

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

П. С. Куманичкин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 16 мая 2018 г.

Аннотация: статья посвящена рассмотрению институциональных оснований состоятельности четырех постсоциалистических государств Восточной Европы – Польши, Болгарии, России и Украины. По результатам анализа уровня сбалансированности институционального дизайна, устойчивости нормативных гарантий государственного порядка, степени прозрачности и показателей силы государственных институтов в данных странах автор предлагает концептуальную модель индексного измерения институционального потенциала состоятельности постсоциалистических государств.

Ключевые слова: государственная состоятельность, стабильность государственных институтов, постсоциалистические страны, неинституциональный анализ.

Abstract: the article is devoted to the research of the institutional aspects of the state capacity of the four post-socialist countries of Eastern Europe – Poland, Bulgaria, Russia and Ukraine. By the results of the analysis of the level of the balance of institutional design, the stability of normative guarantees of state order, the degree of transparency of state institutions and indicators of the state strength in the observed countries, the author proposes the conceptual model of the index measurement of the institutional potential of the state capacity of post-socialist countries.

Key words: state capacity, stability of state institutions, post-socialist countries, neoinstitutional analysis.

Институты в любой сфере общественной жизни представляют собой несущую конструкцию социального порядка, фундамент системы, обеспечивающий структурную устойчивость ее элементов. Именно в рамках институциональной среды в поле политики задаются правила игры, определяются нормы, создается система контроля, устанавливаются статусы, роли, каналы мобилизации ресурсов. Чем более диверсифицированной становится система общественных отношений, тем большей сложностью обладает институциональная среда, и для сохранения стабильности системы государственных институтов требуется более развитая и гибкая институциональная инфраструктура.

Содержательно устойчивое институциональное равновесие государства достигается через оптимальное сочетание воспроизводимости и изменчивости институциональной среды. Ни одна система институтов не может стабильно и эффективно воспроизводиться без своевременных институциональных изменений. В то же время в ситуациях возникновения институционального кризиса невозможно ограничиться лишь изменением формальных институтов, поскольку возникает необходимость проведения масштабных институциональных трансформаций.

Примером тому являются трансформации институциональной системы в постсоциалистических странах Третьей волны демократизации, осуществляемые посредством деконструкции устаревших институциональных форм и «импорта» институтов стран развитой демократии.

Согласно классическому определению Д. Норта, институциональная среда представляет собой совокупность базовых политических, социальных и правовых норм, формирующих основу для общественных отношений производства, обмена и распределения (нормы, определяющие электоральные процедуры, контрактное законодательство и т. д.) [1]. С точки зрения анализа состоятельности, институциональная среда может рассматриваться как нормативная система «правил игры», определяющая государственный порядок и характер взаимосвязей между основными государственными акторами. Институциональная среда обладает двумя характеристиками: иерархичностью и плотностью. Плотность институциональной среды отражает степень активности формального регулирования той или иной сферы деятельности. Иерархичность предполагает, что институты и формальные нормы неравнозначны и между ними существует определенная иерархия, в рамках которой Д. Норт выделяет *три уровня*: 1) высшее звено – конституции; 2) промежуточное – законодательные акты; 3) низшее – индивидуальные

контракты. Суть данной иерархии заключается в том, что «изменение каждого уровня иерархии требует больших затрат, чем изменение предыдущего уровня» [2, с. 108].

Таким образом, природа стабильного институционального равновесия государства отражается посредством двух составляющих: во-первых, соответствия институциональных потребностей ключевых акторов стандартам, задаваемым внешними объективными факторами; во-вторых, устойчивой воспроизводимости институциональной системы, которая должна характеризоваться низким уровнем транзакционных издержек в сравнении с трансформационными.

