

УДК-323

DOI: 10.17072/2218-1067-2020-2-88-97

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ В СТРАНАХ ЕАЭС: ПРОБЛЕМЫ АДАПТАЦИИ И ТРАНСФОРМАЦИИ

Владимир Пантин

*Национальный исследовательский институт мировой экономики
и международных отношений им. Е. М. Примакова РАН*

Аннотация

Статья посвящена сравнительному анализу политических институтов в Армении, Беларуси, Казахстане, Киргизии и России, являющихся членами Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Показано, что политические институты в этих странах имеют наряду с ярко выраженными особенностями общие черты. К их числу относятся неразвитость партийно-политической системы, наличие сильного института президентства и института правящей «партии власти», а также неформальных политических институтов и практик. На основе анализа проведенных углубленных интервью с экспертами из Армении, Беларуси и Казахстана сделан вывод о тенденциях преимущественного формирования в этих странах этнической, а не гражданской нации и идентичности и о связанном с этим недостаточном развитии ряда политических институтов. В то же время в ситуации возрастания глобальной и внутренней социально-политической нестабильности, а также в связи с происходящими в мире технологическими и социокультурными сдвигами политические институты в странах ЕАЭС вынуждены адаптироваться к новым условиям и претерпевать трансформации. Показано, что процессы адаптации и трансформации политических институтов более интенсивно происходят в Армении и в Киргизии, что сопряжено, однако, с возрастанием внутренней нестабильности и сменой власти. В Беларуси, Казахстане и Российской Федерации эти процессы носят более постепенный и длительный характер. Вместе с тем такая длительность сопряжена с риском запаздывания необходимых политических изменений. В статье прогнозируется возрастание социально-политической нестабильности и темпов изменения политических институтов в странах ЕАЭС в период 2020-х гг., что связано с последствиями глобальных технологических, социокультурных и геополитических сдвигов.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз; Армения; Беларусь; Казахстан; Киргизия; Россия; политические институты; социально-политическая нестабильность; государство; нация.

Политические институты в странах ЕАЭС: общее и особенное

Проблемы адаптации политических институтов к происходящим технологическим, социальным, политическим изменениям и их трансформации в условиях возрастающей глобальной нестабильности становятся актуальными для многих стран мира. При этом речь идет не только о развивающихся или модернизирующихся странах, но и о развитых государствах, а также о международных политических институтах (Ferguson, 2014; Клаус, 2016). Так, в странах Европейского союза (ЕС) в связи с миграционным кризисом и обострением проблем безопасности создаются новые национальные и наднациональные политические институты, меняется политический ландшафт, образуются новые право- и левопопулистские партии и движения, см. например (Brubaker, 2017; Rydgren, 2017; Вайнштейн, 2018). В ряде стран ЕС (например, в Италии, Венгрии, Польше) эти популистские партии и движения уже находятся у власти или входят в состав правительственных коалиций. Обостряющиеся проблемы обеспечения информационной безопасности и кибербезопасности заставляют многие страны мира создавать в этой важной сфере новые институты и трансформировать их в соответствии с новыми вызовами и угрозами (Господарик, 2016; Кардава, 2019).

Особенно серьезно и остро проблемы адаптации и трансформации политических институтов стоят перед постсоветскими странами. Это объясняется тем, что в этих странах процессы государственного строительства и нациестроительства, как правило, далеко не завершены, а многие институты функционируют неэффективно или находятся в стадии становления. В данной статье анализируются особенности динамики политических институтов в пяти странах Евразийского экономического союза (ЕАЭС) – Армении, Беларуси, Казахстане, Киргизии и Российской Федерации. Выбор именно

этих стран связан с тем, что на постсоветском пространстве они осуществляют наиболее динамичную экономическую и отчасти политическую интеграцию, которая, наряду с другими факторами, оказывает влияние на развитие их политических институтов. Кроме того, при всех значительных различиях политических институтов в этих странах существует ряд общих черт институционального дизайна, которые обуславливают известное сходство в траекториях их политико-институциональной динамики. Это дает возможность использовать элементы сравнительного анализа политических институтов и их трансформации в странах ЕАЭС.

В качестве методов исследования использован сравнительный политический анализ и экспертные интервью, взятые сотрудниками Отдела сравнительных политических исследований ИМЭМО РАН в Армении, Беларуси и Казахстане. Экспертам было предложено ответить на ряд вопросов об основных социокультурных размежеваниях в их стране, а также о проводимой политике идентичности, государственного развития и нациестроительства. Среди опрошенных экспертов были эксперты из Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан (4 эксперта), Библиотеки Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации (3 эксперта), Ереванского государственного университета языков и социальных наук им. В. Я. Брюсова (3 эксперта), Ереванского государственного университета (факультет социологии) (3 эксперта), Российско-Армянского (Славянского) университета (кафедра политологии) (2 эксперта), Белорусского государственного университета (факультет международных отношений) (4 эксперта), Гродненского государственного университета им. Янки Купалы (факультет истории, коммуникации и туризма) (4 эксперта). Несмотря на то, что глубинные интервью были проведены в 2017 г., высказанные экспертами суждения о наиболее важных тенденциях политико-институциональной динамики и государственного строительства в перечисленных странах ЕАЭС описывают ситуацию не только сегодняшнего дня, но и ближайшего будущего.

