

## Политические системы стран Центральной и Восточной Европы

Е. Г. ПОНОМАРЕВА

(МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ  
(УНИВЕРСИТЕТ) МИД РОССИИ)

*Почти 25 лет прошло с момента старта «бархатных революций», которые изменили политический ландшафт Центральной и Восточной Европы. Историческое развитие стран и народов региона проходило по-разному, что наложило серьезный отпечаток не столько на возникшие в ходе трансформаций институты, сколько определило сам процесс транзита и неформальные практики. Этот процесс и анализируется в данной статье, которая войдет в состав готовящегося учебника коллектива авторов «Сравнительная политология».*

*Особенности политических преобразований конца XX в. в странах этой части Европы во многом связаны с включенностью их территорий в разные исторические периоды в орбиту империй — Византии, Османской Турции, Австро-Венгрии, России. В свою очередь это определило цивилизационный выбор населения современных государств, связанный с религиозной принадлежностью — католицизмом, православием, исламом.*

*XX в. стал переломным в судьбах народов центрально- и восточноевропейских стран. Этот период отмечен формированием национальных государств, переживших процессы*

фашизации, затем советизации, а с конца 1980-х годов — вестернизации и демократизации. Различия в социально-экономическом, политическом, культурном и религиозном развитии, зачастую принципиально противоположные взгляды на историю и свою роль в ней определили в целом ряде случаев конфликтную среду региона. Самое жесткое разрешение имевшихся противоречий имело место на постюгославском пространстве и выразилось в кровопролитных межнациональных войнах.

Политическое развитие не может быть единообразным и универсальным процессом как в социально-политическом плане, так и по экономическим, культурным, временным параметрам даже для одного региона. Однако, несмотря на существенные его различия, автор статьи утверждает, что можно выявить общие закономерности транзита. Для максимально полного представления о судьбах стран региона были рассмотрены пять стран — Венгрия, Польша, Сербия, Хорватия и Чехия. Анализ показал, что при всех имевшихся особенностях развития все они прошли три основных этапа транзита: либерализацию, демократизацию и консолидацию.

Ключевые слова: Центральная и Восточная Европа, авторитаризм, трансформационные процессы, транзит, либерализация, демократизация, консолидация.

**П**олитическая история стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) невероятно богата и интересна. Периоды расцвета средневековой государственности сменялись политической раздробленностью. Территории некогда свободных политий поглощались имперскими образованиями, дробились и объединялись уже в новых исторических условиях.

Выбранные для анализа страны по результатам трансформаций конца XX — начала XXI в. представляют как успешные, так и относительно успешные модели демократических транзитов. К группе успешных транзитов относятся Венгрия, Польша и Чехия. Вторую группу составляют Сербия и Хорватия. Формирование политических систем в их случае было отягощено межнациональными конфликтами, международными санкциями и военной интервенцией. Однако, несмотря на существенное различие в способах и методах политических трансформаций, такой выбор примеров определен схожестью принципиальных итогов развития, а именно построением национальных государств, в той или иной степени реализовавших основные принципы демократии.

#### ОСОБЕННОСТИ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

На формирование политических систем современных Венгрии, Польши, Сербии, Хорватии и Чехии определяющее влияние оказали особенности исторического развития этого региона Европы. Прежде всего это богатая традиция средневековой государственности. Так, Королевство Венгрия достигает расцвета в период с 1000 до 1241 г. Польское княжество достигает могущества в конце X в. С этого момента и до 1772 г. — первого раздела Речи Посполитой между Пруссией, Австрией и Россией — Польша была одним из значимых политических игроков Европы.

