

CZU: [323 + 327]:316.344.42(4-612ES)

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7281872>

МЕСТО И РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ И МОДЕРНИЗАЦИОННОМ ПРОЦЕССАХ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА

Ларуса ТАЛМАЗАН

Молдавский государственный университет

LOCUL ȘI ROLUL ELITEI POLITICE NAȚIONALE ȘI REGIONALE ÎN PROCESELE DEMOCRATICE ȘI DE MODERNIZARE ÎN ȚĂRILE PARTENERIATULUI ESTIC

Articolul analizează rolul elitei politice a țărilor Parteneriatului Estic în contextul proceselor de modernizare. Autorul a identificat specificul interacțiunii dintre elitele politice naționale și regionale din țările Parteneriatului Estic, unde există unități subnaționale, administrativ-teritoriale care determină formarea și funcționarea elitei politice regionale. Procesele de modernizare în țările Parteneriatului Estic durează mai mult de treizeci de ani. În acest timp, fiecare stat a căutat să creeze un sistem politic democratic solid. Dar, în procesul de modernizare și democratizare, țările participante s-au confruntat cu o serie de probleme cauzate de criza politică, conflictele teritoriale, împărțirea elitei politice, comportamentul pasiv al societății civile, manifestările corupției și alte probleme. Dar, în ciuda problemelor identificate, fiecare stat al Parteneriatului Estic are propriul rezultat.

Cuvinte-cheie: elită politică, elită regională, procese de modernizare, democratizare, transformare, Parteneriat Estic, conflicte, probleme de dezvoltare.

THE PLACE AND ROLE OF THE NATIONAL AND REGIONAL POLITICAL ELITE IN THE DEMOCRATIC AND MODERNIZATION PROCESSES IN THE EASTERN PARTNERSHIP COUNTRIES

The article analyzes the role of the political elite of the Eastern Partnership countries in the context of modernization processes. The author has identified the specifics of interaction between national and regional political elites in the Eastern Partnership countries, where there are subnational and administrative-territorial units that determine the formation and functioning of the regional political elite. Modernization processes in the Eastern Partnership countries last more than thirty years. During this time, each state has sought to create a solid democratic political system. But, in the process of modernization and democratization, the participating countries faced a number of problems caused by: the political crisis, territorial conflicts, split of the political elite, passive behavior of civil society, manifestations of corruption and other problems. But, despite the identified problems, each state of the Eastern Partnership has its own result.

Keywords: political elite, regional elite, modernization processes, democratization, transformation, Eastern Partnership, conflicts, development problems.

Введение

Социально-политическое развитие конца XX – начала XXI вв. показывает, что крайне важно понимание многообразия и особенностей проявлений механизмов взаимодействия национальной и региональной политической элиты не только в развитых демократических государствах, но и в странах, переживающих процессы модернизации и демократизации. Существенное отличие стран развитой демократии от посткоммунистических стран Восточной Европы и постсоветских государств, включая страны Восточного партнерства, состоит в том, что во-первых свобода предшествовала демократизации, а во-вторых – наоборот [1, с.49], что определяет место и роль политической элиты в процессах демократизации, а также формирование специфических механизмов взаимодействия между элитами различных уровней. Именно политическая элита должна стать главным актором этих процессов, поскольку от ее политической компетентности и политической воли зависит эффективность проводимых политических и социально-экономических реформ.

Научный интерес данной статьи будет концентрироваться вокруг двух основных проблем: во-первых, анализ роли политической элиты стран Восточного партнерства в процессе модернизационных и демократических трансформаций; во-вторых, выявление специфики взаимодействия между национальной и региональной политическими элитами в тех странах ВП, где существуют субнацио-

нальные административно-территориальные единицы, обуславливающие формирование и функционирование региональной элиты.

С целью глубокого и всестороннего анализа проблемы автор использовал исторический, институциональный, сравнительный, социологический методы.