Цель статьи состоит в том, чтобы на основе сравнительного анализа определить наиболее значимые и показательные тенденции государственного строительства, нациестроительства и трансформации политических институтов в странах ЕАЭС, а также выявить связанные с этими тенденциями проблемы и противоречия.

Однако, прежде чем переходить к подобному сравнительному анализу, необходимо отметить одно важное обстоятельство, которое иногда остается в тени. Оно состоит в том, что многие политические институты, заимствованные постсоветскими государствами из западных стран и пересаженные на почву постсоветских обществ, претерпевают неизбежные изменения и функционируют по-другому, чем в странах Запада. Это связано с иной, чем в странах Западной Европы и США, историей, политической культурой, традициями и ментальностью, с иной системой базовых ценностей, а также с большей, чем на Западе, ролью, которую играют в постсоветских странах неформальные институты и практики (Hale, 2015; Виноградов, Рябов, 2019). Более того, в странах ЕАЭС, как и во многих других незападных странах, такие ключевые политические институты, как институт президентства, парламент, политические партии, институт выборов, являются скорее продолжением и развитием существовавших прежде институтов, чем их прямыми западными аналогами. При этом речь идет не только и не столько о неразвитости политических институтов в постсоветских странах, сколько об их иной, чем на Западе, природе (Hale, 2015; Isaaks, Polese, 2016). Это важное обстоятельство иногда упускается из виду, когда новые политические институты в незападных странах сравнивают с имеющими то же название, но по сути иными по содержанию институтами в странах западного ареала.

Точно так же представления некоторых авторов о том, что в России и других странах ЕАЭС нет «настоящих», «правильных» политических институтов, а есть лишь «декоративные» институты и политические практики, во многом продиктованы тем, что за единственно возможный образец берутся политические институты на Западе. Между тем, как показывает развитие многих незападных стран (например, Китая, Индии, Индонезии, Малайзии, Сингапура, Вьетнама), их политические институты, практики и ценности существенно отличаются от институтов, практик и ценностей в западных странах (Grinin, 2013; Grinin, Korotayev, 2015; Ефимова, Хохлова, 2020). Тем не менее, эти незападные страны демонстрируют весьма динамичное экономическое, социальное и политическое развитие, так как их институты и практики соответствуют традициям, ценностям и политической культуре рассматриваемых обществ.

Как уже отмечалось выше, несмотря на значительные различия в функционировании политических институтов и на ярко выраженную специфику каждой из стран ЕАЭС, существуют и некоторые общие черты, характерные для них. Во-первых, это общее дореволюционное и советское про-

шное, которое невозможно отбросить и которое оказывает значительное влияние на политические институты всех перечисленных стран, на взаимоотношения политических элит и общества. Во-вторых, для всех перечисленных стран ЕАЭС в той или иной мере характерны полиэтничность и поликультурность. В случае Армении – это наличие, с одной стороны, населения, постоянно проживающего в республике, и с другой – армянских диаспор, впитавших в себя культурные и политические традиции других народов. В случае Беларуси – это сочетание разных культур и народов – белорусов, русских, поляков, украинцев и др., а также наличие разных идентичностей – от советской до западно-европейской. В Киргизии и Казахстане помимо разных этносов существуют также многочисленные кланы и территориальные сообщества с разными традициями и культурой. Наконец, в Российской Федерации с ее огромной территорией, полиэтничностью и поликонфессиональностью имеется 85 субъектов федерации (из них 22 республики и 9 краев) с большими различиями в уровне социально-экономического развития и со своей спецификой в функционировании политических институтов (Лапин, 2015).

В-третьих, почти во всех странах ЕАЭС существует сильная президентская власть, которая в значительной мере обеспечивает целостность и единство общества и государства. Даже в Армении, где в последние годы предприняты значительные шаги по переходу к парламентской республике, институт президентства остается важным и значимым. В то же время при наличии сильного института президентства существует проблема сменяемости и преемственности власти. Это прямо сказывается на социальной и политической стабильности, а также на наличии системной, несистемной и внесистемной оппозиций, которая не может полностью институционализироваться и в ряде случаев использует нелегальные методы, ведущие к дестабилизации, а в некоторых кризисных ситуациях (в Киргизии в 2005 и 2010 гг., в Армении в 2018 г.) к «цветным» и «бархатным» революциям».

Наряду с общими чертами в каждой из стран ЕАЭС существуют значительные различия и особенности в характере и в функционировании политических институтов. Так, в Российской Федерации, Беларуси и Казахстане, где президентская власть является особенно сильной и играет ключевую роль в политической системе, присутствует специфический институт «партии власти», являющийся своеобразным посредником и передаточным звеном между президентом и парламентом. В то же время в Армении и в Киргизии политические партии могут сменять друг друга у власти, хотя и не без заметных политических потрясений. Среди государств ЕАЭС только Россия имеет федеративное устройство, в то время как все остальные члены этого союза – унитарные республики. В Беларуси, Казахстане и России парламент является двухпалатным, а в Армении и Киргизии – однопалатный.

