

ВОЗМОЖНОСТИ И ПРЕДЕЛЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНЦИИ В ПОСТСОВЕТСКИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЕКТАХ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ И ВЫВОДЫ

По итогам проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

В целом институциональные реформы и политические проекты в исследуемых государствах являлась проявлением интенсивности борьбы за власть между разными группами элиты. Чем интенсивнее была эта борьба и чем более фрагментирована политическая элита, тем чаще проводились эти реформы (прежде всего поправки в Конституции, законам о партиях и о выборах).

При проектировании институциональных моделей важно понимать, кем и с какой целью они иницируются и какой результат предполагают. Это в каждом случае зависит от соотношения ресурсов правящей элиты и оппозиции и наличия вето-игроков, которые могут заблокировать то или иное решение. Как справедливо отмечает Ф. Рюб: «Выигрывающие от существующих институциональных моделей политические силы пытаются стабилизировать институты, в то время как проигрывающие от этого силы стремятся к изменению этих моделей посредством создания коалиций»¹. Основной вопрос заключается в том, при каких условиях эти коалиции возникают и в каких случаях они способны изменить институциональный дизайн, навязываемый выигрывающими силами. Так, в Украине оппозиция в 2010–2012 гг. не смогла заблокировать решение правящей элиты о возвращении Конституции в редакции 1996 г. со значительными полномочиями президента и возвращении смешанной несвязанной избирательной системы.

¹ Рюб Ф. В. Три парадокса консолидации в новых демократиях Центральной и Восточной Европы // Повороты истории: Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: в 2 т. – Т. 1. – СПб. – М. – Берлин, 2003. С. 448.

С точки зрения *формы правления* во всех изученных политических системах в 2000-е гг. наблюдалась явная *тенденция парламентаризации*, т.е. перераспределение полномочий между президентом, парламентом и правительством в сторону увеличения полномочий двух последних акторов. Так, в Украине индекс формы правления снизился с +6 до +4, в Грузии – с +6 до –1, в Узбекистане – с +7 до 0 (см. рис. 4).

На практике изменения в соотношении сил между президентом, парламентом и правительством произошли везде, кроме Узбекистана, в котором трансформация формальных институтов никак не отразилась на политическом процессе. В случае с постсоветскими государствами необходимо крайне осторожно подходить к анализу формального изменения полномочий, поскольку на практике ослабление полномочий президента далеко не всегда имеет целью демократизацию. Можно выделить два комплекса причин такой парламентаризации в исследуемых государствах:

- 1) необходимость сохранить власть президента после истечения разрешенных конституцией сроков либо обеспечить передачу власти преемнику (Узбекистан, Грузия);
- 2) результат внутриэлитной конкуренции, завершившейся переворотами, и способ разрешения политических конфликтов (Украина).



Рис. 4. Эволюция индекса формы правления в Украине, Грузии, Узбекистане в 2000–2015 гг.

Как справедливо отмечает Б. Тибо, институциональные предпочтения тех, кто принимал решение о типе системы правления, формировались, в первую очередь, в зависимости от расчета собственных шансов¹. Именно поэтому все институциональные изменения, в первую очередь формы правления, на постсоветском пространстве следует рассматривать в контексте интересов основных политических акторов и их возможных шансов после таких изменений. В целом следует признать, что цели, поставленные правящей элитой (прежде всего сохранение власти), были достигнуты с помощью трансформации формы правления везде, за исключением Грузии, где конституционная реформа имела «опрокидывающий» эффект по отношению к М. Саакашвили. Это показывает, что институты могут иметь решающее значение в ситуации высокого уровня конкуренции.