Полученные результаты и дискуссии. Программа Европейского Союза «Восточное партнерство», запущенная 7 мая 2009 года, охватывающая шесть восточноевропейских государств (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова, Украина), направлена на сближение и углубление сотрудничества государств Восточной Европы и Южного Кавказа с ЕС. Главной целью программы является «создание необходимых условий для ускорения политической и экономической интеграции между Европейским Союзом и заинтересованными странами-партнерами» [2] путем содействия политическим и социально-экономическим реформам в странах-участниках ВП.

Все страны Восточного партнерства начали осуществление модернизационных и демократических трансформаций в начале 1990-х годов, главной целью которых являлось создание демократических политических систем. Но в процессе модернизации и демократизации политические элиты государств-участников столкнулись с целым рядом трудноразрешимых проблем, называемых апоретическими трудностями, специфическая особенность которых заключается в том, что логические суждения и эмпирические данные противоречат друг другу [3, с.47]. В странах ВП это касается проблем, непосредственно связанных с затянувшимся политическим кризисом, торможением демократических реформ, отсутствием демократической политической культуры, наличием нерешенных территориальных конфликтов, расколом политической элиты, неэффективным управлением, неактивным гражданским обществом, бюрократией и коррупцией. В некоторых государствах усугубились внутривнутриполитические и внешнеполитические проблемы, они столкнулись с новыми рисками и вызовами.

Траектории модернизационных и демократических реформ свидетельствуют о различных целях и устремлениях политических элит стран-участниц ВП. Вместе с тем следует отметить, что эти страны обладают общими характерными чертами: во-первых, общее советское прошлое, которое оказало значительное влияние на их политическую культуру; во-вторых, трудный переходный период в 1990-е годы, отмеченный непрозрачной приватизацией и возрождением неформальных институтов; в-третьих, олигархи, в разной степени, являются общей чертой их политики. Пять из шести стран (кроме Азербайджана) пережили цветные революции, которые привели к различным конечным результатам. Революция роз в Грузии, Евромайдан на Украине и Twitter-революция в Молдове привели к власти проевропейские политические элиты, которые породили у граждан и западных партнеров надежду на то, что эти страны смогут демократизироваться и принять европейские ценности и стандарты жизни. Двигаясь по пути модернизации и демократизации своих политических систем, эти три страны подписали Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом и получили безвизовый режим с ЕС. Армения пыталась балансировать между Европейским Союзом и Евразийским Экономическим Союзом. Являясь членом ЕАЭС, Армения подписала в ноябре 2017 г. Соглашение с ЕС о всеобъемлющем и расширенном партнерстве, которое вступило в силу 1 марта 2021 года. В Беларуси после президентских выборов 2020 г. оппозиционные выступления были подавлены, и у власти осталась прежняя правящая элита.

Развитие Восточного партнерства условно можно разделить на два периода: до саммита в Вильнюсе 29 ноября 2013 г., который стал поворотным моментом для инициативы Восточного партнерства, и после саммита. С момента запуска программы и до 2013 г. политические элиты четырех из шести стран (Армения, Грузия, Молдова, Украина) уверенно двигались по пути сближения с Европейским Союзом, осуществляя модернизационные и демократические преобразования. Однако незадолго до саммита обнаружились глубокие различия во взглядах стран-участниц ВП – тех, кто был готов перейти к гораздо более глубокой интеграции с Европейским Союзом и подписать Соглашения об ассоциации, и тех, у кого были более ограниченные амбиции.

Уступив давлению Москвы, политическое руководство Армении и Украины, которое наряду с Молдовой и Грузией намеревалось подписать на саммите Соглашения об ассоциации, отказались от перспективы более глубокой интеграции с ЕС. В сентябре 2013 года, после завершения переговоров с Арменией по Соглашению об ассоциации, в том числе и по углубленной и всеобъемлющей зоне

свободной торговли (УВЗСТ), Президент Армении С.Саргсян решил изменить курс и присоединиться к Евразийскому экономическому союзу, возглавляемому Россией. Свою роль в этом решении сыграла зависимость Армении от России как в плане поставок энергоносителей, так и в плане безопасности.