Первая сербская полития — Рашка — с IX по XII в. оставалась одной из сильнейших на Балканах. Окончательная утрата самостоятельности сербских земель произошла по итогам битвы на Косовом поле в 1389 г., определившей почти 500-летнее господство на Балканах Османской Турции. Протогосударственное образование славянских племен, давших начало хорватской нации, просуществовало с середины IX в. до 1102 г., когда в результате династического кризиса попало в зависимость от Венгрии. Чешское княжество просуществовало как независимое образование совсем недолго — чуть меньше столетия, признав уже в начале IX в. протекторат сначала

франкского короля Карла Великого, а затем императоров Священной Римской империи германской нации.

Однако определяющее влияние на политическое развитие стран региона, на формирование культурного кода и цивилизационного выбора оказало включение этих территорий в разное время в орбиту империй — Византийскую, Османскую, Австрийскую и Австро-Венгерскую, Российскую. Политический порядок, устанавливаемый империями, был непосредственным образом связан с религиозным фактором развития. Так, господство Византии над южными окраинами Европы определило принятие сербами христианства в православной традиции. Роль и влияние Рима в венгерских, польских, чешских и хорватских землях естественным образом привели к доминированию католицизма. Многовековое — с 1389 г. вплоть до 1878 г. — господство Османской империи на Балканах определило процессы исламизации сербов и албанцев.

XX в. для всех изучаемых стран стал периодом «вызревания» и обретения национальной государственности. Процесс этот был сложный и болезненный. По итогам Первой мировой войны и в результате революционных событий в России европейские империи уступили место новым государственным образованиям. В 1918 г. Венгрия и Польша стали независимыми государствами. В том же году Чехия вошла в состав вновь созданного государства — Чехословакии, а Сербия и Хорватия вместе с черногорскими и словенскими территориями образовали монархию — Югославию.

Обретение независимости не означало автоматического разрешения накопленных за столетия проблем. Объективные социально-экономические условия толкали страны региона к жестким моделям политического порядка. В результате уже с 1920 г. в регионе начинается авторитарный транзит. Первой из изучаемых стран на этот путь вступила *Венгрия*, где с 1920 г. установилась диктатура регента Хорти, бывшего адъютанта императора Ф. Иосифа. В *Польше* в мае 1926 г. маршал Ю. Пилсудский осуществил государственный переворот и заложил основы режима санации (1926–1939).

В результате государственного переворота в 1929 г. был установлен жесткий авторитарный режим короля Александра и в *Югославии*. С октября 1929 г. в целях снижения этноконфессиональной напряженности в королевстве были ликвидированы исторически сложившиеся границы между Сербией, Хорватией и Словенией: страна была разделена на девять административных бановин (округов). Белградский округ был оформлен отдельно. Ответом на такой способ «решения» национального вопроса стало создание в том же 1929 г. радикальной националистической организации усташей, которых поддерживал лично Б. Муссолини.

Борьба хорватов с белградским правительством принесла свои плоды — 6 августа 1939 г. была образована автономная Хорватская бановина, ставшая ядром созданного в 1941 г. фашистского государства — Независимого государства Хорватия (НГХ). Фактически с этого момента применительно к Хорватии можно говорить о правой диктатуре «поглавника» (вождя) А. Павелича. Во время Второй мировой войны национальная вражда близких славянских народов приобрела невероятные масштабы и достигла пика человеческой жестокости, который был определен Нюрнбергским трибуналом как геноцид.

Особая ситуация, приведшая к формированию корпоративного авторитаризма, сложилась в *Чехословакии*. Политическая система страны базировалась на трех основаниях: «группировке града», правительственной коалиции и на финансовом «истеблшменте». Первое выражалось в прочной позиции президента Т. Масарика и его окружения, второе — в сотрудничестве лидеров влиятельных партий или «соправите-

лей государства». Влиятельная финансовая среда, которая в идеологическом плане была близка к правым, а в личном — к «граду», играла стабилизирующую роль. Но все это не спасло страну от раздела, который вошел в историю как Мюнхенский договор 1938 г.