Реально парламентаризация состоялась там, где парламент имел возможность формировать партийное правительство, не совпадающее с партийностью президента и несмотря на позицию президента, т.е. имело место «разделенное правление». Такая ситуация была в Украине в 2006–2007 гг., когда после конституционной реформы президент В. Ющенко был вынужден сосуществовать со сформированным Верховной Радой правительством В. Януковича, и в Грузии в 2011–2013 гг., когда М. Саакашвили в результате инициированных им самим изменений в Конституцию получил оппозиционное большинство в парламенте и был вынужден назначить его лидера Б. Иванишвили премьер-министром. Во всех остальных случаях партийность президента совпадает с партийностью большинства в парламенте (кроме Узбекистана, где президент беспартийный), и ситуаций «сосуществования» пока не было. В связи с этим делать выводы о фактической парламентаризации формы правления без информации о том, каких стратегий будет придерживаться президент в случае победы оппозиции на выборах в парламент, пока неправомерно. В любом случае президенты остаются важными политическими

¹ См.: Тибо Б. Президентские, парламентские или гибридные системы правления? Институты и развитие демократии в Третьем мире и в странах Восточной Европы // Повороты истории: Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: в 2 т. – Т. 2. – СПб. – М. – Берлин, 2003. С. 32.

игроками во всех рассмотренных случаях. Их важную роль обеспечивает и наличие прямых выборов президента, которые определяют и непосредственную его ответственность перед гражданами.

Ключевая роль в политическом проектировании на постсоветском пространстве принадлежит президентам государств. От уровня институционализации института президентства и индекса политической конкурентности президента зависит и стабильность политических режимов (см. рис. 5).

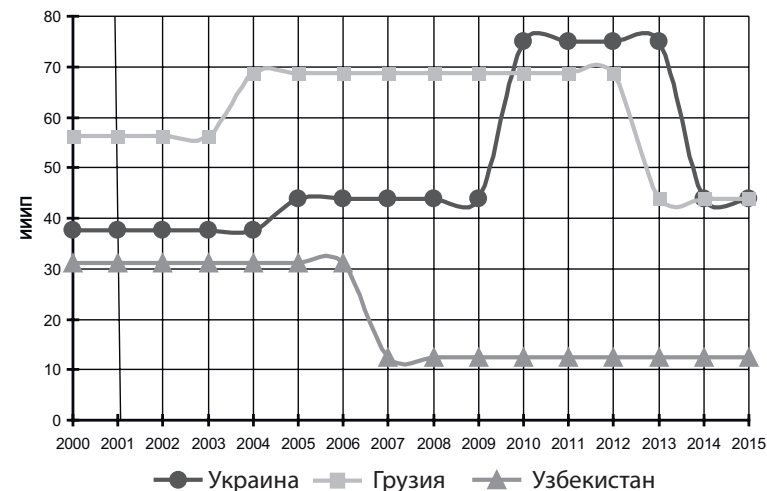


Рис. 5. Эволюция индекса институционализации института президентства в Украине, Грузии, Узбекистане в 2000–2015 гг.

Совмещая средний индекс конкурентности президентства (ИКП) и индексы институционализации института президентства (ИИИП) в разные периоды полномочий президентов в 2000-е гг., получаем три кластера исследуемых государств:

- 1) Грузия при Э. Шеварднадзе, Грузия при М. Саакашвили, Украина при В. Януковиче (высокий ИИИП и высокий ИКП);
- 2) Украина при Л. Кучме, В. Ющенко и П. Порошенко, Грузия при Г. Маргвелашвили (низкий ИИИП и высокий ИКП);
- 3) Узбекистан (низкий ИИИП и низкий ИКП).

Второй кластер – самый проблемный, в нем представлены режимы с высоким уровнем конкурентности, но низким индексом институционализации института президентства. Сюда входят государства, в которых передача президентской власти была связана с переворотами.

В первом кластере находятся более стабильные режимы с высоким уровнем ИИИП и высоким уровнем ИК. В третьем – стабильный режим, при котором оба индекса находятся на низком уровне.

Четвертый кластер потенциально содержит самые стабильные режимы, в которых низкий уровень конкурентности сочетается с высокой степенью институционализации института президента.