В этой связи необходимо отметить, что характеристики институциональной среды играют важнейшую роль в формировании потенциала состоятельности государств постсоциалистического пространства Восточной Европы, составляя *структурное измерение* устойчивости сложившихся моделей государственности. Параметры институционального измерения государственной состоятельности включают в себя: 1) сбалансированность институционального дизайна государственной власти; 2) нормативно-правовые гарантии государственного порядка; 3) прозрачность государственных институтов; 4-6) показатели силы государственных институтов (масштаб государственного принуждения, уровень институциональных рисков и монополия государства на насилие). В статье представлена оценка данных институциональных параметров для четырех постсоциалистических государств с различным типом состоятельности, определенным на основе многомерной кластерной классификации: Польша (контрактное активизирующее государство), Болгария (контрактное государство со слабой активизирующей ролью), Украина (стагнирующее государство со слабым контрактным институциональным механизмом), Россия (эксплуататорское стагнирующее государство).

Сбалансированность институционального дизайна государственной власти демонстрирует характер распределения полномочий и отношений между основными государственными институтами и функциональность системы сдержек и противовесов, устанавливающей институциональные механизмы взаимоконтроля и распределения власти, ограничивающие чрезмерную концентрацию полномочий у какого-либо из государственных институтов. Сбалансированность институтов напрямую обусловлена *уровнем концентрации власти*, который в значительной мере детерминирует обеспечение подотчетности и открытости исполнительной власти, прежде всего перед парламентом, а также перед судебной системой, СМИ, структурами гражданского общества.

В качестве показателя сбалансированности институционального дизайна и концентрации власти в Польше, Болгарии, Украине и России мы используем *Индекс формы правления (ИФП)*, предложенный О. И. Зазнаевым на основе скорректированной методики балльного измерения уровня президентализма и парламентаризма А. Кроувела [3, с. 150–152]. Индекс формы правления (ИФП) рассчитывается как разница между Президентским индексом (ПрИ) и Парламентским индексом (ПарИ), которые вычисляются на основе балльной оценки 10 критериев конституционного дизайна государства (порядок формирования исполнительной власти, полномочия президента и парламента, наличие права вето и т. д.). Результаты анализа институционального дизайна Польши, Болгарии, России и Украины по шкале Индекса формы правления отражены в табл. 1.

Таблица 1

Индекс формы правления и уровень концентрации власти в постсоциалистических странах

Страны	ПрИ	ПарИ	ИФП	Уровень концентрации власти
Россия	9	1	+8	Наивысшая концентрация власти (сверхпрезидентализированная система)
Украина	5	5	0	Средняя концентрация власти (сбалансированная полупрезидентская система)
Болгария	3,5	6,5	-3	Концентрация власти ниже среднего (парламентско-президентская система)
Польша	3	7	-4	Низкая концентрация власти (парламентаризированная система)

Как следует из табл. 1, совокупный уровень показателя концентрации власти в системе российского конституционного дизайна крайне высок, что высвечивает сильнейшую зависимость исполнительной власти от главы государства. В Конституции РФ 1993 г., несмотря на декларируемый принцип разделения властей, призванный обеспечить функционирование системы институциональных сдержек и противовесов, де-факто наблюдается: 1) отсутствие института парламентского контроля над исполнительной властью; 2) возвышение Президента по уровню полномочий над всеми тремя ветвями власти, предоставление Президенту РФ права де-факто единолично определять основные направления внутренней и внешней политики государства; 3) предоставление главе государства важнейшей роли в законодательном процессе и т. д., что демонстрирует институциональное искажение провозглашаемых конституционно-демократических принципов и высвечивает наличие в Конституции мощного скрытого авторитарного

потенциала. Институциональные перекосы конституционного дизайна современной России создают потенциал для институционального закрепления модели эксплуататорского государства и формально-правовые предпосылки для формирования авторитарного политического режима.

В Украине в результате конституционной реформы 2004 г. характер взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью существенно изменился в сторону сокращения президентских полномочий и повышения институционального веса Верховной Рады и Кабинета министров. Несмотря на целенаправленные попытки демонтировать сложившуюся сбалансированную систему институционального дизайна в 2010–2011 гг. в период президентства В. Януковича, после событий Евромайдана в 2014 г. данная модель была восстановлена.

