

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ КОНСТРУКТИВНОЙ ОППОЗИЦИИ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

*Работа представлена кафедрой политического управления  
Санкт-Петербургского государственного университета.*

*Научный руководитель – доктор философских наук, профессор Л. В. Сморгунов*

**В работе обосновывается ключевая роль институциональных условий в формировании института конструктивной оппозиции в странах Центральной и Восточной Европы. Выявляется инвариант институциональных условий формирования института конструктивной оппозиции.**

**The research proves the key role of the institutional conditions in forming the institute of constructive opposition in the countries of Central and Eastern Europe. The invariant of the institutional conditions in forming of the institute of constructive opposition is revealed.**

Институт конструктивной оппозиции, как известно, является одним из основных в системе демократических институтов. По существу, демократия начинается с цивилизованной политической конкуренции. В этом смысле проблемы создания работающей конструктивной оппозиции и демократии тесно переплетаются. Классическими образцами успешного транзита стали польская, венгерская, чешская трансформации. Напротив, неудачи в становлении демократии, прежде всего в странах СНГ (в частности, и в России), часто увязываются с фактическим отсутствием этого института.

В данной работе делается попытка с позиций институционального подхода и на основе опыта стран Центральной и Восточной Европы выявить основные закономерности и институциональные условия формирования института конструктивной оппозиции. Работа состоит из двух частей. В первой из них выявляется роль институциональных условий и механизм их воздействия на процесс формирования института конструктивной оппозиции. Во второй – делается попытка на основе полученных результатов и анализа результатов транзита в ряде стран Центральной и Восточной

Европы определить инвариант институциональных условий формирования института конструктивной оппозиции в странах региона.

Прежде всего следует сделать несколько уточняющих замечаний понятийно-терминологического характера по поводу самого определения «конструктивная оппозиция», ввиду неоднозначности его толкования. Анализируя существующие типологии и классификации политической оппозиции, выделяющие типы политической оппозиции прежде всего в зависимости от характера отношения ее к режиму и по методам достижения политических целей, приходится сделать вывод о применимости их лишь в условиях четко определенного политического режима. Вместе с тем эти классификации оказываются малоподходящими для переходного периода, учитывая его специфику, когда упомянутые выше условия отсутствуют. В самом деле, демократический транзит по определению представляет собой существенно нестационарный, трансформационный процесс, для которого характерно существование неопределенного политического режима, уже не в полной мере авторитарного, но еще далеко не демократического.

В указанных обстоятельствах затруднительно в традиционных терминах характеризовать умеренную часть демократической оппозиции, с одной стороны, нацеленную на демонтаж авторитарного режима (и в этом смысле нелояльную и непримиримую по классификации Х. Линца<sup>1</sup>), а с другой стороны, ориентирующуюся на акцентированно активное и кооперативное взаимодействие и конструктивный диалог с действующей властью в качестве средства по выходу из политического конфликта. Мало подходят для указанных целей и определения с префиксом полу- (полулояльная, полусистемная и т. д.), так как они характеризуют скорее оппозиционные группы с неустойчивой политической позицией, готовые к дрейфу в сторону того или иного полюса оппозиционного спектра в

зависимости от поведения действующей власти. Именно этими причинами, отражающими специфику демократического транзита, по нашему убеждению, объясняется необходимость терминологической коррекции традиционных определений умеренной части демократической оппозиции и востребованность дефиниции «конструктивная». Таким образом, можно утверждать, что определение «конструктивная оппозиция» в той мере актуализировано, в какой мере остается незавершенным переход к демократии, или, по крайней мере, политический режим сохраняет неопределенность и нестабильность. В консолидированной фазе демократии этот термин утрачивает свою актуальность, так как никакого другого содержания, кроме конструктивного, политическая оппозиция в себе не несет. Иными словами, под конструктивной оппозицией в данной работе понимается демократический институт политической оппозиции в стадии своего формирования в условиях демократического транзита.