Итак, в межвоенный период все страны региона имели авторитарные режимы в виде президентских или монархических диктатур. При всем различии обстоятельств возникновения их объединяли национализм, отрицание демократических принципов и ценностей, антипарламентаризм, стремление к единоличной власти вождя (монарха, президента или военного диктатора). Совокупность этих характеристик закономерно привела изучаемые страны к тесному сотрудничеству с нацистской Германией и фашистской Италией и даже к союзническим отношениям (Венгрия, Хорватия). Однако какими бы ни были эти связи, они не были гарантией независимости.

1 сентября 1939 г. войска Третьего рейха переходят границу *Польши*. Территориальный раздел Польши между СССР и Германией был завершен 28 сентября 1939 г. подписанием Договора о дружбе и границе между СССР и Германией. В результате раздела Польши между Германией и СССР территории Западной Украины и Западной Белоруссии были присоединены к Украинской ССР и Белорусской ССР.

6 апреля 1941 г. — начало оккупации *Югославии*. В отдельное управление было выведено Независимое государство Хорватия. Часть территории отошла Италии и Венгрии. Сербские территории — Косово и Метохия вошли в состав Великой Албании. На сербских землях развернулось самое мощное (после СССР) партизанское движение: в оккупированной Югославии гитлеровцы вынуждены были держать более 35 дивизий для сдерживания партизан — больше, чем в любой другой европейской стране. В годы войны хорватские и албанские дивизии осуществляли геноцид сербского и цыганского населения.

По итогам Второй мировой войны страны региона попали в зону советского влияния и стали частью мировой системы социализма. С незначительными модификациями в странах ЦВЕ сложились однопартийные коммунистические политические системы. С 1960-х годов, особенно после XX съезда КПСС и событий Пражской весны 1968 г. наметилась устойчивая тенденция к либерализации политических режимов изучаемых стран. Именно внутренняя трансформация правящего класса обеспечила относительно мирный (за исключением Югославии) переход к демократии в 1989–1990 гг.

#### СОВРЕМЕННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

Новый период политического развития стран региона, который условно можно назвать демократическим, начался с 1989 г. В ходе трансформационных изменений страны региона прошли, правда, с разной скоростью и с разными издержками, все три стадии демократического транзита: либерализацию, демократизацию и консолидацию.

На стадии *либерализации*, которая была обусловлена как давлением «снизу» (деятельностью различных общественных организаций), так и инициативами «сверху» (**самими правящими партиями**), произошло закрепление некоторых гражданских свобод без серьезных преобразований аппарата власти — политическая оппозиция получила возможность декларирования иных по отношению к официальной доктрине норм и ценностей. Прежде всего это выражалось в открытой дискуссии о характере политического режима, об исторических ошибках, а также о выборе дальнейшего вектора развития.

Период *демократизации* был отмечен институционализацией новых политических правил. Прежде всего были изменены принципы организации и функционирования власти. В Венгрии, Польше и Чехии демократизация прошла через пактирование: между участниками политического конфликта были заключены *пакты* о следовании достигнутому компромиссу. Кроме того, легализация и легитимация трансформационных процессов потребовала изменений Основного Закона в каждой из стран.

В *Венгрии* результатом работы национального круглого стола, участниками которого были представители правящей Венгерской социалистической рабочей партии (ВСРП), оппозиционных и общественных организаций, в 1989 г. стал Пакт согласия. Страна вернулась к Основному Закону 1949 г., по которому Венгрия провозглашалась парламентской республикой. В октябре 1989 г. ВСРП была преобразована в Венгерскую социалистическую партию. 1 января 2012 г. вступила в силу новая конституция страны. Согласно этому документу политическая организация власти, сложившаяся после 1989 г., не претерпела серьезных изменений, хотя в документе оказались закрепленными положения, вызвавшие серьезный резонанс, и не только в самой Венгрии.

