



¹ Статья выполнена в рамках гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых (грант МК-320.2011.6).

² Хантингтон 2004: 21.

Н.А.Борисов

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА И ПЕРСПЕКТИВЫ КОНСОЛИДАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ¹

Ключевые слова: институт президентства, институционализация, консолидация, постсоветское пространство

По прошествии 20 лет с момента распада Советского Союза и начавшейся тогда же дивергенции политических режимов государств постсоветского пространства можно утверждать, что проблемы, с которыми сталкиваются переходные общества, отнюдь не охватываются бинарной оппозицией «демократия — авторитаризм».

«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... страны, политическая жизнь которых характеризуется согласием, прочностью общественных связей, легитимностью, организованностью, эффективностью, стабильностью, от тех, где всего этого недостает», — так начинает Самюэль Хантингтон свою знаменитую работу «Политический порядок в меняющихся обществах»². Очевидно, что за прошедшие годы ряд государств постсоветского пространства испытал на себе следствия «дефицита государственности», выразившиеся в политических переворотах, утрате контроля над частью территории, экономической несостоятельности, этнополитических и социальных конфликтах. В подобных условиях чрезвычайно обостряется проблема институционализации и консолидации политического режима, причем последняя может быть как демократической, так и авторитарной. Политическая практика двух постсоветских десятилетий продемонстрировала как провал попыток консолидации режимов, так и их относительный успех. В связи с этим возникает вопрос о факторах консолидации: почему одни режимы оказались гораздо более стабильными и управляемыми, чем другие, и какова взаимосвязь между уровнями государственности, демократизации и устойчивости политических режимов?

Если отойти от телеологической трактовки трансформации как перехода исключительно к демократии, можно предложить следующее рабочее определение консолидации: консолидированным следует

³ Гельман 2000: 34.

⁴ Подробнее см. Гельман 2000.

⁵ Хантингтон 2004: 39.

⁶ Мельвиль (ред.) 2007.

⁷ См., в частности, Борисов 2010: 65–70.

⁸ Мельвиль (ред.) 2007: 71.

считать тот политический режим, в рамках которого отсутствуют значимые акторы, способные изменить его без согласия иных значимых акторов³. Важно отметить, что, поскольку речь идет не о консолидации демократии, а о консолидации режима, это определение носит универсальный характер и в равной степени применимо ко всем случаям переходов. Среди сценариев консолидации, наряду с «борьбой по правилам» (консолидированной демократией), принято выделять также «сообщество элит» и «победитель получает все»⁴.

Под институционализацией здесь понимается прежде всего рационализация (в веберовском смысле) политических институтов как устойчивых, значимых и воспроизводящихся форм поведения. Иными словами, институционализация выражает степень автономии политических институтов от конкретных общественных групп (кланов, классов и т.д.) или отдельных личностей⁵. Я исхожу из гипотезы о том, что ключевым институтом, определяющим трансформацию политических режимов постсоветских государств, их устойчивость и консолидацию, является институт президентства. Именно от способов и степени институционализации института президентства зависят уровень и формы консолидации того или иного режима, а также его стабильность.

В настоящей работе предпринята попытка классифицировать режимы постсоветского зарубежья (за исключением стран Балтии) с помощью четырех критериев: (1) степень институционализации института президентства, (2) степень консолидации политического режима, (3) степень демократизации и (4) уровень государственности.

Методологической основой работы выступает новый институционализм, трактующий институты как формальные и неформальные «правила игры», которые создают рациональные индивиды, чтобы облегчить взаимодействие друг с другом. Методика исследования базируется на индексах государственности и институциональных основ демократии, разработанных авторами проекта «Политический атлас современности»⁶, а также на индексе демократизации «Freedom House» и авторском варианте индекса институционализации института президентства⁷.

Индекс государственности отражает способность государства поддерживать свое существование, обеспечивать самостоятельное развитие, решать стоящие перед ним внутренние и внешние задачи, то есть использовать свои прерогативы суверена⁸.

