

УДК 32.001

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ДИЗАЙН КАК ФАКТОР ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ (на примере Эстонской Республики)

Е.В. Суслов

Аннотация

В статье предлагается авторская интерпретация механизма институционализации политических конфликтов в условиях демократического институционального дизайна Эстонской Республики. Автор приходит к выводу, что институциональный дизайн Эстонской Республики, формируясь в условиях борьбы эстонского народа за обретение и сохранение национальной государственности, обладает потенциалом к выводу институциональных конфликтов на уровень регулируемых конфликтных отношений.

Ключевые слова: легитимация конфликта, форма правления, политический режим, Лига наций, Рийгикогу, деинституционализация конфликтов.

С углублением конфликтологических знаний о сфере политики все меньше остается скептиков, негативно интерпретирующих роль конфликтов. Политическая практика показывает, пусть и неоднозначно, что «отсутствие конфликтов нельзя рассматривать как показатель прочности и стабильности отношений» [1, с. 109]. Сформулированное одним из классиков конфликтологии Л. Козером положение о том, что конфликт может выступать в качестве объединяющего фактора, является для нас одним из ключевых в интерпретации институционализированных политических конфликтов как перманентно присутствующих источников политических перемен и развития. Интегративная функция конфликта заключается не только в том, что вступившие в конфликт стороны вынуждены установить отношения, которых ранее не могло быть. Важно, что «конфликт приводит к возникновению правил и норм, управляющих его протеканием и ограничивающих возможные формы его реализации» [1, с. 147]. Иными словами, общественный договор, заключаемый между конфликтующими с целью установить нормы и правила, создает условия для предотвращения разрушительных последствий противостояния. Кто же выступает в качестве актора, иницирующего и организующего процесс выработки и внедрения в политическую практику норм, правил, определяющих поведение противоборствующих сторон? По нашему мнению, роль акторов выполняют политические институты, состоящие в сложном переплетении иерархических и равновесно-балансирующих отношений в рамках политической системы и вырабатывающие необходимые «правила игры». Разделяя методологию неоинституционализма, следует отметить, что «институты воздействуют на бытующие в обществе ценности, такие,

как справедливость, коллективная идентичность, принадлежность к сообществу, доверие и солидарность. Именно справедливые политические институты могут способствовать построению справедливого общества, а не наоборот» [2, с. 154]. Создание справедливых политических институтов – мечта мыслителей еще эпохи античности. И лишь в наше время демократическое устройство государства, будучи далеко не идеальным, формирует основу для обеспечения функционирования справедливых (имеется в виду, действующих на основе права) политических институтов. Демократия, согласно Й. Шумпетеру, есть «институциональное приспособление для принятия политических решений, при котором индивиды получают возможность влиять на власть, используя в качестве инструмента соперничество политических сил в погоне за голосами граждан» [3, р. 269]. Итак, используемое гражданами соперничество политических сил, выступающее как средство влияния на власть, становится одним из важнейших условий функционирования демократических политических институтов.

Целью настоящей работы является демонстрация того, как политические институты в структуре демократической политической системы, образуя определенный институциональный дизайн, создают условия для институционализации политических конфликтов. Выбранная для исследования страна – Эстонская Республика – представляет собой постимперское государство, которое в своей истории дважды приобретало национальный суверенитет – в результате крушения Российской империи и распада СССР – и дважды принималось за демократические – по транзитологическим канонам – преобразования в стране.

Используемый в настоящей статье термин «институционализация политических конфликтов» понимается как «комплексный феномен, предполагающий ряд конкретных мер и процедур: от нормального восприятия противоречий и конфликтов и их легитимации в общественном сознании до укоренения правил и норм конфликтного поведения в политико-правовой культуре общества и государства, организации групп интересов, формировании институтов регулирования политических отношений» [4, с. 124–125]. По нашему мнению, на процесс институционализации политических конфликтов значительное влияние оказывает выбор формы правления, на который, в свою очередь, влияют такие факторы, как предшествующая институциональная политическая конструкция страны, внутри-элитная консолидация и, конечно, сложившийся тип политической культуры. Диапазон выбора формы правления в Эстонии, в действительности, был небольшой. Как правило, «импорт формальных институтов осуществляется 1) из какой-либо теоретической модели (“из идеи”), 2) по образцам, когда-то существовавшим в истории страны, но затем исчезнувшим (“из прошлого”), 3) по образцам, существовавшим в других странах» [5, с. 47]. На выбор формы правления повлияла приверженность ее жителей западным культурным и политическим ценностям, которые были привнесены в эстонское общество ее национальной интеллигенцией, обучавшейся в Тартуском университете и других европейских университетах. В основе выбора лежала альтернатива между импортом «чужих» институтов и предпочтением тех институциональных образцов, которые были достоянием исторического прошлого страны. Не имея в течение длительного времени собственной государственности (поскольку в разные времена территория современной Эстонии становилась объектом разного рода посягательств),