На проведенном в *Польше* в начале 1989 г. круглом столе с участием всех значимых политических сил страны правящая партия — Польская объединенная рабочая партия (ПОРП) — также отказалась от монополии на власть. Апрельская реформа 1989 г. («новелизация» конституции) восстановила ликвидированную в социалистический период вторую законодательную палату парламента — Сенат и заменила Государственный совет институтом президента республики, который должен был избираться на шесть лет обеими палатами Национального собрания. Также были усилены контрольные полномочия Сейма (нижней палаты парламента) в отношении правительства, а Сенат и президент получили право отлагательного вето. Компетенция президента была определена довольно широко, однако его наиболее значимые акты требовали контрасигнатуры председателя правительства. 31 декабря 1989 г. была принята новая редакция конституции, по которой Польша провозглашалась демократическим правовым государством.

Следующим шагом по разграничению полномочий между исполнительной и законодательной ветвями власти стало изменение конституционного статуса президента в сентябре 1990 г. Были установлены прямые выборы президента на пятилетний срок. В декабре первым всенародно избранным главой государства стал лидер «Солидарности» Л. Валенса, правда, во втором туре.

17 мая 1992 г. по инициативе президента Л. Валенсы была принята так называемая малая конституция. Она ограничила полномочия президента по отношению к парламента, в частности в вопросах досрочного роспуска парламента и определении кандидатуры премьера. В то же время президент получил возможность определять кандидатов на посты министерств обороны, внутренних и иностранных дел. В целом «малая конституция» создала условия для формирования гибридного, президентско-парламентского режима в стране. Новая конституция была утверждена референдумом 25 мая 1997 г.

Конституция *Сербии* была принята в 1990 г. еще в рамках социалистической Югославии. В декларировании прав и свобод она мало чем отличалась от демократических конституций других бывших соцстран. Однако в ней не был последовательно проведен принцип разделения властей и резко урезалась самостоятельность автономных

краев, данная им конституцией 1974 г. Ныне действующая конституция Сербии была принята на всенародном референдуме в октябре 2006 г.

Новая конституция *Хорватии* была утверждена Сабором (парламентом) республики 23 декабря 1990 г. Она провозглашала республику самостоятельным и независимым государством, хотя и в составе СФРЮ. Референдум о независимости состоялся в мае 1991 г., а 25 июня 1991 г. Хорватия приняла Декларацию о независимости и суверенитете.

В связи с проблемой «разъединения» Югославии необходимо помнить, что в *Сербии* и *Хорватии* на стадии демократизации никаких круглых столов не проводилось, и никаких пактов заключено не было. Трансформация политических режимов в тогда еще союзных республиках социалистической Югославии была связана с совершенно несовместимыми целями оппозиции республиканских уровней и центральной власти. Первая требовала независимости от общего, югославского государства, вторая выступала за его сохранение.

В *Чехословакии* переговоры представителей оппозиции и власти проходили на фоне многотысячных, фактически непрерывных митингов в Праге и других крупных городах. 28 ноября 1989 г. по итогам встречи правящих и оппозиционных сил (подобие круглого стола), возглавляемых «Гражданским форумом», было принято решение об отмене закрепленного в конституции положения о руководящей роли Коммунистической партии Чехословакии (КПЧ). В начале декабря 1989 г. президент Чехословакии Г. Гусак, оставивший в 1987 г. пост генерального секретаря КПЧ, ушел в отставку. Было сформировано коалиционное правительство национального согласия, в котором коммунисты и оппозиция получили одинаковое количество мест. Однако уже в 1990 г. в ходе «реконструкции» парламента КПЧ утратила большинство. Прекратили свою деятельность органы и организации КПЧ во всех государственных структурах. Несмотря на предпринятое руководством КПЧ реформирование партии изнутри, она сошла с политической арены.

29 декабря 1989 г. реформированный парламент избрал своим председателем главного инициатора Пражской весны А. Дубчека, а президентом ЧССР — писателя, правозащитника и главу «Гражданского форума» В. Гавела. С 1 января 1993 г. на политической карте мира существуют два суверенных государства — Чехия и Словакия. В этот же день начала действовать конституция Чешской Республики, которая была разработана и принята еще в период вхождения Чехии в состав Чехословацкой Федеративной Республики — 16 декабря 1992 г.