Распределение рассматриваемых стран по индексу государственности приведено в *табл. 1*.

Как видно из таблицы, по индексу государственности лидируют Туркменистан, Узбекистан, Беларусь и Казахстан — государства с авторитарными политическими режимами, причем разрыв между Туркменистаном и Кыргызстаном, занимающим последнюю строчку в списке, превышает 66 раз!

Индекс институциональных основ демократии фиксирует степень развитости необходимых, хотя и недостаточных условий для участия

Таблица 1 Индексы государственности для стран постсоветского пространства

<i>Место в рейтинге (место в общем рейтинге государств мира)</i>	<i>Название государства</i>	<i>Индекс государственности (в порядке убывания)</i>
1 (87)	Туркменистан	5,31
2 (94)	Узбекистан	5,05
3 (102)	Беларусь	4,78
4 (111)	Казахстан	4,45
5 (113)	Украина	4,35
6 (141)	Азербайджан	3,21
7 (164)	Молдова	2,37
8 (172)	Таджикистан	2,01
9 (177)	Армения	1,85
10 (183)	Грузия	1,37
11 (191)	Кыргызстан	0,08

Источник: Мельвиль А.Ю. (ред.) 2007. *Политический атлас современности: опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств.* — М. С. 161—163.

⁹ Там же: 151.

¹⁰ Теоретически возможный четвертый кластер, охватывающий режимы с относительно высоким индексом государственности и относительно высоким индексом институциональных основ демократии, в данном случае остался пустым. На постсоветском пространстве подобного типа режим существует только в России, анализ которой выходит за рамки настоящей статьи.

граждан в решении вопросов, затрагивающих их интересы, то есть для возникновения и утверждения демократического правления⁹. Это не уровень демократизации сам по себе, а только институциональные предпосылки для зарождения и сохранения демократических процедур. Распределение государств постсоветского пространства по этому критерию приведено в *табл. 2*.

О том, что эти индексы отражают разные свойства изучаемых стран, свидетельствует, в частности, тот факт, что Туркменистан, по рейтингу государственности занимающий первое место, оказывается последним по рейтингу институциональных основ демократии. Разрыв между Украиной и Туркменистаном, занимающими крайние строчки в таблице, еще более впечатляющ, чем в первом случае, — более 215 раз!

Совместив два этих индекса, мы получим двумерную типологию политических режимов на постсоветском пространстве (см. *рис. 1*).

На приведенной схеме отчетливо видны *три кластера* политических режимов¹⁰:

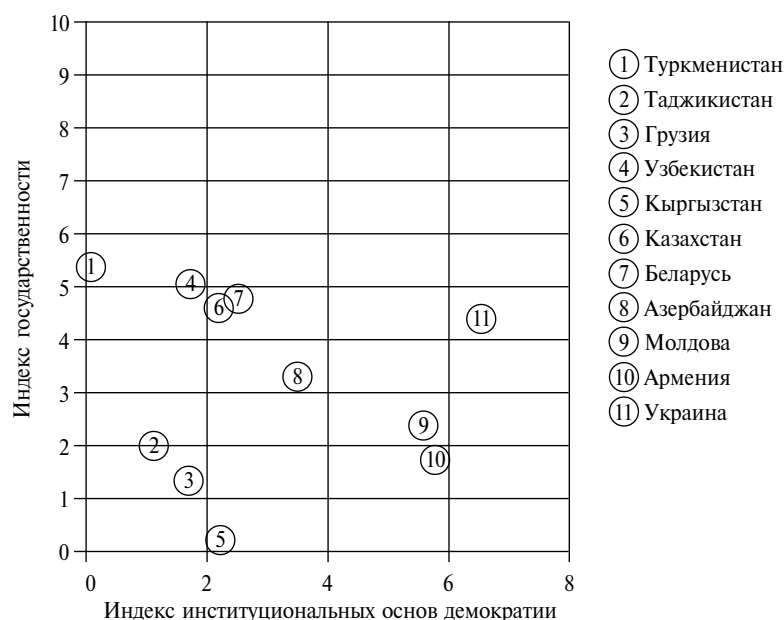
- 1) политические режимы с высоким индексом государственности, но относительно низким индексом институциональных основ демократии (Туркменистан, Узбекистан, Беларусь, Казахстан);
- 2) политические режимы с низким индексом государственности и низким индексом институциональных основ демократии (Таджикистан, Грузия, Кыргызстан);