В Украине Президент В.Янукович также отказался от подписания Соглашения об ассоциации с ЕС, пока протесты Евромайдана не устранили его от власти в феврале 2014 года. Политические элиты, пришедшие к власти, восстановили проевропейскую ориентацию Украины. Россия ответила аннексией Крыма и военным вмешательством на востоке страны. К концу 2014 года Украина присоединилась к Грузии и Молдове, подписав и ратифицировав Соглашения об ассоциации с ЕС вместе с соглашением об УВЗСТ. Армения присоединилась к ЕАЭС при его запуске в январе 2015 года. Членство Беларуси в ЕАЭС запрещает УВЗСТ с ЕС, а политические элиты Азербайджана не проявляли интереса к интеграции с любым торговым блоком.

Для оценки эффективности деятельности политических элит стран-участниц ВП в процессе модернизационных и демократических трансформаций считаем необходимым обратиться к Индексу Восточного партнерства, который оценивает усилия, предпринятые странами-участницами в направлении устойчивого демократического развития и европейской интеграции. Одним из показателей является «Глубокая и устойчивая демократия», которая охватывает демократические права и выборы, включая политический плюрализм; права человека и защита от пыток; независимость СМИ; свобода слова и собраний; независимое правосудие; равные возможности и недискриминация; борьба с коррупцией, публичное управление.

Таблица

Индекс стран Восточного партнерства по показателю «Глубокая и устойчивая демократия»

Страна	Index-2014	Index-2015-2016	Index-2017	Index-2020-2021
Азербайджан	0.30	0.32	0.32	0.35
Армения	0.60	0.58	0.60	0.73
Беларусь	0.27	0.28	0.27	0.31
Грузия	0.73	0.71	0.70	0.70
Молдова	0.77	0.71	0.69	0.71
Украина	0.61	0.70	0.71	0.69

Источник: Eastern Partnership Index 2014, <https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index/>; Eastern Partnership Index 2015-2016, <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/EaP-Index-2015-2016.pdf>; Eastern Partnership Index 2017, <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/EaP-Index-2017.pdf>; Eastern Partnership Index 2020-2021, <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/EaP-Index-2020-2021.pdf>

Двигаясь по пути модернизационных и демократических трансформаций, политические элиты всех стран ВП столкнулись с системными проблемами, которые оказывают негативное влияние на качество преобразований. Страны в разной степени демонстрировали прогресс в процессе реформ, который оказался ниже высоких ожиданий, связанных с запуском Восточного партнерства. Одним из факторов, препятствующих проведению демократических реформ, стала недостаточная политическая воля правящих элит [4].

Анализ индексов Восточного партнерства по показателю «Глубокая и устойчивая демократия» свидетельствует о том, что после подписания Соглашений об ассоциации с ЕС Грузией, Молдовой и Украиной эти страны демонстрируют наиболее высокие результаты в этой сфере. Добившись существенных улучшений в избирательной сфере, в области прав человека, свободе слова и собраний, они не достигли значительных результатов в борьбе с коррупцией и реформировании судебной системы. В 2014 г. война на востоке Украины затормозила прогресс, достигнутый ранее, что отразилось на ее отставании от Молдовы и Грузии во многих областях. Армения добилась определенного прогресса, но также испытала и неудачи в период, отмеченный интенсивными переговорами по Соглашению об ассоциации, а затем политическим разворотом и присоединением к

ЕАЭС. Азербайджан и Беларусь показали наихудшие показатели, хотя Беларусь продемонстрировала наибольший прогресс среди всех шести стран в области качества государственного управления [5].