Ключевая роль в выявлении закономерностей формирования института конструктивной оппозиции и внутренней логики функционирования этого института принадлежит анализу институциональных условий, в окружении которых происходил этот процесс формирования, что может быть объяснено рядом причин.

Во-первых, в структурном плане институт конструктивной оппозиции может быть представлен совокупностью следующих компонентов: правила предписывающего выбор стратегии сотрудничества во взаимодействии власти и оппозиции, совокупности правил (институциональных условий), обеспечивающих приложимость стратегии сотрудничества к процессу взаимодействия власти и оппозиции и механизма принуждения к выполнению последней совокупности правил<sup>2</sup>. Приложимость стратегии сотрудничества к процессу взаимодействия власти и оппозиции и последующее превращение этой стратегии в эволюционно-стабильную, как показали исследо-

вания Р. Аксельрода<sup>3</sup>, могут быть обеспечены при переходе к эволюционной модели взаимодействия (неопределенно большое число регулярных транзакций и симметричность платежной матрицы). Наиболее сильным препятствием к возникновению самоподдерживающихся систем кооперативного взаимодействия, как показали специальные исследования, являются информационная и ресурсная асимметрии, основной источник которых – неодинаковый объем ресурсов, которыми обладают акторы (власть и оппозиция). Наиболее уязвимым в этом смысле является политический рынок, которому свойственны высокие транзакционные издержки. Задача минимизации этой асимметрии, а следовательно, и обеспечение приложимости стратегии сотрудничества к взаимодействию власти и оппозиции как раз и призваны решать упомянутые выше совокупность правил (институциональные условия) и механизм принуждения к выполнению этих правил. Минимизация асимметрии, естественным образом существующей в течение электорального цикла между властью и оппозицией, может быть осуществлена, если в основе взаимодействия власти и оппозиции лежат справедливые (в духе Дж. Роулса) правила игры. Имеется в виду понятие чисто процедурной справедливости, используемое Дж. Роулсом при разработке им своей теории «справедливости как честности»<sup>4</sup>. Она [процедурная справедливость] возникает, если принять некую гипотетическую ситуацию, которая бы не содержала возможности выбора исходя из случайностей личного положения. Вводимое Дж. Роулсом с этой целью понятие «вуали неведения» применительно к нашему случаю означает абстрагирование властной и оппозиционной группировками от текущего соотношения их позиций и ресурсов при равновероятной перспективе оказаться в роли как проигравшей, так и победившей стороны. Нетрудно заметить, что содержание этих правил, создающих предпосылки для конструктивного взаимодействия вла-

сти и оппозиции, совпадает с содержанием широко признанного сегодня понимания демократии как определенности процедур при неопределенности результата<sup>5</sup>.

Во-вторых, следует отметить существование взаимосвязи между институтом кооперативного взаимодействия власти и оппозиции в целом и институциональными условиями, являющимися, с одной стороны, как было указано выше, структурным элементом указанного института, а с другой стороны, внешней институциональной средой, в окружении которой функционирует этот институт. Это взаимовлияние носит характер положительной обратной связи; следствием этого взаимовлияния во временной протяженности является эволюция института кооперативного взаимодействия. Будучи выбранной акторами при определенных институциональных условиях в качестве нормы взаимодействия, стратегия сотрудничества при попытке акторов расширить сферу охвата этой стратегией более широкого круга участников неизбежно приводила к изменению «правил игры», отражаемых в институциональной среде, т. е. к ее модифицированию. В свою очередь, расширение атрибута и соответствующее модифицирование институциональных условий при сохранении выбранной стратегии взаимодействия означает переход к следующей эволюционной форме института кооперативного взаимодействия. Здесь отчетливо прослеживается аналогия с эволюцией экономического рынка при переходе к его деперсонифицированной форме. Применительно к таким странам Центральной и Восточной Европы, как Польша и Венгрия, где наиболее полно представлен эволюционный процесс развития этого института, можно говорить о его следующих частных эволюционных формах: протоинститут конструктивной оппозиции (национальные «круглые столы» власти и оппозиции), институт конструктивной оппозиции (в предконсолидированной фазе демократии), демократический институт по-

литической оппозиции (в консолидированной фазе демократии).