В Казахстане существует институт «Ассамблея народа Казахстана» (первоначальное название этого института «Ассамблея народов Казахстана» было заменено нынешним наименованием в 2007 г.), который призван регулировать межнациональные и межэтнические отношения, в то время как в других странах ЕАЭС подобного политического института нет. Между тем «Ассамблея народа Казахстана» (АНК) играет заметную роль в выработке и реализации не только государственной национальной, но отчасти и социальной политики, и его значение в последние годы растет.

Итак, политические институты в странах ЕАЭС имеют как общие черты, так и значительные особенности, связанные с политической культурой и традициями каждого из рассматриваемых обществ.

Проблемы строительства государства и гражданской нации

Одной из ключевых для всех стран ЕАЭС является проблема построения и укрепления государственности, развития политических институтов и повышения их эффективности. С ней тесно связана другая, еще более острая, а именно проблема формирования гражданской нации и гражданской идентичности, без которых не может быть современной государственности и стабильных политических институтов. При этом в странах ЕАЭС, как и в других постсоветских странах, существует дилемма: либо осуществлять государственное строительство «сверху», опираясь на бюрократию и чиновничество, а не на слабое и до конца не сложившееся гражданское общество, либо форсировать нациестроительство, но не на основе гражданской нации и гражданской идентичности, а на основе этнической нации, национализма и этнической идентичности (Brubaker, 2011; Семененко и др., 2017). И тот, и другой вариант развития государства имеет значительные издержки и сопряжен со значительными противоречиями и рисками. Однако в условиях слабости гражданского общества, полиэтничности, наличия многочисленных и разнонаправленных интересов элитных и массовых групп, влияния клановых структур государства ЕАЭС вынуждены идти по одному из этих путей или же сочетать их.

Проведенные сотрудниками Отдела сравнительных политических исследований ИМЭМО РАН экспертные интервью (Семененко и др. 2017), а также анализ политики памяти и политики идентичности в Армении, Беларуси и Казахстане показывают, что в этих трех странах ЕАЭС существуют тенденции преимущественного формирования этнической, а не гражданской нации и идентичности, которые в целом ряде случаев вступают в противоречие с объективной потребностью формирования сильной, современной и динамичной государственности, эффективных политических институтов, опирающихся на доверие и поддержку общества.

Так, в Армении в системе образования, в историческом и политическом дискурсе доминируют представления об армянском народе, которые утверждают армянскую этническую идентичность. Как отметил один из армянских экспертов в ходе проведенного углубленного интервью: *«Нет государственной задачи, которая выстраивала бы школьное образование в рамках гражданской идентичности. В Армении очень большая ставка делается на этничность. Если провести анализ масс-медиа, всегда акцентируются те процессы, которые связаны с этничностью. А вопросы гражданской идентичности на втором, третьем, четвертом плане»*. При этом, как показывает проведенное Фондом Эберта социологическое исследование, этническая идентичность в сознании современной армянской молодежи тесно переплетена с религиозной, конфессиональной идентичностью (Independence Generation..., 2016). Такое переплетение неслучайно, поскольку религия и Армянская церковь на протяжении многих веков были главной основой и опорой армянской этнической идентичности.

В Беларуси после распада СССР в 1990-е гг. проводилась политика формирования советской белорусской идентичности, которая представляла собой своеобразное сочетание советского коллективизма и советской истории с национальной суверенностью. Однако с начала 2000-х гг. по мере постепенной деградации советской идентичности вопрос о формировании белорусской нации и белорусской идентичности стал приобретать все большее значение. Так, вопросы, связанные с национальной белорусской идентичностью, находятся в центре сегодняшних научных и политических дискуссий (Науменко, 2012).

В настоящее время государственная политика идентичности и нациестроительства в Беларуси преимущественно опирается на гражданский национализм в противовес национализму этническому, идеи которого отстаивает белорусская оппозиция, ориентированная на страны ЕС. По словам одного из белорусских экспертов, официальная государственная политика идентичности ближе к концепции гражданской идентичности, но при этом власти Беларуси активно используют тезис о том, что белорусский национализм имеет конструктивные черты. Подобное сочетание и противоречивое взаимодействие гражданского и этнического национализма, а также попытки балансировать между Россией и ЕС оказывают заметное влияние на процессы государственного и национального строительства в Беларуси, определяя извилистый и непоследовательный характер этих процессов.

Сходная и даже еще более сложная ситуация наблюдается в Казахстане. Так, один из казахстанских экспертов констатировал: *«Большая проблема сегодня – доминирование на местном уровне этнического сознания над общегражданским. Если в целом по стране больше 60 % опрошенных традиционно выказывают гражданскую идентичность, то на местном уровне на первое место выходит этническое сознание»*. По словам казахстанских экспертов, в сельской местности нередко проводится разделение на «настоящих казахов» и всех остальных. Более того, иногда в работах казахстанских ученых этническая казахская идентичность противопоставляется надэтнической, гражданской идентичности, и выбор делается в пользу доминирования этнической идентичности (Шайкемелев, 2013).