Закрепление результатов политических трансформаций в странах ЦВЕ произошло через так называемые учредительные выборы. В *Венгрии* по результатам первых многопартийных выборов в парламент было сформировано правоцентристское христианско-демократическое правительство, взявшее курс на переход к рыночной экономике и либеральной политической системе. Первые свободные парламентские выборы в *Польше* прошли лишь 27 октября 1991 г. Однако они не показали схожего с венгерским или чешским опытом результата. Ни одна партия не набрала более 12% голосов. Политическим итогом «шоковой терапии», проводимой правительством переходного периода, стала победа бывших коммунистов на следующих выборах — 19 сентября 1993 г.

В *Сербии* первые многопартийные выборы состоялись летом 1990 г. и продемонстрировали нетипичные для демократических трансформаций результаты. Несмотря на участие в выборах 56 политических партий, победу одержала преобразованная ком-

мунистическая партия — Социалистическая партия Сербии (СПС) во главе с харизматическим лидером — С. Милошевичем. СПС до 2000 г. была самой многочисленной парламентской партией, а ее председатель — С. Милошевич дважды избирался президентом Сербии, затем Союзной республики Югославии.

В *Хорватии* по итогам первых многопартийных выборов решительную победу одержала партия бывшего диссидента Ф. Туджмана — Хорватское демократическое содружество (ХДС), отличавшееся жесткой националистической риторикой. Что же касается *Чехословакии*, то первые выборы, состоявшиеся 8 июня 1990 г., принесли естественную и ожидаемую победу «Гражданскому форуму» и движению «Общественность против насилия».

*Консолидация* — заключительная стадия демократического транзита, которая характеризуется фактическим соблюдением демократических правил и процедур (например, регулярность выборов), — привела к формированию действующих ныне в странах ЦВЕ политических систем.

По мере углубления радикальных общественно-экономических преобразований все без исключения бывшие соцстраны столкнулись с острыми социально-экономическими и политическими проблемами. Это проявилось в серьезном, в ряде случаев до 50%, спаде промышленного производства и сельского хозяйства, в значительном снижении средних показателей жизненного уровня населения, в резком увеличении безработицы. Еще более тяжелые последствия трансформаций в силу отягощенности их военными конфликтами и санкциями пережили Сербия и Хорватия. Кризисные явления в социально-экономической сфере не могли не отразиться на политических решениях и действиях. В результате формирование политических систем стран ЦВЕ проходило через череду правительственных и парламентских кризисов. Современные Венгрия и Чехия представляют собой классические парламентские, а Польша, Сербия и Хорватия — парламентарско-президентские системы.

Политические системы изучаемых стран характеризуются определяющей ролью парламента как главного законодательного и представительного органа власти, избираемого на четыре года. В Венгрии, Сербии и Хорватии (с 2001 г.) действуют однопалатные парламенты, в Польше и Чехии — двухпалатные.

Объем полномочий парламентов довольно широкий. Они призваны осуществлять контроль над деятельностью правительства, принимают законы, утверждают правительство и кандидатуру премьера, утверждают бюджет и отчет о его исполнении, назначают референдумы, выражают доверие правительству, заключают наиболее важные международные договоры, решают вопросы об объявлении состояния войны, принимают решение об использовании вооруженных сил за границей или внутри страны. Кроме выше перечисленных компетенций парламенты Венгрии и Чехии уполномочены принимать конституцию и избирать президента страны.

Выборы в парламенты 2010–2012 гг. выявили «откатную» динамику. Во-первых, ни в одной из стран партии, инициировавшие демократические преобразования и победившие на первых многопартийных выборах, не сохранили власть. Во-вторых, за годы реформ у значительной части населения отношение к рынку и либеральным ценностям стало негативным, наметился возврат к принципам социального равенства и справедливости. С этим связаны победы социалистических, а в Чехии даже коммунистической партий. В-третьих, усиливается вес националистических партий. В-четвертых, общий кризис мировой системы и ЕС заставляет население его восточной периферии искать иные пути и модели развития.