В дальнейшем сложилось четкое разделение между тремя странами, подписавшими СА, и другими странами ВП – Арменией, Азербайджаном и Беларусью. Индекс 2015-2016 продемонстрировал явный разрыв с одной стороны, между четырьмя странами – тремя подписавшими СА и Арменией, и двумя самыми слабыми исполнителями, Азербайджаном и Беларусью, не в последнюю очередь из-за постоянных недостатков в области демократии и прав человека [6]. Оценка Армении подтверждает продолжение прогресса, достигнутого до выхода страны из переговоров по Соглашению об ассоциации с ЕС.

Социально-экономические и политические преобразования в Азербайджане проходят под знаком модернизации. Этот процесс управляется «сверху» и идет с привлечением административных, финансовых, информационных и иных ресурсов [7, с.181]. В этом контексте власти страны начали переговоры с ЕС по вопросу Соглашения о стратегическом партнерстве для модернизации, но сталкивался с большими проблемами в области демократических прав и выборов, включая политический плюрализм, свободу СМИ, нарушения гражданских свобод и прав человека.

После вступления в силу Соглашений об ассоциации с ЕС определилось устойчивое лидерство со стороны Украины, Грузии и Молдовы. Индекс-2017 показал, что политические элиты этих трех стран прилагают значительные усилия для осуществления демократических и модернизационных преобразований, но в то же время они сталкиваются со многими вызовами безопасности – на уровне территориальной целостности, экономики, энергозависимости и социальной сплоченности.

Страны-лидеры обеспечивают проведение свободных, честных и прозрачных выборов, но подкуп избирателей остается распространенной проблемой во всем регионе Восточного партнерства, что ведет к ухудшению предвыборной среды и снижению общественного доверия к результатам выборов. Почти во всех странах ВП существует законодательная база для предотвращения злоупотребления административным ресурсом, тем не менее во время избирательных кампаний правящие партии активно его используют.

Украина с небольшим отрывом опередила Молдову и Грузию, получив наивысшие баллы по показателям «свобода слова и собраний» и «равные возможности и недискриминации», а также вместе с Грузией лидировала по показателю «независимое правосудие». Молдова отстала от Украины и Грузии по общему показателю, но лидировала в борьбе с коррупцией, в основном благодаря действующим правовым и институциональным мерам, а не их практической реализации. Как растущая проблема в Молдове было отмечено «селективное правосудие», где уголовное дело в отношении лидера одной из оппозиционных партий и ряд других уголовных преследований вызвал опасения по поводу политического влияния над сектором юстиции [8]. Отсутствие всеобъемлющей судебной реформы и эффективных антикоррупционных мер подрывает демократическое развитие, укореняет коррумпированные элиты и злоупотребление властью в личных целях, независимо от того, находятся политические лидеры у власти или управляют процессом из-за кулис. Нежелание власти вести диалог с гражданским обществом приводит к разочарованию населения в демократических реформах.

Создание в 2021 г. «Ассоциированного трио» Грузии, Молдовы и Украины¹ продемонстрировало стремление правящих элит этих государств активизировать процесс европейской интеграции, что позитивно повлияет на внутренние модернизационные и демократические процессы. Индекс ВП 2020-2021 гг. [9] показал, что по общим показателям страны «Ассоциированного трио» занимают первые три места – Украина и Молдова являются лидерами, Грузия занимает третье место. Армения получила хорошие оценки по показателям, связанным с демократией и эффективным управлением, поэтому по показателю «Глубокая и устойчивая демократия» она заняла первое место, достигнув наибольшего прогресса по сравнению с 2017 г. Пятое и шестое места занимают Беларусь и Азербайджан. Их оценки выше показателей Индекса 2018-2019, но разрыв между ними и четверкой лидеров остается ощутимым.

¹ Ассоциированное трио – Грузия, Молдова и Украина. Все три имеют соглашения об ассоциации, включая Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли с ЕС.