Одной из важных проблем, препятствующих формированию гражданской нации и гражданской идентичности в Казахстане, является разделение общества по различным социокультурным признакам. По словам одного из казахстанских экспертов, основные линии размежевания в современном казахстанском обществе проходят по языку (казахский или русский язык), по месту проживания (село или город), по религии (православие или ислам), по регионам (северный – южный Казахстан). При этом особенно серьезной проблемой, препятствующей формированию гражданской нации и эффективному функционированию политических институтов, как отмечали эксперты, является разрыв между сознанием казахской сельской молодежи, часть которой в массовом порядке переселяется в большие города, и сознанием «коренного» населения крупных городов. Нередко переселившаяся из села в крупные города казахская молодежь, имеющая низкую квалификацию и низкий уровень образования, не может найти достойную работу и становится питательной средой для радикального национализма и экстремизма. Решение этой проблемы, дестабилизирующей казахстанское общество и государство, по мнению экспертов, требует особого внимания со стороны органов власти, политических партий и неправительственных организаций.

В Киргизии проблемы строительства прочной государственности и формирования общенационального сознания стоят наиболее остро и пока что далеки от своего решения. «Цветные революции» 2005 и 2010 гг., сопровождавшиеся массовыми волнениями, конфликтами и сменой власти, серьезно расшатали основы государственности Киргизии и повлияли на развитие политических институтов. Однако сами эти конфликты во многом стали следствием фрагментированности киргизского общества и его политической системы. Отсутствие или слабое развитие общенациональной идентичности в Киргизии связано прежде всего с наличием множества клановых, религиозных, региональных, этнических и субэтнических групп, а также с низким уровнем жизни, значительным социальным неравенством и отсутствием последовательной политики идентичности.

В России проблемы формирования общероссийской гражданской нации и идентичности также стоят весьма остро (Дробужева, 2018). В значительной мере это связано, с одной стороны, с процессами деградации советской идентичности, а с другой – с полиэтничностью и поликонфессиональностью российского общества, с наличием множества социокультурных расколов, с неразвитостью гражданского общества и партийно-политической системы. Политика идентичности, которая традиционно осуществляется государством «сверху», в целом ряде случаев не стыкуется с этнической, региональной и культурной идентичностью. В результате общероссийская идентичность пока что развита недостаточно и не имеет прочной основы, способной обеспечить необходимую консолидацию общества в ситуации кризисов и роста социально-политической нестабильности.

Следует также отметить, что наднациональная «евразийская» идентичность, развитие которой пытался стимулировать первый президент Казахстана Н. Назарбаев, пока что не получила развития в странах ЕАЭС, включая и сам Казахстан. По словам казахстанских экспертов, евразийская идентичность незнакома большинству населения Казахстана. Более того, как отметили эксперты, многие жители Казахстана, особенно в сельской местности, не знают, что такое Евразийский экономический союз и как функционируют его институты. Сходная ситуация наблюдается и в других странах ЕАЭС. В то же время экономическая политика ЕАЭС и решения, принимаемые главами государств-членов ЕАЭС, оказывают определенное влияние на политическую динамику этих государств и на взаимодействие национальных и наднациональных институтов.

В ряде случаев политические институты, созданные в странах ЕАЭС «сверху», могут взаимодействовать с социальными институтами, опирающимися на массовые группы населения. Так, по словам одного из казахстанских экспертов, упоминавшаяся выше «Ассамблея народа Казахстана» смогла наладить диалог с такими традиционными, опирающимися на массовые группы казахстанского общества институтами, как Совет старейшин и Совет матерей. В России созданные при Президенте РФ Общественная палата, Совет по межнациональным отношениям и Общероссийский народный фронт (ОНФ) в некоторых случаях влияют на формирование отдельных сторон и направлений государственной политики. Вместе с тем проблемы взаимодействия государственных институтов и политических партий с общественными организациями, выражающими интересы массовых групп, по-прежнему очень остро стоят во всех странах ЕАЭС.

Адаптация и трансформация политических институтов в странах ЕАЭС в условиях нестабильности

Представления о том, что политические институты в странах ЕАЭС, включая Россию, остаются стабильными и неизменными, как показывает реальная политическая практика, не соответствуют действительности (Нале, 2015; Виноградов, Рябов, 2019). В условиях глобализации и регионализации, растущей внутренней и глобальной нестабильности политические институты стран ЕАЭС вынуждены адаптироваться к новым реалиям и постепенно меняться.