Получается, что наименее стабильные режимы представляют собой сочетание низкого уровня ИИИП при высоком уровне конкурентности. Потенциально высокий уровень политической конкуренции предполагает и наличие развитых институтов для ее институционализации. Когда такие институты слабы или они направлены на ограничение конкуренции, происходит переворот с целью насильственного захвата власти. С другой стороны, низкая институционализация в сочетании с низкой конкурентностью также обуславливают стабильный режим. Это описание режимов личной власти, основанных на персональной легитимности главы государства. Угрожает такому режиму только уход из власти основателя и главного актора режима. Стабильности в Узбекистане, по нашему мнению, угрожает только уход из власти президента И. Каримова и возможная перестройка или распад всей властной вертикали, если только не будет удачно реализован вариант преемника при передаче власти. При этом новый лидер будет возможен исключительно изнутри самой правящей элиты, поскольку извне ее появление политических акторов полностью заблокировано.

В Грузии, Узбекистане и Украине отмечено падение индекса институционализации института президента (в Украине и Грузии – падение после временного роста). В Узбекистане это связано с неконституционным продлением полномочий президента, в Украине и Грузии в большей степени с парламентаризацией формы правления и уменьшением объема президентских полномочий.

При этом индекс конкурентности в Украине и Грузии остается высоким, а в Узбекистане – низким.

2000-е гг. были отмечены в рассматриваемых государствах также постоянными экспериментами с избирательными формулами, которые, в свою очередь, должны были повлиять на проектирование партийных систем. Общей тенденцией можно назвать постепенную *пропорционализацию* избирательных систем, которая выражается либо в переходе на полностью пропорциональную систему (Украина в 2006 г.), либо в пересмотре соотношения пропорциональной и мажоритарной частей в сторону пропорциональности в смешанных несвязанных избирательных системах (Грузия) (см. рис. 6). Таким образом, здесь выделяется два типа государств: 1) с сохранением смешанной несвязанной системы (Грузия, Украина), и 2) с сохранением мажоритарной (Узбекистан).

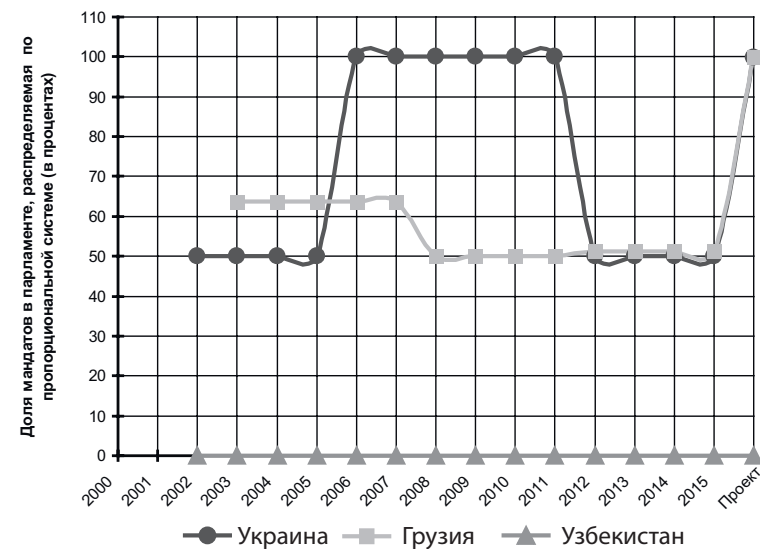


Рис. 6. Тенденции трансформации избирательных систем в Украине, Грузии, Узбекистане в 2000–2015 гг.

Анализируя трансформации избирательных систем, важно отметить, что для максимизации голосов в условиях отсутствия административной партии либо падения ее легитимности и электоральной поддержки правящая элита *всегда* расширяла мажоритарный (плюральный)

компонент избирательной системы. Так было в Украине в 2012 г. и в Грузии в 2012 г. При прочих равных условиях и при отсутствии развитой партийной системы мажоритарная (плюральная) система действительно благоприятствует выигрышу правящей элиты. Наличие выборов по одномандатным округам *всегда* приводило к диспропорциям при конвертации голосов в места и всегда эта диспропорция была в пользу административных партий.