Еще одна важная роль институциональных условий – это роль передаточного звена в механизме воздействия микроуровневых (процедурных) и макроуровневых (структурных) факторов. Действительно, с одной стороны, институциональные условия являются структурным элементом института конструктивной оппозиции, более того, конкретно тем элементом, который обеспечивает приложимость стратегии сотрудничества к процессу взаимодействия власти и оппозиции. С другой стороны, институциональные условия, как совокупность институтов, институциональная среда всегда есть результат выбора рационально действующих акторов, осуществляющих этот выбор либо непосредственно ограниченным числом этих акторов (как в случае воздействия процедурных факторов), либо (опосредованно) широкими слоями населения (структурные факторы).

Как уже указывалось ранее, целью «правил политической игры», которые составляют содержание институциональных условий любой из эволюционных форм рассматриваемого института, является минимизация асимметрии во взаимодействии акторов, обусловленной различием ресурсов правящей и оппозиционной групп и обеспечение таким образом приложимости стратегии сотрудничества к этому взаимодействию. Такими правилами (институциональными условиями) являются правила, обеспечивающие механизм смены политической власти, основанный на честных и свободных выборах (правила процедурного консенсуса). Для протоинститута конструктивной оппозиции, имевшего место в странах с договорным типом демократического перехода (Польша, Венгрия, отчасти Болгария), такими правилами можно считать основные принципы проведения «круглых столов» власти и оппозиции, гарантировавшие справедливые условия для участников переговорного процесса (равноправие сторон, принцип отбора участни-

ков, публичность, контроль со стороны третьей силы, признание обеими сторонами компромисса как способа решения конфликта и т. д.)<sup>6</sup> (правила микропроцедурного консенсуса).

Говоря об институциональных условиях, важно обозначить два основных аспекта и связанную с этим проблему их соотношения. В содержательном плане институциональные условия как избираемые акторами «правила игры» отражаются в институциональном дизайне, в контексте настоящего исследования, понимаемом достаточно узко – как принятая в той или иной стране конституционная модель распределения полномочий между властными структурами (форма правления), являющаяся ядром политической системы и играющая важнейшую роль в процессе формирования других политических институтов, особенно в переходный период. Детерминантами этого институционального дизайна были, с одной стороны, стратегии, выбираемые акторами, и, с другой стороны, инструментальные свойства конкретного варианта институционального дизайна, которые учитывались акторами с целью наилучшей реализации выбранной стратегии взаимодействия.

Вместе с тем институциональные условия должны быть эффективными и, следовательно, основываться на консенсусе значимых акторов относительно этих правил. Консенсус предполагает справедливость, с другой стороны, справедливость достигается при наличии консенсуса. Высвечиваемая проблема сродни той, которую рассматривает У. Райкер, комментируя теорию сложной или составной республики В. Острома. «...Первично ли содержание конституции по отношению к политическим условиям и состоянию общественного мнения, или же политические условия и состояние общественного мнения обуславливают содержание конституции? ...Я считаю, что содержание конституции имеет, как правило, производный характер. Мне кажется, более вероятно, что именно обще-

ственное мнение обычно предопределяет содержание конституции, а обратная причинность наблюдается редко, может быть никогда. Как утверждал Руссо, в конечном счете имеет значение только тот закон, который записан в сердцах людей»<sup>7</sup>. При таком подходе акцент в исследовании институциональных условий кооперативного взаимодействия власти и оппозиции переносится с проблемы определения их конкретного наполнения и конфигурации на проблему обеспечения необходимой эффективности этих условий. Таким образом, только правила, принятые на консенсусной основе всеми значимыми политическими силами общества и – что не менее важно – соблюдаемые ими на практике, являются искомым инвариантом институциональных условий, обеспечивающих кооперативное взаимодействие власти и оппозиции.