Так, в Армении в 2018 г. произошел переход от президентской к парламентско-президентской республике, который планировался еще при бывшем президенте С. Саргсяне, но получил новое содержание в результате бурных массовых выступлений в 2018 г. (так называемой «бархатной революции») (Тарханян, 2019). В результате выборов в парламент в декабре 2018 г. к власти пришел блок партий «Мой шаг» во главе с оппозиционером Н. Пашиняном, а сам Н. Пашинян стал премьер-министром. Такой переход не был безболезненным, он сопровождался политическим кризисом, но завершился относительно бескровно и повлек за собой перераспределение функций между парламентом и президентом. Фактическим главой государства стал не президент, а премьер-министр, являющийся лидером правящей партии. В то же время говорить о том, что политический кризис в Армении разрешен окончательно и что не последуют новые политико-институциональные изменения, как представляется, преждевременно.

Дело в том, что по мнению армянских экспертов, которое они высказывали в интервью, процессы нациестроительства и государственного строительства в Армении далеко не завершены, причем до конца не определены ни геополитическая ориентация Армении, ни ее институциональный дизайн. По словам одного из экспертов, структура власти в Армении, хотя и видоизменяется, но по сути остается закрытой, причем ее закрытость во многом обусловлена конфликтом в Нагорном Карабахе, с которым связаны риторика и действия политической элиты. Для армянского общества весьма актуальной остается дилемма между строительством стабильного государства и развитием народа-нации как традиционной культурно-исторической общности. А это, в свою очередь, влечет за собой неэффективность функционирования многих политических институтов (например, политических партий) и необходимость их периодической трансформации.

Во многом это объясняется сильным влиянием армянской диаспоры, проживающей в странах ЕС и в США, которая не рассматривает современную Республику Армения в качестве «полноценного» армянского государства. Весьма показательна следующая констатация одного из армянских экспертов: *«Когда в старой диаспоре говорят: “Армения”, подразумевается та самая большая Западная Армения; недоверие к маленькой “Араратской” Армении осталось... Большинство диаспоры Республику Армения как главную святыню всего армянства, его главный символ не воспринимают».* (Напомним, что Республика Армения в ее нынешних границах расположена на территории Восточной Армении, а бывшая Западная Армения является частью современной Турции). В итоге, несмотря на переход к парламентско-президентской республике, многие проблемы и противоречия политико-институционального развития в Армении сохраняются, причем баланс интересов различных элитных и массовых групп остается неустойчивым, и сильные внутренние или внешние потрясения могут его нарушить.

В Беларуси институциональные и политические изменения, на первый взгляд, проявляются менее заметно, чем в других странах ЕАЭС. После референдума 2010 г. (большинство его участников высказались за неограниченное количество сроков, которые в качестве президента может занимать одно и то же лицо), создалось впечатление полной стабилизации белорусской политической системы. Однако это во многом не соответствует действительности. Политические институты в Беларуси продолжают изменяться и трансформироваться по мере нарастания экономических, социальных и политических проблем. Так, в 2019 г. Информационно-аналитический центр при Администрации президента был преобразован в Белорусский институт стратегических исследований с более широкими функциями. Одной из важных задач института стало не только отслеживание текущей ситуации, но и выработка предложений по развитию и реформированию белорусской экономической и политической систем. При этом действующая власть заимствует некоторые лозунги и идеи белорусской прозападной оппозиции. В частности, в политике памяти, проводимой государством, все большую роль стало играть обращение к истории Великого княжества Литовского как предтечи нынешней Беларуси и к соответствующим символам.

Политико-институциональные изменения происходят и в других странах ЕАЭС. Так, в 2017 г. Конституция Казахстана претерпела изменения, были перераспределены полномочия президента, парламента и правительства. Уход в 2019 г. со своего поста президента Н. Назарбаева и избрание на этот пост его преемника К.-Ж. Токаева сопровождается рядом дальнейших постепенных, но значимых институциональных изменений. В частности, поскольку Токаев был спикером парламента Казахстана, в определенной мере возросла роль парламента и правящей партии «Нур Отан».

В то же время одной из ключевых и наиболее болезненных проблем Казахстана остается взаимодействие институтов государственной власти в Центре и на местах. Особенно это относится к органам власти в сельских районах, которые нередко не могут контролировать социально-политическую ситуацию, связанную со значительной молодежной безработицей и низким уровнем жизни сельского населения. Сложной остается ситуация и на юге Казахстана, где в 2019 г. произошли беспорядки с применением оружия и жертвами. Кроме того, для Казахстана актуальной является проблема международного терроризма, объективно требующая укрепления силовых структур и государственных институтов. По словам казахстанских экспертов, власти Казахстана предпринимают значительные усилия в плане борьбы с международным терроризмом. Однако, учитывая проникновение из стран Ближнего Востока на территорию Казахстана идей радикального исламизма и терроризма, в этом направлении остается значительное поле для работы и государства, и общества.