В случае, если административной партии не существует и все игроки заинтересованы в справедливом распределении мест, устанавливается пропорциональная система не как результат решения правящей элиты, а как продукт совместных действий элиты и оппозиции (Украина в 2006 г.). Отсутствие административной партии (или, наоборот, присутствие исключительно административных партий), блокирует для правящей элиты переход к пропорциональности, как это происходит в Узбекистане. В целом же в переходе на пропорциональную систему заинтересована оппозиция, но когда она сама превращается в правящую элиту, то начинает действовать вопреки своим первоначальным задачам. Так произошло с Партией регионов: будучи в оппозиции, она успешно выигрывала выборы по пропорциональной системе, однако в целях монополизации власти и в условиях падения электорального рейтинга в 2012 г. воспользовалась возвратом к смешанной системе.

Таким образом, если доминирующая партия теряет поддержку, она инициирует переход к увеличению мажоритарного компонента избирательной системы, чтобы компенсировать возможные потери голосов. В результате «закон Дюверже» о связи пропорциональности и многопартийности выполняется только при условии отсутствия доминирующей партии.

Существование президентализированной формы правления в сочетании с пропорциональной системой, признанное самым неблагоприятным для развития конкуренции¹, из всех изученных случаев наблюдалось толь-

¹ См., напр.: *Mainwaring S. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination // Comparative Political Studies. — 1993. — Vol. 26. — № 1. — P. 198–228; Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. — Cambridge, 1992; Cheibub J.A. Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies // Comparative Political Studies. — 2002. — Vol. 35. — № 3. — P. 284–312.*

ко в Грузии в 2008–2012 гг. Во всех остальных случаях переход к пропорциональной избирательной системе происходил почти одновременно с парламентаризацией формы правления.

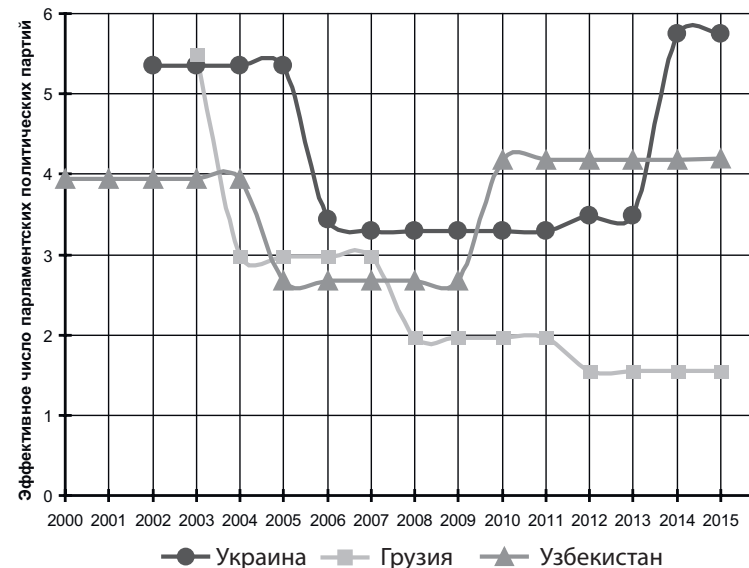


Рис. 7. Эволюция эффективного числа парламентских политических партий в Украине, Грузии, Узбекистане в 2000–2015 гг.

Анализ эволюции эффективного числа парламентских партий (см. рис. 7) и числа голосов, отданных за партии, не представленные в парламенте, подтверждает выводы о тенденциях к консолидации партийной системы в Грузии и новой дестабилизации партийной системы в Украине. Формально стабильное число парламентских партий в Узбекистане свидетельствует только о сохранении одних и тех же партий в условиях фактического отсутствия партийной системы.

Индекс диспропорциональности в Украине и Грузии после некоторого увеличения уменьшился (см. рис. 8). Его уменьшение также свидетельствует о процессе консолидации партийных систем.