Нетрудно видеть, что то понимание определения «конструктивная оппозиция», которое используется в данном исследовании, охватывает две эволюционные формы института кооперативного взаимодействия власти и оппозиции – протоинститут и собственно институт конструктивной оппозиции, которым отвечают, в качестве институциональных условий их формирования, соответственно правила микропроцедурного и процедурного консенсусов. Следует учесть, что наличие конструктивной оппозиции в форме протоинститута (национальных «круглых столов» власти и оппозиции) было характерно только для стран Центральной и Восточной Европы с договорным типом демократического перехода, в то время как конструктивная оппозиция сформировалась также и в ряде других стран этого региона.

В Чехословакии, например, консенсус власти и оппозиции относительно правил политического взаимодействия достигался несколько иным, нежели в странах с классическим договорным типом демократического перехода, способом. Это было обусловлено ее собственной спецификой политического развития на данном истори-

ческом этапе, выразившемся в реформистском (по классификации Т. Карл и Ф. Шмиттера<sup>8</sup>) типе демократического перехода. Жесткость установившегося в Чехословакии режима имела своим следствием то, что коммунистическая партия полностью лишилась в глазах общественности политического и морального авторитета, доверия и легитимности. Недоверие к Коммунистической партии Чехословакии (КПЧ), отторжение ее обществом привели к тому, что чехословацкие коммунисты оказались неспособны следовать польскому или венгерскому примеру, вследствие чего их роль в политической жизни оказалась в значительной степени элиминирована. Таким образом, важной особенностью чехословацкого варианта демократического транзита стало образование однородного в отношении «правил игры» сообщества значимых политических акторов. При отсутствии какой-либо альтернативы этим правилам консенсус в их отношении имел место естественным образом, «по умолчанию». Образование однородного (в указанном смысле) сообщества участников политического процесса и вследствие этого отсутствие проблемы достижения консенсуса по поводу правил политической игры и связанной с ней проблемы «дурной бесконечности» не требовало в данном случае налаживания соответствующего переговорного процесса согласования интересов сторон, проводимого по образцу «круглых столов» власти и оппозиции в Польше и Венгрии.

Поэтому принципиально значимыми институциональными условиями, т. е. в логическом смысле необходимыми и достаточными для формирования института конструктивной оппозиции, следует признать те из них, которые имели место во всех странах Центральной и Восточной Европы, где этот процесс формирования завершился успешно. Как теоретически, так и на основании эмпирических данных можно сделать вывод, что такими институциональными условиями являются правила

процедурной демократии, в отношении которых достигался и сохранялся в дальнейшем консенсус значимых акторов. Если характеризовать эти правила в содержательном отношении, то они были призваны обеспечивать политический режим, отвечающий известным критериям процедурной демократии. Строго говоря, в своей институционализированной форме эти правила выступают в виде всей совокупности новых политических институтов, формирование которых составляло основу конституционных реформ и политических трансформаций в странах Центральной и Восточной Европы в переходный период.

Эта формирующаяся институциональная среда включала в себя прежде всего такие институты, как структура государственной власти и уровни полномочий ее субъектов, т. е. форма правления, независимая судебная система и СМИ, институт выборов, партийно-избирательная система и т. д., каждый из которых и вся их совокупность в той мере способствовали формированию конструктивной оппозиции в качестве институциональных условий, в какой мере благодаря им выполнялись критерии процедурной демократии и, следовательно, реализовался основной ее принцип – «непредопределенность результата при определенности процедур». Реализация этого принципа, как отмечалось ранее, минимизирует информационную асимметрию и поддерживает приложимость нормы сотрудничества в процессе взаимодействия власти и оппозиции.