Таблица 2 Индексы институциональных основ демократии для стран постсоветского пространства

Место в рейтинге (место в общем рейтинге государств мира)	Название государства	Индекс институциональных основ демократии (в порядке убывания)
1 (41)	Украина	6,46
2 (67)	Армения	5,86
3 (81)	Молдова	5,64
4 (135)	Азербайджан	3,46
5 (149)	Беларусь	2,23
6 (152)	Казахстан	2,10
7 (154)	Кыргызстан	2,10
8 (159)	Узбекистан	1,87
9 (160)	Грузия	1,79
10 (172)	Таджикистан	1,05
11 (187)	Туркменистан	0,03

Источник: Мельвиль А.Ю. (ред.) 2007. Политический атлас современности: опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств. — М. С. 174—175.

Рисунок 1 Индексы государственности и институциональных основ демократии для стран постсоветского пространства



3) политические режимы с низким индексом государственности и относительно высоким индексом институциональных основ демократии (Украина, Молдова, Армения).

Обратим внимание: в первый кластер входят государства с устойчивыми автократиями, во второй — с неустойчивыми автократиями, в третий — с нестабильными демократиями (в минималистской трактовке). Исходя из этого, можно разделить рассматриваемые режимы на три категории: *консолидированные автократии*, *неконсолидированные автократии* и *неконсолидированные демократии*. Консолидированных демократий среди них пока нет.

В самом деле, Туркменистан, Узбекистан, Беларусь и Казахстан на протяжении 20 лет демонстрируют устойчивое авторитарное развитие, что позволяет сделать вывод об авторитарной консолидации их политических режимов.

Таджикистан, Грузия и Кыргызстан представляют собой неконсолидированные автократии. Авторитарную консолидацию режима здесь затрудняют многочисленные этнорегиональные размежевания и конфликты. Государственные перевороты и вооруженные столкновения в этих странах показывают, что их политические режимы далеки от консолидации. Азербайджан занимает промежуточное положение, но больше тяготеет к странам первой группы.

Украина, Молдова и Армения являются неконсолидированными демократиями. При наличии минимальных свойств электоральной демократии (периодическая смена власти путем выборов) эти страны обладают относительно низким индексом государственности, что препятствует консолидации их политических режимов. О незавершенности в них демократической консолидации говорят политические кризисы и конфликты, ставшие здесь не отклонением от нормы, а обычным состоянием политического процесса. Вместе с тем данным странам присущ отчетливо выраженный политический полицентризм, проявляющийся прежде всего в наличии автономного от исполнительной власти парламента, а также политических партий и оппозиции, которая имеет возможность прийти к власти.

Эти заключения, безусловно, нуждаются в дополнительной проверке, однако уже сейчас можно утверждать, что консолидация режима зависит в первую очередь от уровня государственности, а не от степени развития институциональных основ демократии или политического полицентризма. Приведенная классификация позволяет также оценивать перспективы консолидации политических режимов. Очевидно, что Украина, Молдова и Армения имеют гораздо большие шансы на (демократическую) консолидацию, чем Таджикистан, Грузия и Кыргызстан. Применительно к государствам Центральной Азии отчетливо видна разница между Таджикистаном и Кыргызстаном, с одной стороны, и Туркменистаном, Узбекистаном и Казахстаном, с другой.

Итак, относительно высокий индекс государственности способствует консолидации политического режима. Но поскольку этот индекс

является высоким только в рамках анализируемой выборки, будучи по абсолютной шкале в лучшем случае средним, средством компенсации дефицита государственности становится автократическая консолидация.