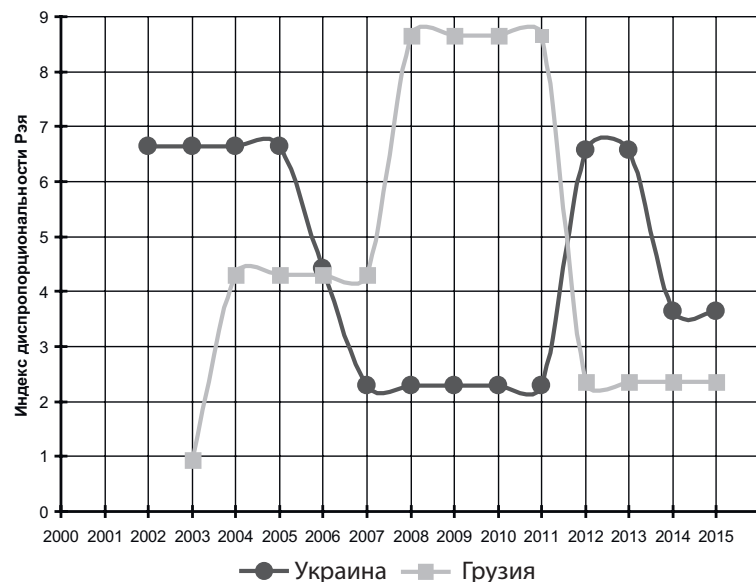


Рис. 8. Эволюция индекса диспропорциональности Рэя в Украине и Грузии в 2000–2015 гг.

Серьезной проблемой для всех анализируемых государств стало отсутствие политического консенсуса по поводу признания итогов президентских и парламентских выборов. В абсолютном большинстве случаев проигравшая сторона либо не признавала победу того или иного кандидата или партии, либо заявляла о существенных нарушениях в ходе выборов. В ряде случаев это оспаривание заканчивалось переворотами и сменой власти. Это свидетельствует о низком доверии основных акторов к избирательным процедурам, которое чаще всего вызвано манипулированием правилами со стороны правящих элит и использованием административного ресурса.

Парламентаризация, которая проходила в 2000-х гг. во всех рассматриваемых государствах, предполагает наличие сильных и хорошо структурированных политических партий. В этом смысле возникает противоречие: парламентаризация приводит к объективному повышению роли партий формировании политического курса, но при этом слабость этих партий как политических институтов, их зависимость от бизнес-структур, отдельных личностей, регионально-клановых интересов ведет к де-

стабилизации. Так случилось в Грузии в 2003 г., в Украине в 2004 г.

Во всех анализируемых государствах в конце 1990-х — начале 2000 гг. были приняты законы о политических партиях, устанавливающие разные требования к ним. Основные ограничения касались финансирования партий, получаемого от юридических и физических лиц, в обмен на государственную поддержку. Крайне незначительные требования, предъявлявшиеся к созданию и деятельности политических партий, особенно в начале 2000-х гг., пришли в противоречие с ролью политических партий как крупных и ответственных политических акторов. Проблема в том, что логика институциональной трансформации предполагает наличие сильных партий, способных формировать правительство и нести ответственность за ситуацию в стране, однако на практике партии по-прежнему остаются во многом отражением клановых, региональных, бизнес- и личных, а не общенациональных интересов.

С точки зрения партийной системы вновь можно выделить три группы государств:

- 1) с тенденцией к консолидации партийной системы (Грузия);
- 2) с деконсолидацией партийной системы, полным переструктурированием партийной системы после переворота и исчезновением протодоминирующей партии (Украина);
- 3) с апартийной системой, при которой политические партии не являются субъектами политического процесса и политическими соперниками (Узбекистан).

В исследуемых государствах не удалось стабилизировать политический режим на основе доминирующей партии. Стабилизация стала возможной либо на основе личной власти, либо на основе институционализации политической конкуренции. Промежуточные ситуации, которые хотели спроектировать правящие элиты Грузии при Э. Шеварднадзе и Украины при В. Януковиче (ограничение конкуренции и институционализация партийной системы с доминирующей партией), закончились провалом. Характерен почти мгновенный распад протодоминирующих партий и в Грузии, и в Украине после смены власти. Дело в том, что эти проекты не были рассчитаны на оппозиционную деятельность, а многие их

бывшие члены присоединились к тем партиям, которые сменили их у власти. Это еще раз демонстрирует основные черты таких партий: их идеологическая аморфность, ситуативный союз разнородных политических объединений на основе и внутрипартийная борьба, заменяющая межпартийную. Более того, слабость политических партий привела и к провалу сценария «преемник», поскольку обеспечение преемственности эффективнее всего достигается на основе институционализированной политической партии (как это было в Мексике на протяжении более чем 50 лет).