Итак, принципиально значимыми институциональными условиями (инвариантом) формирования конструктивной оппозиции в странах Центральной и Восточной Европы являлись правила процедурной демократии, разрабатываемые, принимаемые и применяемые акторами на консенсусной основе, причем в предучредительный период (на этапе институционального проектирования) они выступали в своей проектной фазе – в форме институционального консенсус-проекта, а в постучредительный пе-

риод (на этапе институциональной реализации) в институционализированной фазе – в форме институциональной консенсус-среды. Эти две фазы отражают два этапа жизненного (технологического) цикла институциональных условий. В силу своей временной и технологической соподчиненности (вторая фаза следует за первой и является ее технологической реализацией), первая из этих фаз представляет собой необходимое, а вторая – достаточное условие формирования конструктивной оппозиции, которое, таким образом, возможно только тогда, когда институциональные условия сохраняют свою консенсусную основу на протяжении всего своего жизненного (технологического) цикла.

В настоящее время большинство исследователей придерживается той точки зрения, что на первых этапах демократического транзита (либерализация, начальная фаза демократизации) преимущественное значение имеют процедурные факторы, в то время как на последующих фазах все больший вес приобретают структурные факторы (социально-экономические характеристики, культурно-ценностные ориентиры)<sup>9</sup>. Это дает основание рассматривать предучредительный период демократического транзита как этап институционального проектирования, в рамках которого первая фаза институциональных условий – консенсус-проект – формируется преимущественно под воздействием процедурных факторов и выражается в форме принимаемых акторами решений, обусловленных конкретными обстоятельствами и личностными качествами акторов. Эти решения в конечном счете во многом определяли сценарий и ход развития трансформационных процессов. Важным обстоятельством, усиливающим значимость процедурных факторов на этапе институционального проектирования, являлась все возрастающая, по мере развития либерализации в странах Центральной и Восточной Европы, степень политической неустойчивости.

Иначе обстоит дело в постучредительный период (на этапе институциональной реализации), соответствующий стадии консолидации демократии. Институциональные условия из своей проектной фазы переходят в институциональную и, взаимодействуя с социально-экономической, культурно-ценностной подсистемами общества, оказываются в определенном смысле «погруженными» в них. Поскольку институционализация предполагает формирование устойчивых институциональных практик и обретение нормами и правилами, являющимися ядром институциональной среды, своего носителя (пусть и опосредованно) в лице широких социальных слоев, эффективность этой институциональной среды оказывается напрямую связанной с легитимностью составляющих ее институтов. В свою очередь, эта легитимность зависит от того, насколько успешно решаются поставленной властью сложные социально-экономические проблемы переходного периода, а также от того, какой тип политической культуры присущ данному обществу. По этой причине начальный этап пост-учредительного периода в странах Центральной и Восточной Европы был отмечен попытками правящей группировки увеличить свои властные полномочия. Это находило отражение как в актах формальной авторитаризации режима (Л. Кучма на Украине, А. Лукашенко в Белоруссии), в попытках увеличения властных полномочий со стороны Л. Валенсы в Польше, В. Гавела в Чехословакии, так и в виде институциональной деформализации (например, чрезмерное использование указного права и административного ресурса Б. Ельцином в России, «мечьяризм» в Словакии).

Выявленный инвариант (необходимые и достаточные условия) институциональных условий формирования конструктивной оппозиции можно отнести к основным теоретическим выводам, касающимся закономерностей формирования института конструктивной оппозиции в странах Центральной и Восточной Европы. В тех стра-

нах, где выполнялись выявленные необходимые и достаточные условия, т. е. там, где институциональные условия, спроектированные на консенсусной основе, не теряли этой основы в процессе институционализации в постучредительный период, процесс формирования института конструктивной оппозиции происходил успешно (Польша, Венгрия, Чехия). В этих странах результатом институционального проектирования на предучредительном этапе явилось создание консенсус-проекта правил взаимодействия власти и оппозиции. Послеучредительный этап, так же как и в других странах, характеризовался воздействием неблагоприятных структурных факторов. Вместе с тем оно было не столь значительным, чтобы привести к существенной деформализации этих правил, что позволило сохранить их консенсусную основу.

И напротив, в тех странах, в которых эти условия отсутствовали, этот процесс закончился неудачно (Украина, Белоруссия, Россия). В этих странах процесс институционального проектирования характеризовался доминированием одной из сторон и консенсус-проекта правил взаимодействия власти и оппозиции создано не было.