эстонцы, проживавшие в крупных городах – членах Ганзейского союза, имели возможность приобщиться к укладу и ценностям, правовой системе и традициям автономного управления свободных городов.

Современная политическая практика, сложившаяся в Эстонской Республике, в целом свидетельствует о том, что «в период с 1974 г. по настоящее время попыток неконституционной смены власти или государственных переворотов не было» [6, с. 614]. Ситуация с уровнем конфликтности и расколов в стране такова: «Основной конфликт связан с проблемой межкультурной интеграции и межнациональных отношений. В соответствии с действующим законодательством право на гражданство страны не предоставляется автоматически лицам, переселившимся в Эстонию после 1944 г. (под действие этого ограничения не попадают только прямые потомки тех, кто родился на территории республики до 1940 г.» [6, с. 611]. Жители страны, не обладающие гражданством, а это, как правило, русские, могут участвовать лишь в местных выборах, что объясняется применением в Эстонии европейского опыта наделения иммигрантов политическими правами.

Как указывает Е. Криштофович, лидер общественной организации «Открытая республика», объединяющей русскоязычную молодежь, «поскольку у Эстонии уникальный и многовековой опыт сосуществования рядом различных национальностей и самых разных культур, удается избегать серьезных проблем. Они возникают периодически, какие-то непонимания между разными не только лингвистическими, социальными и прочими группами» [7]. Однако обстановку не следует идеализировать, поскольку русское население беднее эстонского. Дело в том, что поздние русские эмигранты были преимущественно рабочими заводов, многие из которых были закрыты по причине их нерентабельности. Не зная эстонского языка, не имея необходимого образования, они пополняли ряды безработных, что вызывало недовольство своим социальным статусом. В другой ситуации оказалась русскоязычная молодежь, поскольку она владеет и русским и качественным эстонским языком и, кроме того, одним из европейских языков. И это дает ей очевидные преимущества.

Из приведенных оценок можно заключить: механизм институционализации конфликтов в Эстонии функционирует, хотя претензии к политическому урегулированию этно-национальных конфликтов с помощью процедуры институционализации в Эстонии сохраняются, потому что глубина проникновения идеи регулируемого конфликта в сферу функционирования политических институтов и в массовое сознание разные.

Как же происходило институциональное оформление Эстонии, вынужденной иметь конфликт в качестве постоянной составляющей своей политической жизни?

Приобретению Эстонией собственной государственности предшествовали, прежде всего, революционные события в России, разразившаяся затем «освободительная война», как ее называют в Эстонии, и факторы международного характера, связанные с геополитическими интересами государств, воевавших на фронтах Первой мировой войны. Требования о полной государственной независимости эстонцами поначалу и не выдвигались. До февральской революции 1917 года речь шла только о внутреннем самоуправлении или автономии

в составе Российской империи. Эстонской интеллигенции в то время импонировал высокий федеративный статус близкой по культуре и языку Финляндии. Сменившее царя Временное правительство не было готово к отказу от всей полноты власти в Эстонии. И тогда для оказания давления на правительство эстонцы использовали организованную в начале апреля 1917 г. манифестацию в Петрограде. Акция возымела силу, и Временное правительство приняло закон о предоставлении Эстонии самоуправления. «Одним из результатов этого решения было соединение Эстляндской и Лифляндской губерний» [8]. Впервые в истории Эстонии состоялись выборы в народное представительное собрание (Маапяэв), будущий эстонский парламент, который стал первой публичной площадкой для обсуждения внешнеполитического курса будущего государства. Наиболее перспективным в тот момент казался союз (возможно, даже федерация) стран Балтии со странами Скандинавии. Рассматривался даже вариант возможного появления в России демократического государства и вхождения Эстонии в его состав наравне с другими народами империи. Определяющими внешнеполитическую конструкцию государства стали идеи Президента США Вудро Вильсона, который верил, что нравственные нормы в международной политике вполне возможны, необходимо лишь создать модель международных отношений, которая была бы лишена абсолютных (военных) конфликтов. Ему представлялось, что первым шагом в этом направлении должно быть признание права наций на самоопределение – универсального, по его мнению, средства разрешения европейских проблем. Вильсон не допускал мысли о том, что реализация права наций на самоопределение может вызвать не меньшее количество военных конфликтов. «Свои надежды президент США возлагал на Лигу наций как гаранта соблюдения всеми государствами универсальных норм международного права и одновременно инструмента профилактики конфликта» [9, с. 54–55].