Характерной чертой институциональных изменений в анализируемых государствах была *ситуативность* решений, которая часто вела к последующему разрушению системы. Однако стремление получить политические выгоды немедленно оборачивалось разрушением институционального консенсуса в перспективе. Очевидно, что при этом «все общество заключено в гигантскую дилемму узника: все преследуют свои сиюминутные, скоротечные интересы, расплачиваясь за это всеми институциональными, социальными и экономическими инвестициями в будущее. Институционализация является главным условием, способным разорвать этот замкнутый круг и создать структуры, которые сделают долгосрочные стратегии рациональными»¹.

В итоге можно выделить четыре основных модели, в рамках которых осуществлялось политическое проектирование в 2000-е гг.

1. *Институционализированная конкурентная модель с доминирующей партией («гиперинституционализация»):* режимы с высоким индексом конкуренции, высоким ИИИП и наличием доминирующей или протодоминирующей партии (Украина в 2012–2014 гг., Грузия в 2000–2003 гг.). Эта модель характеризуется крайней нестабильностью и приводит к переворотам: создание доминирующей партии в условиях конкурентной политической системы создает иллюзию консолидации режима, в результате чего политическое участие реализуется через неформальные институты.

2. *Институционализированная конкурентная модель без доминирующей партии:* режимы с высоким индексом

конкуренции, высоким ИИИП и отсутствием доминирующей партии (Украина после 2014 г., Грузия после 2003 г.). Эта модель характеризуется относительной стабильностью, поскольку растущая политическая конкурентность вводится в формальные рамки с помощью высокой институционализации.

3. *Неинституционализированная неконкурентная модель без доминирующей партии:* режимы с низким индексом конкуренции, низким ИИИП и отсутствием доминирующей партии (Узбекистан) («недоинституционализация»): в этой модели стабилизация обеспечивается аинституциональным режимом личной власти.

Из приведенной классификации ясно, что стабилизация может обеспечиваться либо за счет институционализации конкуренции, либо за счет аинституционального личного авторитета лидера. В случае сочетания «гиперинституционализации» (наличие доминирующей партии) в условиях высокой конкурентности высок риск переворота. Смена власти в третьей модели возможна только изнутри правящей элиты, а последующая стабильность там вряд ли возможна без повышения институционализации, поскольку новый лидер не будет обладать таким же авторитетом, как и ушедший президент.

В связи с этим можно прогнозировать дальнейшее развитие политических процессов в исследуемых государствах. В Украине и Грузии¹ велика вероятность дальнейшей стабилизации при условии отсутствия доминирующей партии, институционализации оппозиции (в том числе на местном уровне) и наличия легальных каналов ее продвижения в органы власти. В Грузии и Украине угроза дестабилизации может вновь возникнуть в условиях существования «разделенного правления» при сохранении прежней конституционной формулы (которая уже привела к постоянным конфликтам президента и правительства в 2006–2010 гг).

Из приведенной классификации также понятно, почему вариант передачи власти по сценарию «преемник» не был успешно осуществлен в Украине и Грузии и почему он будет успешно реализован в Узбекистане.

¹ В украинском случае необходимо учитывать также фактор продолжающихся военных действий, которыми оправдывается подавление оппозиции на всех уровнях.

¹ Рюб Ф. В. Указ. соч. С. 467.

Говоря о значимости политических институтов в сопоставлении с ролью акторов можно лишь частично согласиться с утверждением о том, что «постсоветские институты предоставляют возможность для формирования любого политического режима: демократического, персоналистского или с доминирующей партией»¹. Действительно, парламентаризация формы правления, как продемонстрировано в настоящей работе, была характерна и для режимов личной власти (Узбекистан), и для менее институционализированных конкурентных режимов (Грузия), и для более институционализированных (Украина). С другой стороны, проектирование избирательной системы и связанной с ней партийной системы являлось крайне важным фактором стимулирования и ограничения политической конкуренции. Такое проектирование могло проводиться либо «выигравшими» акторами, либо быть результатом компромисса разных политических сил (например, в 2011 г. в Украине при обсуждении в парламенте нового закона о выборах, который предполагал переход к смешанной системе, оппозиции удалось снять ряд положений, предлагавшиеся правящей коалицией).