В Киргизии после двух «цветных революций» в 2005 г. и в 2010 г. социально-политическая ситуация продолжает оставаться нестабильной. Огромное количество политических партий (на начало 2018 г. в Киргизии были зарегистрированы 229 партий) и неправительственных организаций

(свыше 10 тысяч, из которых реально функционируют 600–700 НПО) подчеркивает раздробленность, фрагментарность и кланово-территориальную структуру киргизского общества и киргизской политической системы. В этих условиях предыдущий президент Киргизии А. Атамбаев и ныне действующий президент С. Жээнбеков предприняли ряд шагов, чтобы сделать ислам силой, консолидирующей общество и политическую систему. Однако эти попытки не являются эффективными и сопряжены со значительным риском возникновения радикальных и экстремистских религиозных группировок. Наиболее влиятельным остается институт президентства, хотя официально в Киргизии провозглашена «парламентская форма правления». На деле парламент из-за большого количества различных групп и фракций, выражающих разные интересы, в кризисных ситуациях не является достаточно авторитетным и эффективным институтом, способным стабилизировать ситуацию в обществе. В то же время с 2010 г. при государственных органах власти действуют общественные советы, призванные обеспечить взаимодействие государства и общества.

Важные политико-институциональные изменения, связанные с динамикой внутренней и международной ситуации, происходят и в Российской Федерации. Так, после 2014 г. в связи с событиями на Украине, обострением отношений России с США и другими западными странами, а также в связи с ситуацией на Ближнем Востоке возросли полномочия Совета Безопасности РФ и ряда силовых структур. Предложенные Президентом РФ поправки к Конституции предусматривают изменения в полномочиях различных институтов власти. Во-первых, некоторые функции (утверждение главы кабинета министров и членов правительства) передаются парламенту – Государственной думе и Совету федерации. Во-вторых, Совет федерации вместе с Президентом назначает глав силовых ведомств и прокуроров в регионах, а также может снимать с должности судей. В-третьих, расширяются полномочия Государственного совета и института губернаторства. В-четвертых, Конституционный суд может проверять законопроекты, внесенные в Государственную думу еще до их принятия, а также проверять конституционность законов субъектов РФ. В-пятых, местные (муниципальные) органы власти встраиваются в общую систему государственного управления. В-шестых, вводится запрет для высших должностных лиц РФ иметь иностранное гражданство или вид на жительство в других странах, что окажет определенное воздействие на функционирование политических институтов. Наконец, в-седьмых, в Конституции вводится приоритет основного закона России над международными соглашениями, что влияет на функционирование органов исполнительной, законодательной и судебной власти в РФ.

Разумеется, эти изменения не меняют общий характер российской политической системы и в целом усиливают «вертикаль власти». В то же время они не только являются важным признаком назревшей потребности в изменении системы политических институтов, но и представляют собой попытку адаптировать систему государственной власти к ситуации внутренней и внешней нестабильности, связанной с происходящими в мире масштабными технологическими, социальными и политическими сдвигами.

Краткие выводы

Проведенный анализ показывает, что во всех странах ЕАЭС весьма актуальными остаются проблемы государственного строительства, формирования гражданской нации и гражданской идентичности, развития партийно-политической системы и других политических институтов, пользующихся доверием населения. Эти проблемы особенно обостряются в условиях растущей глобальной и внутренней социально-политической нестабильности. Как показали проведенные углубленные интервью с экспертами Армении, Беларуси и Казахстана, гражданская нация и гражданская идентичность в этих странах во многом не сформированы и наблюдается доминирование этнической идентичности. Одним из ключевых препятствий на пути строительства прочной государственности, гражданской нации и обеспечения единства общества в странах ЕАЭС является сохраняющийся отрыв созданных сверху государственных институтов от основной массы населения, расхождение между интересами элитных и массовых групп.

Как показывают исторический опыт и современное развитие, простое, некритическое копирование западных политических институтов чаще всего не приводит к эффективному функционированию этих институтов в странах ЕАЭС из-за того, что эти институты и практики плохо вписываются в существующую в этих странах социальную среду, не соответствуют доминирующим традициям, ценностям и политической культуре. Для повышения эффективности политических институтов необходима их существенная адаптация к условиям стран ЕАЭС, органичное соединение традиционных и современных практик и ценностей. Такое соединение, которое может обеспечить динамичное социально-политическое развитие, пока что не достигнуто ни в одной из стран ЕАЭС.

Основываясь на тенденциях политической динамики стран ЕАЭС и на учете последствий начавшихся глобальных и региональных технологических, социокультурных и геополитических сдвигов, можно с высокой степенью вероятности прогнозировать рост социально-политической нестабильности в рассматриваемых странах на протяжении всего периода 2020-х гг. Последствия масштабных сдвигов и рост нестабильности именно в этот период во многом связаны с переходом от одного (пятого) к другому (шестому) циклу Кондратьева, или, с точки зрения эволюционных циклов международной системы, – с переходом к бурной фазе революции мирового рынка (Пантин, Лапкин, 2014). Особенно серьезным в этом плане может стать временной интервал 2024–2027 гг., когда в мире произойдут важные технологические, социальные и геополитические изменения, а в большинстве стран ЕАЭС на фоне обострения социально-политических проблем произойдут очередные президентские выборы. В итоге можно прогнозировать, что в середине – конце 2020-х гг. в странах ЕАЭС весьма вероятны новые важные политико-институциональные изменения и сдвиги, которые повлияют на политические системы этих государств.