Сложность ситуации в Эстонии усугублялась начавшимися классовыми столкновениями, вылившимися в захват власти большевиками. Однако установить советскую власть на всей территории Эстонии большевикам не удалось. Национально-ориентированная идентичность большинства эстонцев способствовала невооруженному сопротивлению новым властям. Так, говоря словами Л. Козера, «конфликт задает границы между группами внутри социальной системы благодаря усилению самосознания групп и их представлений о собственной отдельности и специфичности. Так происходит самоидентификация групп внутри системы и таким образом реализуется группосозидающая функция конфликта» [1, с. 52, 54]. В результате в Эстонии сложилось хрупкое двоевластие, предшествовавшее глубокому военно-политическому конфликту, из которого Эстония вышла нацией, доказавшей право на собственную государственность.

Стартовые условия нового государства были далеко не идеальными: Маапяэв не обладал полномочиями для принятия Конституции Эстонской Республики. Такие полномочия могли принадлежать только Учредительному собранию (Asutav Kogu), выборы в которое состоялись в условиях военного затишья в апреле 1919 г. Основной Закон Эстонии (Конституция) был принят Учредительным собранием 15 июня 1920 г. Как отмечают С. Куриц и В. Воробьев, «народ (большинством голосов) принимает Конституцию и разрешает разногласия... Т. е. легитимацию дает себе не сама власть, а сторонний орган, относительно

которого власть и ее будущие иерархи не имеют верховенства (принцип независимого наблюдателя)» [10, с. 229]. Именно этот принцип был реализован на стадии рождения нового государства в Эстонии. Учредительное собрание действовало как парламент лишь до января 1921 г., передав затем свои полномочия демократически избранному Государственному собранию. Так удалось избежать «патологии родового периода» [10, с. 230] государства. В соответствии с Конституцией, Эстония стала парламентской республикой, в которой уже угадывалось стремление к разделению властей между однопалатным Государственным собранием (Рийгикогу) и правительством во главе с премьер-министром (государственным старейшиной). Демократические права и свободы граждан, равенство граждан перед законом, свобода слова и собраний получили конституционное закрепление, что априори создавало условия для институционализации политических конфликтов в стране.

В Эстонии до 1934 года регулярно – раз в три года – проводились выборы в Рийгикогу, и, что характерно, ни одна политическая партия не имела при этом монопольного положения. Более того, в парламентской деятельности активно участвовали весьма оппозиционно настроенные к курсу правительства депутаты от Эстонской социал-демократической рабочей партии (ЭСДРП), а начиная с 1925 года – Эстонская социалистическая рабочая партия. Действовавшая нелегально коммунистическая партия Эстонии (КПЭ) легально представлялась в Рийгикогу через партию трудящихся Эстонии. Своей программной целью КПЭ считала установление советской власти и присоединение Эстонии к СССР. Поэтому 1 декабря 1924 г. ею была предпринята попытка совершения государственного переворота, но успеха она не имела. Серьезную опасность для национальной государственности страны представляли не только левые силы, связанные с Коминтерном, но и правые, в роли которых выступало влиятельное политическое движение вапсов – воинов освободительной войны. Вапсы были против относительно демократического политического порядка в стране, который обеспечивала действующая Конституция. Все силы их были направлены на ее дискредитацию и замену. В новом проекте Конституции вапсы предлагали сократить численность Рийгикогу; наделить государственного старейшину правом налагать вето на решения Рийгикогу, а также издавать указы, имеющие силу закона. В сложившейся ситуации глава переходного правительства К. Пятс и генерал Й. Лайдонер, предчувствуя приход к власти сторонников движения, симпатизировавшего фашистам, совершили 12 марта 1934 г. государственный переворот. В Эстонии эту военно-политическую акцию не принято называть государственным переворотом, имеющим целью захват власти: «переворот, осуществленный К. Пятсом и Й. Лайдонером, не был государственным переворотом в том смысле, что одна политическая группировка сменила к руля власти другую. Это было попросту резкое ограничение демократических свобод и укрепление позиций правящей политической группировки» [11, с. 75].