В Болгарии в соответствии с Конституцией 1991 г. парламентские элементы институционального дизайна находятся в доминирующем положении. При этом конституционно закреплено разделение властей: Президент выступает как автономный институт, исполнительную власть осуществляет правительство. В целом уровень концентрации власти в рамках отдельных государственных болгарских институций не имеет очевидных перекосов, что демонстрирует соблюдение принципа баланса.

Конституция Республики Польша 1997 г. установила в стране парламентско-президентскую форму правления, основанную на принципе разделения и равновесия законодательной, исполнительной и судебной властей. Безусловно, польская Конституция не лишена внутренних противоречий, в том числе

связанных с позициями главы государства в системе разделения властей: даже несмотря на весьма ограниченные полномочия президента, наличие права отлагательного вето и права обжалования законов в Конституционном суде обеспечивают президентуре возможность достаточно существенно вмешиваться в законодательный процесс. Таким образом, низкая концентрация власти в рамках конституционного дизайна Польши во многом обуславливает значительные успехи в укреплении потенциала состоятельности данного государства.

Устойчивость нормативно-правовых гарантий государственного порядка является базовым условием для формирования таких «правил игры» в рамках системы государственных институтов, которые будут признаваться большинством акторов. Для обеспечения прочности нормативных гарантий необходимы уверенность различных субъектов политического процесса в установленных законодательных нормах, соблюдение субъектами этих норм, эффективность и предсказуемость законодательной системы, отношение субъектов к исполнению контрактных обязательств, эффективность системы санкций и работы правоохранительной системы.

В целях оценки состояния и степени устойчивости нормативно-правовых гарантий государственного порядка в Польше, Болгарии, Украине и России в 1990–2010-х гг. могут быть использованы агрегированные показатели политической стабильности и отсутствия насилия (Political Stability and Absence of violence) и верховенства закона (Rule of law), измеряемые в рамках исследования качества государства Всемирным банком (World bank) (рис. 1) [4].

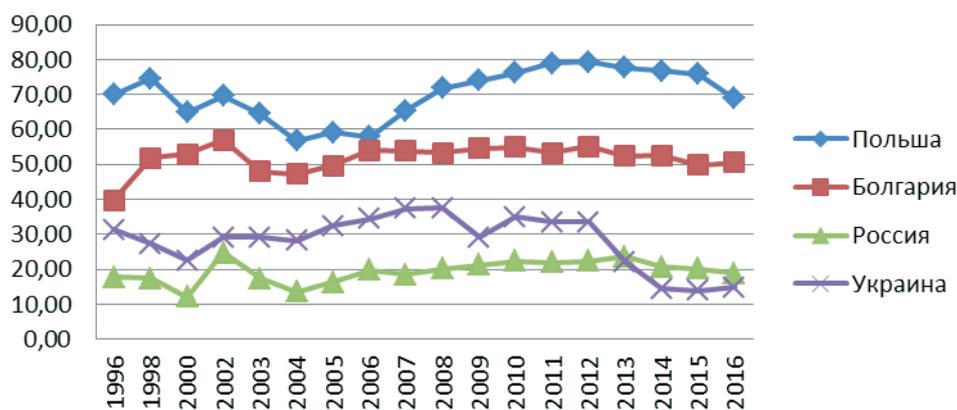


Рис. 1. Устойчивость нормативно-правовых гарантий государственного порядка в постсоциалистических странах, 1996–2016 гг.

Базисные фундаментальные предпосылки для формирования устойчивых «правил игры» закладываются в рамках конституционного процесса. В этом контексте необходимо отметить, что процесс принятия конституции в Польше, Болгарии, Украине и России в той или иной степени развивался в логике

конфликтной модели, присущей большинству постсоциалистических режимов.

Российская Конституция была результатом государственно-правового конфликта законодательной и исполнительной власти и закрепляла по итогам противостояния Президента и Верховного Совета преи-

мущества победившей стороны. Данный факт наряду с институциональным недоверием при склонности к персонализации власти во многом лег в основу структурных причин, определяющих слабость и неустойчивость нормативно-правовых институциональных гарантий государственной состоятельности России.