Следует также отметить, что страны с низким индексом государственности одновременно оказываются и не вполне суверенными. Так, Таджикистан целиком зависит от внешней помощи, Грузия не полностью контролирует свою территорию, а Кыргызстан не справляется с проблемой регионализма и клановости, что провоцирует регулярные государственные перевороты.

Практика показывает, что слабо институционализированные политические режимы (режимы личной власти) менее устойчивы, чем режимы, опирающиеся на политические институты, и разрушаются с уходом или смертью своего создателя. Попробуем проверить высказанную выше гипотезу, что устойчивость и консолидация политических режимов зависит от такого фактора, как уровень институционализации института президентства. Но для этого прежде всего необходимо найти критерии, на основании которых можно было бы определить степень рационализации данного института, то есть его деперсонификации и независимости от личности конкретного президента.

На мой взгляд, при решении этой задачи целесообразно воспользоваться следующим набором критериев, каждый из которых можно оценить с помощью конкретного числа баллов.

1. Количество случаев изменения конституции, затрагивающих полномочия главы государства (показывает, как часто менялись формальные рамки деятельности президентов и насколько стабильным был институт президентства в правовом отношении):
 - более 4 раз — 0 баллов;
 - от 3 до 4 раз — 1 балл;
 - от 1 до 2 раз — 2 балла.
2. Наличие политической партии (партий) как институциональной основы президентской власти (показывает, удалось ли главе государства создать собственную партию и обеспечить ее доминирование в парламенте):
 - у президента нет институциональной опоры в виде политической партии (наличие действительно конкурентной либо полностью имитационной партийной системы) — 0 баллов;
 - президентская партия есть, но она не стала доминирующей — 1 балл;
 - сложилась партийная система с доминирующей партией как институциональной опорой президента — 2 балла.
3. Членство президента в политической партии (показывает, насколько глава государства готов формализовать свое руководство важнейшим политическим институтом):
 - президент не является ни лидером, ни членом политической партии — 0 баллов;

- президент является лидером, но не членом политической партии — 1 балл;
 - президент является и лидером, и членом политической партии — 2 балла.
4. Официальный статус президента как главы государства и/или исполнительной власти (указывает на степень формализации позиции президента):
- президент является главой государства, но не главой исполнительной власти — 0 баллов;
 - президент является главой государства и главой исполнительной власти, но не возглавляет правительство — 1 балл;
 - президент является главой государства, главой исполнительной власти и возглавляет правительство — 2 балла.
5. Использование президентом своей власти для роспуска парламента (указывает на соблюдение конституции в отношении роспуска парламента):
- президент распускал парламент с нарушением конституции — 0 баллов;
 - президент не прибегал к роспуску парламента или распускал его в соответствии с конституцией — 1 балл.
6. Степень соответствия передачи/сохранения президентской власти конституционным нормам в период после принятия первой постсоветской конституции:
- власть передавалась/сохранялась с нарушением конституции — 0 баллов;
 - власть передавалась/сохранялась с помощью изменения конституции — 1 балл;
 - власть передавалась/сохранялась без изменения и нарушения конституции — 2 балла.
7. Способ передачи президентской власти в период после принятия первой постсоветской конституции:
- президент ни разу не сменялся, его полномочия продлевались в ходе неконкурентных выборов или референдумов — 0 баллов;
 - покидающий пост президент определял преемника, и тот побеждал на выборах — 1 балл;
 - президент сменялся путем переворота при последующей формальной легитимации через выборы — 2 балла;
 - проводились реальные выборы, на которых побеждал инкумбент (при этом его полномочия ни разу не продлевались путем референдума), — 3 балла;
 - в результате выборов побеждал альтернативный действующему президенту кандидат — 4 балла.

Таким образом, в соответствии с предложенной шкалой институционализация института президентства может находиться в интервале от 0 (низкая) до 15 баллов (высокая). Для строгости сравнительного анализа я использовал относительные величины, оценивая этот показа-

¹¹ См. *Nations in Transit 2010*.