В качестве промежуточного варианта можно выделить Болгарию и Словакию. В Болгарии хотя и можно говорить о достижении консенсуса на предучредительном этапе, однако неблагоприятное воздействие структурных факторов в постучредительный период привело к деформализации созданных политических институтов, утрате консенсуса в отношении принятых «правил игры» эскалации конфронтации между основными политическими силами – Болгарской компартией (БСП) и Союзом демократических сил (СДС), что на годы отодвинуло процесс формирования института конструктивной оппозиции.

В Словакии консенсус власти и оппозиции относительно «правил политической игры» имел место еще в рамках существования Чехословакии, однако в постучредительный период здесь получил широкое

распространение «мечьяризм» (по имени премьер-министра В. Мечьяра), определяющийся как система политического властвования, имеющая тенденцию к перерождению в авторитарный режим при сохранении формальных демократических институтов и процедур<sup>10</sup>. В заключение следует сказать, что динамический характер анализируемых трансформационных процессов является основным детерминантом выявленных закономерностей формирования института конструктивной оппозиции. Этот тезис особенно важно подчеркнуть применительно к процедурному консенсусу, обычно рассматриваемому в «статическом» смысле. Именно это обстоятельство, по нашему мнению, способно на первый взгляд поставить под сомнение определяющую роль процедурного консенсуса в успешных переходах к де-

мократии в ряде стран Центральной и Восточной Европы, если принять во внимание, например, уже рассматривавшиеся болгарский и словацкий случаи. Действительно, процедурный консенсус, понимаемый как единодушные акторы в отношении правил политической игры, которые сами претерпевали динамический процесс развития, должен был быть последовательно отнесен к различным фазам формирующихся институциональных условий (согласие с правилами «в принципе» и следование этим правилам на практике отнюдь не одно и то же). Только рассматриваемый в динамическом аспекте процедурный консенсус снимает эти противоречия, а правила процедурной демократии, принятые на его основе, являются, таким образом, искомым институциональным инвариантом.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> *Linz J.* The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration. Baltimore, L., 1978. P. 27–38.

<sup>2</sup> *Олейник А. Н.* Институциональная экономика: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 43–44.

<sup>3</sup> *Axelrod R.* The Evolution of Cooperation. N.Y.: Basic Books, 1984; *Мулен Э.* Кооперативное принятие решений: Аксиомы и модели. М.: Мир, 1991.

<sup>4</sup> *Роулс Дж.* Теория справедливости. Новосибирск, 1995; *Сморгунов Л. В.* Основные направления современной политической философии. СПб.: Изд. СПб. Ун-та, 1998. С. 7–10.

<sup>5</sup> *Банс Б.* Элементы неопределенности в переходный период // Полис. 1993. № 1. С. 45–47.

<sup>6</sup> Roundtable talks and the breakdown of communism: Vol. VI / Ed. by J. Elster. Chicago: The University of Chicago Press, 1996; *Бакер Р.* К вопросу о роли «Круглого стола» в процессе трансформации польской политической системы. [http://history.machaon.ru/all/number\\_07/anonsvac/revolution/baker/index.html](http://history.machaon.ru/all/number_07/anonsvac/revolution/baker/index.html)

<sup>7</sup> Цит. по: *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 82–83.

<sup>8</sup> Классификацию типов демократических переходов см.: *Карл Т., Шмиттер Ф.* Демократизация: концепты, постулаты, гипотезы // Полис. 2004. № 2. С. 6–27.

<sup>9</sup> См., напр., *Вайнштейн Г. И.* Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций // Политические институты на рубеже тысячелетий XX–XXI вв. Дубна: Феникс+, 2001; *Мельвилль А. Ю.* Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // Полис. 1998. № 2. С. 6–38.

<sup>10</sup> *Тарасов И. Н.* Россия во внешней политике Словакии // Актуальные проблемы современного политического процесса: Материалы международной научной конференции. Ч. 1. СПб., 2007. С. 137–138.