенное в известной концепции «столкновения цивилизаций». А во-вторых, требовалось теоретически закрепить очевидный геостратегический триумф Запада, что, в частности, получило воплощение в концепции постепенного, прослеживаемого с ранних времен модерна, скрадывания (*imploding*) мирового баланса могущества в последовательности: многополярность — биполярность — униполярность¹.

В этих двух, на первый взгляд, как бы противостоящих друг другу концепциях нашла отражение реальная двойственность процесса глобализации, сопряженного как с универсализацией принципов международных взаимодействий (в самых различных сферах: политической, финансовой, технологической, культурной и т. д.), так и с усложнением внутренней структуры и системы связывающих взаимодействий единого универсального миропорядка, что, собственно, и является главным фактором его упрочения и возрастающей стабильности.

Таким образом, проблемы, с которыми столкнулись государства и общества на постсоветском пространстве, были тесным об-

¹ *Лапкин В. В.* Универсальная цивилизация: болезнь роста и ее симптомы // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001. С. 12.

разом переплетены с фундаментальными мировыми изменениями, которые в научной литературе определяются как глобализация. Общепринятого определения глобализации нет и, вероятно, в ближайшее время не появится, поскольку в это понятие вкладывается самое разнообразное значение. Без претензии на однозначную дефиницию мы определили бы ее так: *глобализация есть процесс, в результате которого мир становится более связанным и более зависимым от всех его субъектов*. Происходит как увеличение количества общих для государств проблем, так и расширение числа и типов субъектов политических отношений. Иными словами, возникает своеобразная система, при которой проблемы отдельных стран, наций, регионов и иных субъектов (корпораций, различных объединений, глобальных медиа-холдингов и т. п.) соединяются в единый клубок. Отдельные локальные явления и конфликты затрагивают множество стран. В то же время решения в наиболее значимых центрах мира отражаются на судьбах всех. В целом «процессы глобализации в самом широком смысле характеризуются резким усилением и усложнением взаимных связей в основных областях экономической, политической и общественной жизни, приобретающих планетарные масштабы»².

Глобализация представляет собой объективный процесс мирового развития, одну из форм интернационализации жизни человечества, которая объединяет основные свойства локальных обществ. Тенденции глобализации носят наднациональный характер, направлены на стирание национальных границ, подрыв национально-государственного суверенитета. «Глобализация — это, с одной стороны, всемирная интеграция усилий по широкому спектру отношений (экономических, политических, правовых, информационных, военно-полицейских и др.). С другой стороны, глобализм детерминирован бурным всплеском цивилизационных изменений, а также демографическими, экономическими, интернационально-террористическими и другими проблемами»³.

Теория глобализации является одним из наиболее популярных инструментов анализа социальных процессов⁴. Понятие «глобализация» включает в себя широкий спектр явлений и тенденций, начиная от интенсификации товарных и финансовых потоков,

² Иванов Н. П. Человеческий капитал и глобализация // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 9. С. 19.

³ Макуев Р. Воздействие факторов глобализации на социально-политические системы // Безопасность Евразии. 2005. № 1. С. 373.

⁴ Гидденс Э. Последствия модернити // Новая постиндустриальная волна на Западе. М., 1999. С. 113.

идуших через границы национальных государств, ослабления суверенитета национальных государств, борьбы за установление мирового порядка и кончая формированием сферы транснациональной политики, экономики и культуры, появлением и развитием транснациональных корпораций, формированием мультикультурных сообществ и т. д.

Следует отметить, что глобализация возникла не вчера и не на пустом месте. Ее появление подготовлено всем ходом исторического развития и, по сути, продолжает процесс интернационализации. Являясь доминирующей тенденцией последних десятилетий, она формирует новую эру взаимодействия между нациями, экономическими системами и людьми. Она содействует расширению контактов между людьми поверх национальных границ в экономике, политике, культуре и управлении.

В самом общем смысле под глобализацией можно понимать процесс усилившейся глобальной взаимозависимости государств, экономик, культур, характеризующийся «сжатием мира и интенсификацией осознания людьми мира как единого целого», где земной шар становится «всемирной деревней»⁵. Он сопровождается ускорением темпов протекания процессов во всех сферах общественной жизни. Существует большое множество концептуальных определений понятия «глобализация», описать которые не только не представляется возможным, но и видится контрпродуктивным. Приведем лишь основные из них, рассмотрение которых, на наш взгляд, необходимо для достижения целей настоящего исследования.

По М. Элброу, глобализация включает в себя «все те процессы, посредством которых народы земного шара объединяются в одно всемирное или глобальное общество»⁶. М. Арчер определяет глобализацию как процесс, который приводит к охватывающему весь мир связыванию структур, культур и институтов⁷.

По мнению М. Уотерса, глобализацию следует определить как «социальный процесс, в котором ограничения (*constraints*), налагаемые географией на социальное и культурное устройство, ослабевают и в котором люди это ослабление все в большей мере осознают»⁸. Благодаря глобализации территориальность перестает

⁵ Robertson R. Globalization: Social Theory and Global Culture. London: Sage, 1992. P. 8.

⁶ Рукавишников В. О., Халман Л., Эстер П. Политические культуры и социальные изменения. Международные сравнения. М.: Совпадение, 1998. С. 340.

⁷ Archer M. S. Sociology for One World: Unity and Diversity // International Sociology. 1991. Vol. 6, N 2. P. 133.

⁸ Waters M. Globalization. London; N. Y., 1995. P. 3.