тель по каждому государству на основе текстов постсоветских конституций и реальной политической практики. Для выделения новых кластеров индекс институционализации института президентства (ИИИП) сопоставлялся с индексом государственности (ИГ), индексом институциональных основ демократии (ИИОД) и индексом демократизации политического режима «Freedom House» (ИД) за 2010 г.¹¹ (см. табл. 3).

Таблица 3 Индексы институционализации института президентства, государственности, институциональных основ демократии и демократизации для стран постсоветского пространства

Название государства	ИИИП	ИГ	ИИОД	ИД
Азербайджан	0,69	3,21	3,46	6,39
Армения	0,69	1,85	5,86	5,39
Молдова	0,69	2,37	5,64	5,14
Туркменистан	0,56	5,31	0,03	6,93
Украина	0,50	4,35	6,46	4,39
Таджикистан	0,38	2,01	1,05	6,14
Казахстан	0,38	4,45	2,10	6,43
Грузия	0,31	1,37	1,79	4,39
Беларусь	0,25	4,48	2,23	6,50
Узбекистан	0,19	5,05	1,87	6,93
Кыргызстан	0,13	0,08	2,10	6,21

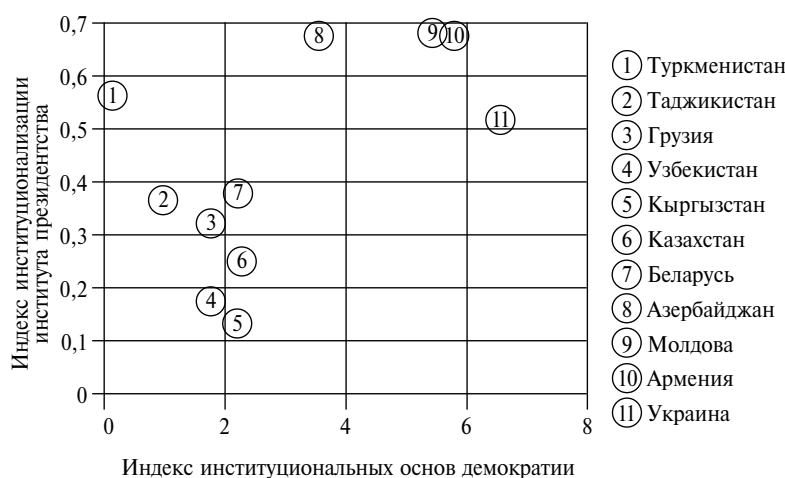
NB! Согласно методологии «Freedom House», оценка 1 означает полное соответствие стандартам демократического правления, а более высокие значения указывают на степень отступления от них. Политический режим, суммарный показатель которого (шкала демократизации) не превышает 2-х, определяется как «консолидированная демократия»; показатель, близкий к 3-м, соответствует «полуконсолидированной демократии»; к 4-м — «переходному правлению или гибричному режиму»; к 5-и — «полуконсолидированному авторитарному режиму»; к 6-и и выше — «консолидированному авторитарному режиму».

Как видно из таблицы, корреляция между рядами значений существует, но не носит линейного характера. Коэффициент корреляции Пирсона для ИИИП и ИИОД положительный, но относительно невысокий (0,54), а для ИИИП и ИД (с учетом того, что в последнем случае по мере снижения степени демократичности режима ему присваивается большее значение) составляет всего 0,25. Напротив, коэффициент корреляции между ИИИП и ИГ не только положительный, но и очень высокий (0,92). Другими словами, уровень политической институцио-

нализации тесно связан с уровнем государственности, что косвенно подтверждает гипотезу о влиянии этого показателя на устойчивость и консолидацию политических режимов.

Еще больше материала для анализа может дать координатная группировка политических режимов по двум показателям (ИИИП и ИИОД) на основе приведенной выше таблицы (см. рис. 2).