Болгарии присуща выраженная тенденция конституционно-правовой и политической цикличности при сочетании принципов договорности и разрыва, обусловленных чередованием у власти не сумевших реализовать болгарский вариант круглого стола сторонников демократического перехода, реваншистски настроенной бывшей политической элиты (БСП) и установлением в итоге компромиссного центристского режима («Движение Симеон Второй» в начале 2000-х гг., а затем «ГЕРБ» Б. Борисова в 2010-е гг.), обеспечившего относительное институциональное равновесие.

Украина характеризуется нестабильностью нормативно-правовых оснований государственного порядка, обусловленной незавершенностью процесса конституционного строительства. После принятия Конституции Украины в 1996 г. и вплоть до начала событий Евромайдана в 2013 г. тремя президентами Украины (Л. Кучмой, В. Ющенко, В. Януковичем) было инициировано пять кампаний, направленных на изменение Конституции, что само по себе не могло способствовать устойчивости «правил игры» в системе государственных институтов. Политический кризис 2014 г. и последовавшие за ним события на Юго-Востоке Украины произвели дополнительный негативный эффект на состояние нормативных гарантий институционального порядка.

Конституция Республики Польша 1997 г. хотя и стала логическим продолжением соглашений *круглого стола*, была принята Национальным собранием с доминирующим левым большинством при противодействии со стороны правой оппозиции. Тем не менее польская Конституция, в отличие от российской или украинской, послужила эффективным институцио-

нальным инструментом обеспечения устойчивого демократического развития государства: как видно из графика, наиболее высокой степенью устойчивости нормативных оснований государственного порядка обладает именно Польша. Однако на фоне последних действий правящей партии «Право и справедливость» (PiS) по реформатированию процедуры формирования Конституционного трибунала с целью подчинения судебной власти исполнительной и попыток ограничения свободы СМИ посредством национализации общественных телерадиокомпаний и изменения их редакционной политики посредством внесения поправок в законодательство уровень устойчивости сложившихся в системе государственных институтов «правил игры» имеет тенденцию к снижению.

Прозрачность и открытость государственных институтов выступает важной предпосылкой для обеспечения равновесной устойчивости институциональной среды государства. Напротив, закрытый характер деятельности государственных институтов, который в значительной мере проявляется непосредственно в распространении разнообразных институциональных коррупционных издержек (выраженных в форме экономической либо политической коррупции), выступает одним из ключевых факторов, препятствующих успешной адаптивности институтов к новым конкурентным условиям внешней среды. Распространение системы коррупционных отношений искажает первоначальный функциональный набор системы государственных институтов, делает невозможным сохранение легитимного институционального равновесия в длительной перспективе и способствует развитию неформальных внеинституциональных практик, что в итоге производит разрушительный эффект на потенциал состоятельности государства. Оценка состояния коррупции в системе государственных институтов Польши, Болгарии, России и Украины по версии Transparency International [5] отражена на рис. 2.

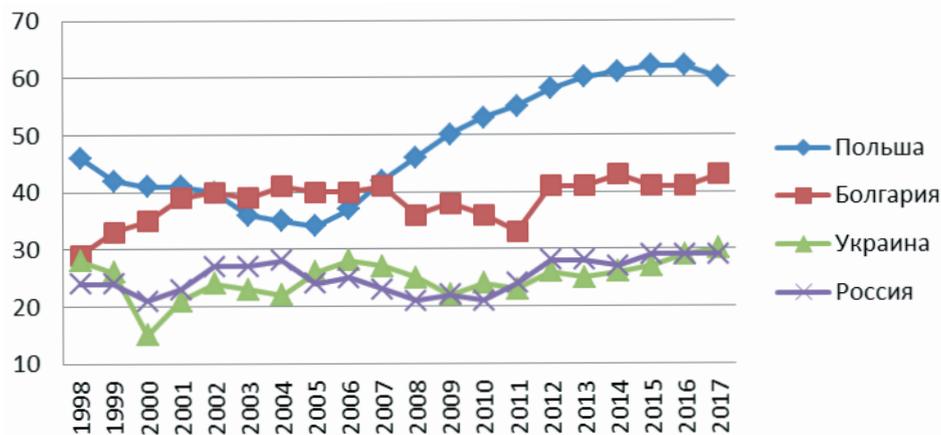


Рис. 2. Уровень восприятия коррупции в постсоциалистических странах, 1998–2017 гг.