В середине 30-х годов во многих европейских странах обнаружилась тенденция к возрастанию роли органов исполнительной власти и, соответственно, к урезанию прав парламентов. Усилению авторитарных тенденций, девальвировавших механизм институционализации политических конфликтов, в значительной степени способствовали громко заявившие о себе тоталитарные режимы

Германии и Советского Союза. Они действовали по принципу «один вождь, одно государство, одна партия». Гитлеровская Германия своих планов по утверждению нового геополитического порядка в Европе особенно и не скрывала. Таким образом, деинституционализация политических конфликтов стала следствием тесного взаимодействия внутренних и внешних факторов, однако внешние факторы представляются господствующими.

Укрепление позиций правящей политической элиты не стало для граждан Эстонии интегрирующим фактором. Созданный не без участия властей «Союз отчизны» («Изамаалийт»), объединивший всех, кто поддержал переворот 12 марта, не снискал особой популярности. Это была искусственная попытка институционализации политического конфликта, но такого рода конфликт не мог устраивать общество, вкусившее демократических прав и свобод. И оно стало требовать возвращения страны к демократическому политическому порядку и, следовательно, реинституционализации политических конфликтов, обеспечивающих участие граждан в управлении страной посредством состязательной многопартийности. Консервативная диктатура К. Пятса мало напоминала уже существующие диктатуры в таких тоталитарных государствах, как Германия и СССР. Поэтому для скорейшего вывода страны из политического тупика была принята в 1937 г. Конституция страны. Институциональный дизайн политической системы претерпел серьезные изменения. Трансформировалась форма правления: из парламентской республики Эстония превратилась в президентскую. Первым Президентом Эстонской Республики был избран Константин Пятс, который своими волевыми действиями в марте 1934 г. предотвратил опасность прихода к власти профашистски настроенных вапсов. При этом Пятс существенно ограничил демократические свободы. Он же в рамках празднования 20-й годовщины Эстонской Республики инициировал объявление политической амнистии, в результате которой на свободу вышли коммунисты и вапсы, тут же примкнувшие к оппозиции. С точки зрения так называемого «зиммелевского парадокса» действия Пятса были оправданным шагом, поскольку «противостояние сторон, возникающее в результате конфликта, заставляет “противников” оценивать шансы на “победу” и соизмерять свои силы. Если прогнозируемые шансы на победу невелики, а потери могут оказаться значительными, то это состояние конфликтного противостояния может удерживать стороны от прямой борьбы, т. е. являться средством сдерживания конфликта» [12, с. 32]. Начавшаяся вскоре Вторая мировая война продемонстрировала «способность международных конфликтов “подчинять” своей логике развития социальные конфликты всех остальных типов и уровней» [13, с. 77].

Попытки реанимации многопартийной системы были предприняты после оккупации территории Эстонии частями немецкой армии. Надежды эстонцев на освобождение от прежнего режима через непродолжительное время сменились депрессией. Немцы и слышать не хотели о восстановлении эстонской государственности.

Проблемы институционального дизайна и легитимации регулируемого политического конфликта становятся актуальными лишь через полвека, когда Эстония во второй раз приобрела статус независимого государства. Трансформация бывшей советской республики имела вполне мирный характер, что объясняется

достаточным уровнем договороспособности представителей власти и оппозиции. Стремлению к компромиссу способствовала принадлежность к западной политической культуре, в плавильном котле которой выработалось устойчивое представление о правовых формах урегулирования конфликтных отношений на основе прагматичного согласования интересов.