«Ассоциированное трио» добилось некоторых улучшений в сферах демократии и управления, но прогресс был неоднородным, с очевидной инерцией и откатом назад. Все страны боролись с коррупцией, но их оценки понизились с 2017 года. Грузия и Украина потеряли значительное количество баллов по показателю независимой юстиции, и все три государства столкнулись со снижением своих оценок в области независимости СМИ. Эти проблемы в некоторой степени объясняются последствиями пандемии COVID-19, однако неравномерность работы в этой области и тенденция к инерции и отступлению были очевидны еще до пандемии.

Смена политической элиты в Армении в 2018 г. и приход к власти сначала в результате массовых протестов, а затем и на парламентских выборах Н.Пашиняна и его блока «Мой шаг», стало четким подтверждением настроений армянского общества на перемены. Действия, предпринятые новой политической элитой, привели к тому, что в Индексе – 2020-2021 Армения лидирует в соблюдении демократических прав и выборах, включая политический плюрализм, свободу мнений и их выражения, собраний и ассоциаций, независимую судебную систему, борьбу с коррупцией и независимые СМИ. Кроме того, разрыв между баллами Армении по борьбе с коррупцией (0.88) и свободными СМИ (0.67) и следующей по результативности Грузии весьма значителен (0.79 и 0.59 соответственно).

Учитывая опыт революционных трансформаций в других странах (М. Саакашвили в Грузии), Армении необходима дальнейшая демократизация гражданского общества, взаимодействие с другими политическими силами и поощрение плюрализма как в политике, так и в средствах массовой информации. Учитывая большинство голосов, набранных блоком «Мой шаг», Н. Пашиняну нужна эффективная конструктивная оппозиция, которая будет включать внепарламентские голоса, подтверждая таким образом настроенность новой правящей элиты на дальнейшую демократизацию государства и общества.

Азербайджан и Беларусь находятся в нижней части рейтинга «Глубокой и устойчивой демократии». Результаты Индекса в сочетании с репрессиями властей в отношении белорусских граждан, подтверждают, что по своей сути проблематично оценивать Беларусь в тех же рамках, что и другие пять государств ВП, особенно в сферах, касающихся демократии, прав человека, независимой судебной системы, политического плюрализма и независимых СМИ [10].

Таким образом, в странах Восточного партнерства закрепился политический раскол. Приход к власти проевропейских политических элит в странах «Ассоциированного Трио» и Армении позволил новым лидерам активизировать процессы модернизации и демократизации, необходимых для реформирования общества в духе демократических ценностей и стандартов жизни. Несмотря на это, в этих странах сохраняются проблемы, связанные с процессами демократизации (Армения) и демократической консолидации (Грузия, Молдова, Украина). Процесс государственного строительства остается незавершенным, поскольку не обеспечена территориальная целостность и нерушимость границ этих государств. Отношения между правительством и оппозицией определяются конфликтными терминами, где кажется, что нет места для консенсуса и/или переговоров. Многопартийная система не функционирует должным образом из-за антидемократических практик избирательной политики и отсутствия возможностей для полноценной деятельности политических партий. В двух странах – Беларуси и Азербайджане укрепились политические режимы, основанные на авторитарной власти лидера и его окружения, что привело к откату от демократических реформ.

Эффективность модернизационных и демократических процессов в значительной степени зависит от консенсуса между национальной и региональными политическими элитами. В современных трансформационных государствах региональные политические элиты занимают разные позиции в проектах демократического реформирования. В этатизированных политических системах, каковыми являются постсоветские страны, модернизационные функции региональных элит связаны с разгосударствлением, демократическим принятием политических решений и процессами привлечения общественности к государственно-управленческому процессу [11, с.74].

Для успешных модернизационных преобразований необходима консолидация национальной и региональной элиты, но, как показывает практика, их интересы иногда характеризуются разнонаправленностью, что приводит к конфликтам и кризисам. Несмотря на то, что все страны

Восточного партнерства являются унитарными государствами, в ряде из них сформировались административно-территориальные единицы, обусловившие формирование и функционирование региональной элиты (Азербайджан, Грузия, Молдова, Украина). В этой статье мы остановимся на специфике взаимодействия между национальной и региональной политическими элитами в Азербайджане, Грузии и Украине с целью изучения опыта, который может быть использован Республикой Молдова.