За исключением Польши все рассматриваемые страны характеризуются достаточно высоким уровнем коррупции. При этом на протяжении наблюдаемого периода Болгария имела несколько лучшую динамику восприятия коррупции, что во многом обусловлено вступлением страны в ЕС и сопряженным с данным фактом проведением антикоррупционных мер. Россия и Украина как наследницы советских институциональных практик государственной коррупции традиционно находятся на худших позициях мирового рейтинга и обладают практически идентичной динамикой развития.

Другим важным показателем, связанным с прозрачностью системы государственных институтов, выступает *доля теневой экономики*. Данный параметр во многом служит индикатором, отражающим роль неформальных акторов и институтов в государстве и косвенно указывающим на эффективность государственного институционального регулирования (табл. 2).

Таблица 2

Объем теневой экономики в постсоциалистических странах, 1991–2015 гг.

Страна	Средний объем теневой экономики в 1991–2015 гг. (в % к ВВП) [6]
Польша	26,5
Болгария	30,8
Россия	42,6
Украина	44,8

Все четыре государства имеют достаточно высокие объемы неформальной теневой экономики – более

25 % от ВВП, и здесь необходимо подчеркнуть, что подобное соотношение характерно для большинства постсоциалистических стран Восточной Европы и в большой мере связано с наследием предшествующей государственной и экономической системы. Примечательно, что в постсоветских республиках (Россия и Украина) теневая экономика составляет практически половину от ВВП, что свидетельствует о неспособности сложившихся государственных институциональных механизмов регулирования обрести контроль над неформальными практиками и отношениями.

Для построения сравнительной обобщенной рейтинговой шкалы, отражающей институциональные основания государственной состоятельности четырех постсоциалистических стран за 1990–2010-е гг. были выбраны частные показатели, соответствующие рассмотренным институциональным параметрам государственной состоятельности: сбалансированность институционального (индикатор: «институциональные сдержки исполнительной власти» (executive constrains) в проекте Polity IV [7]), нормативно-правовые гарантии государственного порядка (индикатор: усредненное значение индексов «Political Stability and Absence of violence» и «Rule of law» Всемирного банка), прозрачность государственных институтов (индикатор: агрегированный индекс уровня коррупции и теневой экономики), масштаб государственного принуждения (индикатор: агрегированный индекс показателя Political Terror Scale [8] и индекса Мирюлюбия [9]), уровень управленческих и институциональных рисков (индикатор: Fragile state index [10]), наличие монополии государства на насилие (источник: фонд Бертельсманн [11]) (рис. 3).