В исследуемых государствах, несмотря на смену власти, можно отметить воспроизводство одних и тех же моделей патронажного президентства, основными чертами которого являются ограничение конкуренции, препятствование объединению оппозиции, постоянная манипуляция правилами игры, опора на неформальные институты, патрон-клиентские отношения и готовность разрушить существующие правила в случае конфликта. Трансформация этой модели может произойти только при той степени конкурентности, которая вынуждает правящую элиту выработать правила совместно с другими акторами. Если этого не получается или конкуренция отсутствует, реализуются два сценария: навязывание правил сверху и постоянное ситуативное их изменение либо разрушение правил в результате давления контрэлиты, опирающейся на массовую мобилизацию. Последний вариант не означает, что новая элита не будет воспроизводить стратегии прежней, что демонстрирует

¹ Харитонова О.Г. Постсоветские конституции: только ли институты имеют значение? // Политическая наука. – 2014. – № 1. – С. 88.

опыт изучаемых государств. Случай Узбекистана демонстрирует реализацию первого варианта, довольно устойчивого в среднесрочной перспективе. Случаи Грузии и Украины в середине 2000-х гг. продемонстрировали реализацию второго варианта, связанного с разрушением прежней системы институтов. Его повторение в этих государствах возможно и в дальнейшем, если там будут попытки монополизации политического пространства на общенациональном и местном уровнях. Как было показано, серьезная поддержка конкурентов действующей власти, ресурс массовой мобилизации у оппозиции позволяет использовать результаты выборы в качестве повода для переворотов.

Таким образом, разрешение противоречий между включенностью и управляемостью, между участием и институционализацией – вот что в конечном счете определяет политическую стабильность. В Грузии тенденция к стабилизации за счет разрешения этого противоречия только наметилась; в Украине попытки игнорирования высокой степени конкурентности могут привести к новой нестабильности; в Узбекистане низкий уровень конкуренции определит стабильность и без институционализации.

Чтобы уточнить классификацию случаев и прийти к более точным выводам, необходимо, безусловно, распространить проведенный анализ на все государства постсоветского пространства, расширив географические и временные рамки исследования.

Литература

Рюб, Ф.В. Три парадокса консолидации в новых демократиях Центральной и Восточной Европы [Текст] / Фридберг В. Рюб // Повороты истории: Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: в 2 т. – Т. 1. – СПб. – М. – Берлин: Европейский университет в Санкт-Петербурге; Летний сад; Berliner Debatte Wissenschaftsverlag. 2003. С. 435–474.

Тибо, Б. Президентские, парламентские или гибридные системы правления? [Текст]: Институты и развитие демократии в третьем мире и странах Восточной Европы / Бернард Тибо // Повороты истории: Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: в 2 т. – Т. 2. – СПб. – М. –

Берлин: Европейский университет в Санкт-Петербурге; Летний сад; Berliner Debatte Wissenschaftsverlag. 2003. С. 23–63.

Харитонова, О.Г. Постсоветские конституции: только ли институты имеют значение? [Текст] / О.Г. Харитонова // Политическая наука. – 2014. – № 1. – С. 69–93.

Cheibub, J.A. Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies Comparative [Text] / José Antonio Cheibub // Comparative Political Studies. – 2002. – Vol. 35. – № 3. – P. 284–312.

Mainwaring, S. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination [Text] / Scott Mainwaring // Comparative Political Studies. – 1993. – Vol. 26. – № 1. – P. 198–228.

Shugart, M.S. Presidents and Assemblies [Text]: Constitutional Design and Electoral Dynamics / Matthew Soberg Shugart, John M. Carey. – Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1992. – ix, 316 p.