Азербайджан унаследовал советскую региональную административную систему, которая практически не изменилась с 1991 года. В составе Азербайджана существует одна политическая автономия – Нахичеванская автономная республика. Создание автономии связано не с этническим фактором (ее население составляет титульная нация – азербайджанцы), а с фактором географическим, так как в результате военно-политических событий 1918-1920 гг. эта часть была отрезана от основной территории Азербайджана [12, с.35].

Нынешний политико-правовой статус Нахичевани как внутренне суверенной автономной республики в составе Азербайджана по своему происхождению существенно отличается от рассмотренных автономий в составе европейских стран, где автономизация административно-территориальных субъектов происходила в результате урегулирования взаимоотношений или устранения коллизий между регионом и государственно-политическим «центром». Нахичевань обрела свой статус в составе Азербайджана в результате международно-правовых договоренностей сразу нескольких стран региона – Московском и Карсском международных договорах 1921 года. Иными словами, автономизация Нахичевани стала не результатом решения «внутреннего дела» Азербайджанской Республики, а следствием консолидированной воли политических элит сразу нескольких стран, видевших в этом шаге действенный инструмент преодоления объективно существовавших в начале 1920-х годов геополитических проблем региона [13, с.172].

Политическая жизнь современной Нахичеванской автономной республики базируется на Конституции 1998 г., которая признает принцип разделения властей, а также устанавливает законодательные полномочия автономии в следующих сферах: выборы в местный парламент (Али Меджлис), статус депутатов Али Меджлиса, статус местного Уполномоченного (Омбудсмана) по правам человека, налоги в рамках экономической и фискальной политики Азербайджана, направления экономического развития автономии, социальное обеспечение, охрана окружающей среды, туризм, здравоохранение, наука и культура [14]. В целом Конституция автономной республики обеспечивает функционирование парламентской автономии с широкими полномочиями в составе унитарной президентской республики [15, с.40].

Интересы автономии в Парламенте (Милли Меджлис) Азербайджана представляют семь депутатов, которые избираются по одномандатным округам в автономии. Формальные связи с центральными властями страны обеспечиваются через представительство автономии в Баку. Неформальные связи оказали определяющее влияние на доминирующее положение нахичеванской региональной группы в стране, поскольку предшествующий Президент Г.Алиев был выходцем из Нахичевани.

Традиционно в азербайджанской правящей элите доминируют две основные региональные группы, (нахичеванцы и этнические азербайджанцы из Армении), что служит источником потенциальной напряженности в обществе, поскольку представители других регионов недовольны неравным доступом к власти и богатству. Политика, осуществляемая женой Президента М.Алиевой, которая в 2017 году стала первым вице-президентом, бросила вызов монополии этих двух региональных групп среди высокопоставленных чиновников [16].

В Азербайджане большую роль играли и играют мощные элитные группы, так называемые региональные кланы [17, с.118]. Поэтому И.Алиев, ставший Президентом страны в 2003 году после смерти своего отца Г.Алиева, занял высшую руководящую должность не только в системе формальной иерархии, но и в неформальной сети конкурирующих элит. Как и в других постсоветских государствах, азербайджанская политическая элита ставила на руководящие посты своих соратников, друзей и родственников в обмен на их лояльность, способствуя формированию патрон-клиентелистских отношений. Национальная элита, обладая политической и экономической властью, отдает свою долю региональным союзникам, а они, в свою очередь, поддерживают

политическую власть и обеспечивают ее преемственность. Распределение и разделение ресурсов, как политических, так и экономических, остаются в руках доминирующего клана [18, с.71].