В сознании политической элиты страны сложилось убеждение, что необходимы сначала демонтаж советской политической системы, а затем создание новой институциональной архитектуры в соответствии с европейскими канонами. Помня, с одной стороны, об исторических уроках опыта президентского правления накануне войны, с другой стороны, следуя европейским традициям парламентаризма, Эстония отдала предпочтение парламентской республике как более демократичной, что было зафиксировано в Конституции страны 1992 года. Как справедливо отмечает О.И. Зазнаев, «общей посылкой сторонников той или иной формы правления является тезис о том, что политическая демократия зависит от “дизайна” политических институтов, и существует взаимосвязь между формой организации власти и демократической стабильностью» [14, с. 257]. Однако, как уже отмечалось, предметом конфликтного противостояния между российскими и эстонскими политиками остается вопрос о гражданстве некоторых категорий населения Эстонии. Российская сторона интерпретирует эту ситуацию как дискриминацию по национальному признаку, направленную на ущемление гражданских прав русскоязычной части населения, поскольку «неграждане» могут только ограниченно участвовать в выборах. Эстонская сторона термин «неграждане» не использует – оперирует категорией «лица без гражданства» и объясняет подобную политику стремлением к сохранению эстонской национальной идентичности, которая может быть разрушена в условиях отсутствия протекционизма в пользу эстонского языка. Демонстрацией плохо управляемого конфликта политических идеалов эстонских властей и русскоязычного населения стали события «бронзовой ночи» в апреле 2007 г., связанные с переносом памятника советским воинам Великой Отечественной войны с холма Тынисмяги на военно-мемориальное кладбище. Представляется, что реанимированный идеологический конфликт, трудно разрешаемый по определению, еще больше отдалил противоборствующие стороны от перехода к иному качественному состоянию, каким считается конфликт интересов. Данная политическая патология является следствием попыток чрезмерно быстрого транзита в Европу, стремления как можно скорее дистанцироваться от советского, тоталитарного прошлого. Тем не менее этот постимперский синдром сохраняет возможность выхода на уровень регулируемых конфликтных отношений.

Таким образом, следует заключить, что институциональный политический дизайн в Эстонии, исторически складывавшийся в условиях трудного обретения независимости, вобрал в себя все противоречия XX – XXI вв. и обеспечил переменные условия для институционализации политических конфликтов в стране.

Summary

E.V. Suslov. Institutional Design as a Factor of Institutionalisation of Political Conflicts (the Republic of Estonia Case Study).

We offer our own interpretation of the mechanism of political conflicts institutionalisation in the conditions of the democratic institutional design of Estonia. We draw a conclusion that the Estonian institutional design, which has been forming in the context of the struggle for acquisition and preservation of national statehood, shows a potential for bringing institutional conflicts to the level of regulated political relations.

Key words: conflict legitimation, form of government, political regime, League of Nations, Riigikogu, deinstitutionalisation of conflicts.

Литература

1. *Козер Л.* Функции социального конфликта. – М.: Идея-Пресс, 2000. – 208 с.
2. *Ротштайн Б.* Политические институты: общие проблемы // Политическая наука: новые направления. – М.: Вече, 1999. – С. 149–180.
3. *Schumpeter J.* Capitalism, socialism and democracy. – N. Y.: Harper, 1947. – 437 p.
4. *Анципов А.Я., Шитлов А.И.* Словарь конфликтолога. – СПб.: Питер, 2006. – 528 с.
5. Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С.В. Патрушева. – М.: ИСП РАН, 2006. – 586 с.
6. Политические системы современных государств: Энциклопедический справочник: в 4 т. – М.: Моск. учебники и картолиитография, 2009. – Т. 1: Европа. – 616 с.
7. С какими проблемами сталкивается русскоязычное меньшинство в Эстонии. – 2010. – URL: <http://www.svobodanews.ru/content/transcript/2041964.html>, свободный.
8. В Санкт-Петербурге отмечали годовщину предоставления Эстонии автономии. – 2007. – URL: <http://www.peterburg.estemb.ru/novosti/aid-427>, свободный.
9. Системная история международных отношений: в 2 т. – М.: Культурная революция, 2006. – Т. 1: События 1918–1945 гг. – 480 с.
10. *Куриц С.Я., Воробьев В.П.* Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права. – М.: МГИМО, 2009. – 472 с.
11. История Эстонии: XX век. – Таллинн: КООЛИБРИ, 1992. – 310 с.
12. *Гришина Н.В.* Психология конфликта. – СПб.: Питер, 2005. – 464 с.
13. *Барышников Д.Н.* Конфликты и мировая политика. – М.: АСТ, 2008. – 384 с.
14. *Зазнаев О.И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Казан. гос. ун-т, 2006. – 374 с.

Поступила в редакцию
22.09.11

Суслов Евгений Валерианович – кандидат политических наук, доцент кафедры философии и политологии Марийского государственного университета, г. Йошкар-Ола.
E-mail: esuslov@mail.ru