Библиографический список

- Вайнштейн, Г. (2018) 'Европейский популизм в конце 2010-х', *Мировая экономика и международные отношения*, 3, сс. 29–38. [Vainstein, G. 'European Populism in the Late 2010s' [Evropeiskiy populizm v kontse 2010-h], *World Economy and International Relations*, 3, pp. 29–38. (In Russ.)]. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-3-29-38.
- Виноградов, А. В., Рябов, А. В. (2019) 'Политические системы постсоветских стран и Китая в процессе межсистемной трансформации', *Полис. Политические исследования*, 3, сс. 69–86. [Vinogradov, A. V., Ryabov, A. V. (2019) 'Political Systems of Post-Soviet countries and China [Politicheskie sistemy postsovet-skikh stran i Kitaya], *Polis. Political Studies*, 3, pp. 69–86. (In Russ.)]. DOI: 10.17976/jpps/2019.03.05.
- Господарик, Ю. П., Пашковская, М. В. (2016) *Международная экономическая безопасность*. Москва: Университет «Синергия». 416 с. [Gospodarik, Yu. P., Pashkovskaya, M. V. (2016) *International Economic Security [Mezhdunarodnaya ekonomicheskaya bezopasnost']*. Moscow: University "Synergia" Press. (In Russ.)].
- Дробижева, Л. М. (2018) 'Российская идентичность: дискуссии в политическом пространстве и динамика массового сознания', *Полис. Политические исследования*, 5, сс. 100–115. [Drobizheva, L. M. (2018) 'Russian Identity: Discussions in the Political Space and Dynamics of Mass Consciousness' [Rossiyskaya identichnost: diskussii v politicheskom prostranstve i dinamika massovogo soznaniya], *Polis. Political Studies*, 5, pp. 100–115. (In Russ.)]. DOI: 10.17976/jpps/2018.05.09.
- Ефимова, Л., Хохлова, Н. (2020) 'Концептуализация «азиатских ценностей» в Малайзии и Сингапуре', *Мировая экономика и международные отношения*, 1, сс. 91–98. [Efimova, L., Khokhlova, N. (2020) 'Conceptualization of "Asian Values" in Malaysia and Singapore' [Konseptualizatsiya "aziatskikh tsennostei v Malaizii i Singapore], *World Economy and International Relations*, 1, pp. 91–98. (In Russ.)]. DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-1-91-98.
- Кардава, Н. В. (2019) 'Политика обеспечения кибербезопасности в Европейском союзе: национальный и наднациональный уровни', *Каспийский регион: политика, экономика, культура*, 3, сс. 73–78. [Kardava, N. V. (2019) 'Cybersecurity Policy in the European Union: National and Supranational Levels' [Politika obespecheniya kiberbezopasnosti v Evropeiskom Soyuze: natsionalnyi i nadnatsionalnyi urovni], *Caspian Region: Politics, Economy, Culture*, 3, pp. 73–78. (In Russ.)]. DOI:10.21672/1818-510X-2019-60-3-073-078.
- Клаус, В. (2016) 'Будущее международных институтов развития: могут ли их неудачи быть еще большими?', *Мир перемен*, 1, сс. 8–10. [Klaus, V. (2016) 'The Future of International Development Institutions: Can Their Failures Be Even Greater?' [Budushchee mezhdunarodnykh institutov razvitiya: mogut li ikh neudachi byt' eshchyо bolshimi?], *World of Changes*, 1, pp. 8–10. (In Russ.)].
- Лапин, Н. И. (2015) 'Дистанции между состояниями модернизированности макрорегионов России и их цивилизационные смыслы', *Общественные науки и со-*