Как и во всем регионе Южного Кавказа, в Азербайджане связь с семьей, кланом является распространенной и доминирующей культурной моделью. В контексте нашего исследования интересен тот факт, что многолетний глава Нахичеванской автономии В.Талыбов (1995 г. – н.в.) состоит в родственных связях с Президентом Азербайджана [19, с.118], и фактически контролирует всё в республике. Такое положение во многом обеспечивает стабильность отношений между национальной и региональной элитами, отсутствие сепаратистских настроений среди населения автономии, которое гордится своим особым статусом в составе Азербайджана.

Существующий баланс в отношениях между центром и регионом устраивает обе стороны [20]. Деятельность региональной элиты направлена на укрепление унитаризма азербайджанского государства, государственными символами автономии являются государственный флаг, герб и гимн Азербайджана, основные институты политической системы автономии адаптированы к общей политической системе страны [21, с.38]. В целом азербайджанская национальная и региональная элиты демонстрируют согласованность, которая поддерживается огромными возможностями покровительства и мощными финансовыми ресурсами, что в определенной степени объясняет относительную стабильность режима И.Алиева.

Ситуация в другой стране южно-кавказского направления Восточного партнерства – Грузии – отличается особой спецификой, так как после обретения независимости в результате этнических конфликтов был утрачен контроль центральной власти Грузии над Южной Осетией и Абхазией. Эти регионы находятся в ведении местной «этнократии», основным гарантом которой является российский миротворческий контингент. Переговорный процесс с Тбилиси находится в тупике, что привело к несогласованности отношений с центральной властью Грузии и неопределенный правовой статус этих регионов. В Грузии действует абхазское правительство в изгнании, так называемое «законное правительство Абхазии», структурированное по довоенному образцу [22, с.195].

Согласно Конституции, Грузия является унитарным государством, в состав которого входят две автономные республики – Абхазия и Аджария. Аджария получила этот статус в результате Карсского договора 1921 г. Так как Аджария, где мусульмане составляли 70%, отличалась от остальной части Грузии по религиозному параметру, гарантом автономии выступила и Турция, которая и сегодня стремится сохранить свое влияние. Таким образом, Аджария была создана как этнорелигиозная автономия, где ключевым маркером выступает религиозный признак.

Однако, как отмечает исследователь У. О'Брохта, в течение XX века региональная мусульманская идентичность в значительной степени исчезла, и основным отличительным фактором между Аджарией и остальной Грузией является то, что Аджария сохраняет свой статус автономной республики, несмотря на то, что это приносит лишь незначительные конституционные выгоды. У. О'Брохта называет Аджарию загадочным случаем «идентичности без раскола», в том смысле, что фактически нет маркеров, которые позволили бы провести границы между грузинами и аджарцами. Исследователь также подчеркивает, что случай Аджарии – пример «угасающей региональной идентичности» [23].

С момента обретения Грузией независимости в 1991 г. и до мая 2004 года Аджария находилась вне контроля грузинских центральных властей. Руководитель автономной республики А. Абашидзе управлял Аджарией как своей личной вотчиной. Заключив тайную сделку с Президентом Э. Шеварднадзе, он, в свою очередь, получил полную свободу действий в Аджарии [24, с.202-203]. Почти все руководители Аджарии, а также половина депутатов местного парламента были его родственниками [25, с.194]. Экономические условия в Аджарии значительно лучше, чем в остальной части Грузии. Благодаря границе региона с Турцией и наличию российской военной базы в Батуми Аджария могла развивать хорошие отношения с обеими странами. Партия «Возрождение» Абашидзе смогла получить до 98% голосов в Аджарии, а распространившись по всей стране, была представлена в национальном парламенте, став примером трансформации этнорегиональной партии в общенациональную.

Поскольку основное население автономии составляли этнические грузины, власти Аджарии не выражали открыто сепаратистских устремлений. Но в то же время регион сопротивлялся

центральным властям по экономическим и политическим вопросам. Не были урегулированы бюджетные обязательства между центральным правительством и Аджарией; кроме того, правительство Грузии не позволило Абашидзе превратить столицу Аджарии Батуми в свободную экономическую зону.