*Главой государства* в изучаемых странах является президент, избираемый на пять лет не более двух раз. В Польше, Сербии и Хорватии выборы президента осуществляются всеобщим голосованием. В Венгрии и Чехии президента избирает парламент. Во всех изучаемых случаях президент представляет страну на международной арене, назначает выборы в парламент. Кроме того, инициирует общенациональный референдум (Венгрия, Польша), назначает премьер-министра и принимает отставку кабинета министров (Венгрия, Польша, Чехия), в строго определенных случаях может распустить парламент (Польша, Хорватия, Сербия).

В заключение необходимо отметить, что, хотя в результате проведенных с конца 1980-х годов преобразований в странах ЦВЕ были установлены правила, институты и процедуры, свойственные демократическим системам, демократия в странах региона все еще далека от западноевропейского образца. Более того, процесс формирования не просто успешных на данный момент, но устойчивых демократий в странах ЦВЕ при учете имевших место авторитарных «сдвигов» и сильной дестабилизирующей роли национализма не представляется необратимым.

*Дата поступления: 10.03.2014.*

THE POLITICAL SYSTEMS OF THE COUNTRIES  
OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

E. G. PONOMAREVA

(MOSCOW STATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS (UNIVERSITY)  
OF THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION)

Almost 25 years have passed since the onset of the velvet revolutions that have transformed the political landscape of Central and Eastern Europe. Historically, the countries and peoples of the region have been developing differently. This fact has not so much left a significant imprint on the institutions born in the transformations as has shaped the transition process and informal practices. It is this process that is studied in the article, which is a passage from the course book entitled “Comparative Politics” being prepared by a group of authors.

The specific political changes of the late 20<sup>th</sup> century in the countries of this part of Europe are related to a large degree with these countries being within the sphere of influence — in different historical periods — of such empires as Byzantine, the Ottoman Empire, Austria-Hungary and Russia. All that in its turn has defined a civilizational choice by the populations of today’s countries connected with religious affiliations — Catholicism, Orthodoxy or Islam.

The 20<sup>th</sup> century was a watershed in the fate of the peoples from Central and Eastern European countries. This period is marked with nation-state building. These state-nations have experienced fascistization, then sovietization, and, since the late 1980s, westernization and democratization. The countries’ differences in social, economic, political, cultural and religious development as well as often diametrically opposed views on history and their role in it have engendered a conflict-prone environment in the region in a number of cases. The most violent resolutions of contradictions took place in the post-Yugoslav space in the form of bloody interethnic wars.

Political development cannot be uniform and universal in socio-political terms as well as in economic, cultural and time parameters even within one region. However, despite its essential distinctions, the author argues that it is possible to identify common transit trends. In order to fully represent the fates of the region’s countries, five states have been chosen — Hungary, Poland, Serbia, Croatia and the Czech Republic. The analysis has shown that all these countries have undergone, despite all the peculiarities in their development, three major stages of transit, namely liberalization, democratization and consolidation.

Keywords: Central and Eastern Europe, authoritarianism, transformation processes, transit, liberalization, democratization, consolidation.

*Submission date: 10.03.2014.*

Пономарева Елена Георгиевна — доктор политических наук, доцент, профессор кафедры сравнительной политологии Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России. Адрес: 119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, д. 76, каб. 3026. Тел.: +7 (495) 433-34-95. Эл. адрес: nastya304@mail.ru

Ponomareva Elena Georgievna, Doctor of Science (political science), associate professor, professor of the Comparative Politics Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Postal address: R. 3026, 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454. Tel.: +7 (495) 433-34-95. E-mail: nastya304@mail.ru