- временность, 5, сс. 61–71 [Lapin, N.I. (2015) ‘Distances between modernization States of Russian Macroregions and their Civilizational Meaning’ [Distantzii mezhdru sostoyaniymi modernizirovannosti makroregionov Rossi i ikh tsivilizatsionnye smysly], *Social Sciences and Contemporary World*, 5, pp. 61–71. (In Russ.)].
- Науменко, Л. И. (2012) *Белорусская идентичность. Содержание. Динамика. Социально-демографическая и региональная специфика*. Минск: Белорусская наука. [Naumenko, L. I. (2012) *Belarusian Identity. Content. Dynamics. Socio-Demographic and Regional Features* [Belorusskaya identichnost. Soderzhanye. Dinamika. Sotsialno-demographicheskaya i regionalnaya spetsifika]. Minsk: Belarusian science. (In Russ.)].
- Пантин, В. И., Лапкин, В. В. (2014) *Историческое прогнозирование в XXI веке: Циклы Кондратьева, эволюционные циклы и перспективы мирового развития*. Дубна: Феникс+. [Pantin, V. I., Lapkin, V. V. (2014) *Historical Forecasting in the 21st Century: Kondratieff Cycles, Evolutionary Cycles and the Prospects for World Development* [Istoricheskoe prognozirovaniye v XXI veke: tsikly Kondratieva, evolyutsionnye tsikly i perspektivy mirovogo razvitiya]. Dubna: Phoenix-plus. (In Russ.)].
- Семеновко, И. С., Лапкин, В. В., Бардин, А. Л., Пантин, В. И. (2017) ‘Между государством и нацией: дилеммы политики идентичности на постсоветском пространстве’, *Полис. Политические исследования*, 5, сс. 54–78. [Semenenko, I. S., Lapkin, V. V., Bardin, A. L., Pantin, V. I. (2017) ‘Between the State and the Nation: Dilemmas of Identity Politics in Post-Soviet Societies’ [Mezhdru gosudarstvom i natsiei: dilemmy politiki identichnosti na postsovetskom prostranstve], *Polis. Political Studies*, 5, pp. 54–78. (In Russ.)]. DOI: 10.17976/jpps/2017.05.05.
- Тарханян, М. А. (2019) ‘Конституционный кризис в контексте Бархатной революции в Армении: основные этапы, особенности и выводы’, *Вестник Российской правовой академии*, 2, сс. 90–101. [Tarhanyan, M. A. (2019) ‘Constitutional Crisis in the Context of the Velvet Revolution in Armenia: the Main Stages, Features and Conclusions’ [Konstitutsionnyi krisis v kontekste Barkhatnoi revolyutsii v Armenii: osnovnye etapy, osobennosti i vyvody], *Bulletin of Russian Academy of Law*, 2, pp. 90–101. (In Russ.)].
- Шайкемелев, М. С. (2013) *Казахская идентичность*. Алматы: Институт философии, политологии и регионоведения КН МОН РК. 272 с. [Shaikemelev, M. S. (2013) *Kazakh Identity* [Kazakhskaya identichnost]. Almaty: Institute of philosophy, political science and regional studies KN MON RK. (In Russ.)].
- Brubaker, R. (2011) ‘Nationalizing States Revisited: Projects and Processes of Nationalization in Post-Soviet States’, *Ethnic and Racial Studies*, 11, pp. 1785–1814.
- Brubaker, R. (2017) ‘Between Nationalism and Civilizationism: The European Populist Moment in Comparative Perspective’, *Ethnic and Racial Studies*, 8, pp. 1191–1226.
- Ferguson, N. (2014) *The Great Degeneration: How Institutions Decay and Economies Die*. London: Penguin Books.
- Grinin, L. E. (2013) ‘The Tiger and the Dragon. Development Models and Perspectives of India and China’, *Journal of Globalization Studies*, 1, pp. 5–31.
- Grinin, L., Korotayev, A. (2015) *Great Divergence and Great Convergence*. New York: Springer.
- Hale, H. E. (2015) *Patronal Politics: Eurasian Regimes Dynamics in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Independence Generation. Youth Study 2016 – Armenia* (2016). Yerevan: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Isaaks, R., Polese, A. (2016) *Nation-Building and Identity in the Post-Soviet Space. New Tools and Approaches*. London, New York: Routledge.
- Rydgren, J. (2017) ‘Radical Right-Wing Parties in Europe. What’s Populism got to do with It?’ *Journal of Language and Politics*, 4, pp. 485–496.

Информация об авторе

Пантин Владимир Игоревич – доктор философских наук, заведующий отделом сравнительных политических исследований Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова РАН. E-mail: v.pantin@mail.ru (ORCID: 0000-0002-4218-4579. ResearcherID: K-5736-2017).

Статья принята к печати: 15.04.2020

POLITICAL INSTITUTIONS IN THE EAEU COUNTRIES: PROBLEMS OF ADAPTATION AND TRANSFORMATION

V. I. Pantin

*Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations,
Russian Academy of Sciences*

Abstract

The article is based on a comparative analysis of political institutions in Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Russia – the members of the Eurasian Economic Union (EAEU). The author shows that political institutions in these countries have a number of distinctive characteristics and common features. The latter include a lack of developed party system; the presence of strong institutions of the presidency and of the ruling “party of power”, as well as informal political institutions and practices. Based on an analysis of in-depth interviews with the experts from Armenia, Belarus, and Kazakhstan, the author concludes that these countries tend to form ethnic rather than civil nations and identities, which results in the underdevelopment of political institutions. However, due to increasing global and domestic socio-political instability, and worldwide technological and socio-cultural shifts, political institutions in the EAEU countries are forced to adapt to new conditions and undergo transformations. The author shows that the processes of adaptation and transformation of political institutions are more intense in Armenia and in Kyrgyzstan. However, this is closely related to increases in domestic instability and change of power in these countries, while in Belarus, Kazakhstan, and Russia, these processes are more gradual and long-lasting. Still, such a duration comes along with the risk of delay in the necessary political changes. The article predicts an increase in socio-political instability and the rate of change of political institutions in the EAEU countries in the 2020s, which is associated with the consequences of global technological, sociocultural, and geopolitical shifts.

Keywords: Eurasian Economic Union; Armenia; Belarus; Kazakhstan; Kyrgyzstan; Russia; political institutions; socio-political instability; state; nation.