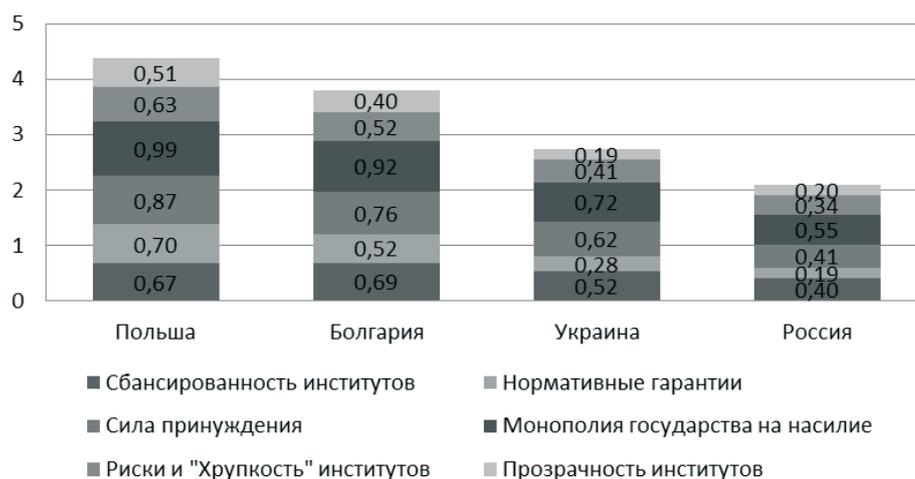


Рис. 3. Институциональные параметры государственной состоятельности постсоциалистических стран, 1990–2010-е гг.

На основе представленных шести показателей (R_1-R_6) был рассчитан совокупный **Индекс институциональной стабильности** Польши, Болгарии, Украины и России, выраженный как средняя ариф-

метическая взвешенная выбранных показателей, приведенных к нормированным значениям при помощи линейного масштабирования:

$$I_{\text{инст. стаб.}} = (R_1 + R_2 + R_3 + R_4 + R_5 + R_6)/6.$$

Для России расчетное значение индекса (в диапазоне от 0 до 1) составило 0,35, что свидетельствует о низкой устойчивости институциональной среды государства. Полученный Украиной индекс 0,46 дает основание классифицировать потенциал институциональной устойчивости ниже среднего уровня. Индекс институциональной стабильности Болгарии составил 0,63, что показывает средний уровень устойчивости институциональных оснований государственной состоятельности. Совокупный Индекс институциональной стабильности для Польши составил 0,73, что позволяет утверждать о достаточно высоком уровне стабильности государственных институтов.

На основании анализа институциональных характеристик государственной состоятельности России, Украины, Болгарии и Польши и рассчитанного совокупного индекса подтверждается гипотеза, обозначившаяся на основе многомерной кластерной классификации стран Центральной и Восточной Европы, о типах состоятельности российского (эксплуататорское стагнирующее с низким потенциалом состоятельности), украинского (стагнирующее государство со слабым контрактным институциональным механизмом), болгарского (контрактное государство со слабой активизирующей ролью) и польского (контрактное активизирующее с высоким потенциалом состоятельности) государств.

ЛИТЕРАТУРА

1. North D. Institutions / D. North // The Journal of Economic Perspectives. – 1991. – Vol. 5, № 1. – P. 97–112. – Mode of access: <http://links.jstor.org/sici?sici=0895->

Воронежский государственный университет
Куманичкин П. С., аспирант кафедры социологии и политологии
E-mail: pavel130593@mail.ru
Тел.: 8-915-588-46-49

3309%28199124%295%3A1%3C97%3A1%3E2.0.CO%3B2-W

2. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт ; пер. с англ. А. Н. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.

3. Зазнаев О. И. Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства / О. И. Зазнаев // Полис. Политические исследования. – 2007. – № 2. – С. 146–164.

4. The Worldwide Governance Indicators (WGI) project. – Mode of access: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

5. Индекс восприятия коррупции. – Режим доступа: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/>

6. Medina L. Shadow Economies around the World : New Results for 158 Countries over 1991–2015 / L. Medina, F. Schneider // CESifo Working Paper Series, CESifo Group Munich. – 2017. – Mode of access: http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2017/JointPaper_LeandroMedina_158countries.pdf

7. Polity IV Project. – Mode of access: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>

8. The Political Terror Scale. – Mode of access: <http://www.politicalterror scale.org/>

9. Global Peace Index – Vision of Humanity. – Mode of access: <http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/>

10. Fragile States Index – The Fund for Peace. – Mode of access: <http://fundforpeace.org/fsi/>

11. BTI 2016, Bertelsmann Stiftung. – Mode of access: <http://www.bti-project.org/en/home/>

Voronezh State University
Kumanichkin P. S., Post-graduate Student of the
Sociology and Political Science Department
E-mail: pavel130593@mail.ru
Tel.: 8-915-588-46-49