Рисунок 2 Индексы институционализации института президентства и институциональных основ демократии для стран постсоветского пространства



В результате мы получаем четыре типа политических режимов:

- 1) политические режимы с низким уровнем институционализации института президентства и низким индексом институциональных основ демократии (Грузия, Беларусь, Кыргызстан, Узбекистан);
- 2) политические режимы с высоким уровнем институционализации института президентства и низким индексом институциональных основ демократии (Туркменистан, Таджикистан, Казахстан, Азербайджан);
- 3) политические режимы с высоким уровнем институционализации института президентства и высоким индексом институциональных основ демократии (Молдова, Армения, Украина);
- 4) политические режимы с низким уровнем институционализации института президентства и высоким индексом институциональных основ демократии.

В первом кластере оказались консолидированные (Беларусь и Узбекистан) и неконсолидированные (Грузия и Кыргызстан) автократии, во втором — только консолидированные автократии, в третьем — неконсолидированные демократии. Примечательно, что третий кластер

полностью совпадает с третьим кластером на *рис. 1*. Это свидетельствует о том, что у Украины, Молдовы и Армении действительно наилучшие на постсоветском пространстве шансы на консолидацию демократического режима.

Наиболее стабильными представляются режимы, попавшие во второй кластер. И хотя эта гипотеза еще нуждается в дополнительной проверке, уместно предположить, что в этих государствах состоялась авторитарная консолидация, причем важнейшим ее фактором был институт президентства и сами личности президентов (Сапармурат Ниязов, Эмомали Рахмон, Нурсултан Назарбаев, Гейдар Алиев). Тем не менее относительно высокий уровень институционализации института президентства позволяет утверждать, что речь в данном случае не идет о режимах личной власти, и на этом основании прогнозировать их стабильность в среднесрочной перспективе.

Политические режимы, вошедшие в первый кластер, выглядят самыми проблемными. Хотя Беларусь и Узбекистан являются консолидированными автократиями, низкий уровень институционализации института президентства в этих странах неизбежно ставит вопрос о стабильности их политических режимов, особенно в контексте поиска механизмов передачи президентской власти, которой в этих государствах не было ни разу. В еще более сложном положении находятся Грузия и Кыргызстан, политические режимы которых далеки от консолидации.

Четвертый кластер оказался пустым. Это еще раз подтверждает, что высокий уровень демократизации обязательно предполагает высокую степень политической институционализации.

* * *

Таким образом, проведенный анализ свидетельствует о продуктивности индекса институционализации института президентства при исследовании постсоветского пространства. Тесно коррелируя с индексом государственности, данный индекс позволяет выделить устойчивые кластеры, с помощью которых можно типологизировать постсоветские политические режимы. Подтверждается гипотеза о взаимосвязи консолидации политического режима прежде всего с уровнем государственности, а не с наличием или отсутствием институциональных основ демократии.

В отличие от индекса демократизации «Freedom House», относящего почти все постсоветские страны к консолидированным или полуконсолидированным автократиям, координатная классификация политических режимов с использованием индексов институциональных основ демократии, государственности и институционализации института президентства дает возможность проследить различия между типами режимов, что, в свою очередь, позволяет прогнозировать их перспективы. Если институт президентства действительно является существенным фактором не только консолидации, но и долгосрочной стабильно-

сти политического режима, наиболее устойчивыми окажутся политические режимы Туркменистана, Таджикистана, Казахстана, Азербайджана, с одной стороны, и Молдовы, Армении, Украины, с другой. Однако эта гипотеза требует дополнительной проверки.

Борисов Н.А. 2010. Пятилетие «цветных революций»: последствия «навязанных размежеваний» // *Социология власти*. № 1.

Гельман В. 2000. Трансформации и режимы: неопределенность и ее последствия // Гельман В., Рыженков С., Бри М. (ред.) *Россия регионов: трансформация политических режимов*. — М.

Мельвиль А.Ю. (ред.) 2007. *Политический атлас современности: опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств*. — М.

Хантингтон С. 2004. *Политический порядок в меняющихся обществах*. — М.

Nations in Transit 2010 (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=551>).