Упразднить такое практически независимое положение Аджарии, и установить там власть официального Тбилиси удалось пришедшему к власти в 2004 г. М.Саакашвили. В июле 2004 г. грузинский Парламент принял Закон о статусе Аджарии. Были проведены выборы в региональный парламент, около 70% набрала президентская партия «Саакашвили – победившая Аджария».

В настоящее время публично-правовой статус Аджарии регулируется законом «О статусе Аджарской автономной республики в связи с изменениями в Конституцию Грузии» (2004 г.) и Органическим законом Грузии «Об утверждении Конституции Аджарской Автономной Республики» (2008 г.). Новая Конституция Аджарии была приведена в строгое соответствие с национальным законодательством.

Закон о статусе Аджарской автономии дает президенту Грузии широкие полномочия и надзор за структурами Аджарии, включая право выдвигать главу правительства Аджарии. Если Верховный Совет дважды отказывается одобрить эту кандидатуру, президент может ее отклонить. Президент также может сделать это, если считает, что действия аджарского правительства угрожают «суверенитету, территориальной целостности Грузии или препятствуют конституционной деятельности грузинских государственных органов» [26]. Форм обратного участия при этом не предусмотрено, что позволяет говорить о наличии у центральной власти исключительного инструмента контроля над политической ситуацией в республике. Неслучайно Конституция Аджарии от 2008 г. подчеркивает, что «Правительство Аджарской Автономной Республики подотчетно Президенту Грузии и Верховному Совету Аджарской Автономной Республики» [27].

Законодательная власть национального парламента формально ограничена законодательной властью региональных легислатур автономных республик Абхазии и Аджарии [28]. По Конституции Грузии Парламент Аджарии обладает правом законодательной инициативы. Избирательная система Грузии предусматривает представительство Аджарии в общенациональном парламенте, на территории Аджарии располагается 6 мажоритарных избирательных округов. Налоговая самостоятельность ограничивается территориальными рамками Аджарии, при этом автономия сначала перечисляет налоги в центральный бюджет, а потом получает из него трансферты.

В соответствии с Конституцией Автономной Республики Аджария к особому ведению автономии относятся: принятие Конституции и других нормативных актов Автономной Республики; определение структуры, полномочий и порядка деятельности Правительства автономии; выборы в Верховный Совет автономии; утверждение бюджета автономии и контроль за его исполнением; введение и отмена местных налогов и сборов, определенных законами Грузии; наука и культура, здравоохранение, туризм и т.д.

В целом, унитарная модель организации взаимоотношений по линии центр – регионы выступает единственным возможным вариантом государственного устройства для Грузии, и усилия национальной политической элиты направлены на реализацию данной модели. Однако когда экономические условия в конкретном регионе значительно лучше, чем в остальной части страны, региональные элиты обращаются к региональной идентичности как к механизму, с помощью которого они пытаются убедить центральное правительство поддержать усиление региональной автономии [29]. Так как расширение региональной автономии требует поддержки центрального правительства.

Как показал сравнительный анализ Нахичеванской Автономной Республики в Азербайджане и Аджарской Автономной Республики в Грузии, эти автономии имеют ряд общих черт. Во-первых, этнический и религиозный состав автономии похож на остальную часть страны. Данная ситуация определяет вторую схожую черту: ни в Нахичевани, ни в Аджарии власти и население региона не высказывают сепаратистских устремлений. В-третьих, длительное время глава автономии обладал практически неограниченной властью. В Аджарии ситуация изменилась в сторону демократизации региона, а в Нахичевани авторитарная власть главы автономии достаточно стабильна. В-четвертых,

существующий консенсус между центральной властью и властью автономий по вопросу функционирования автономии в рамках унитаризма способствует стабилизации государства.

Отношения центральной и региональной власти в Украине рассматриваются через призму специфики административно-территориального устройства. После аннексии Крыма Россией в республике отсутствуют автономные образования, однако региональный фактор сохраняет особую значимость, так как в пределах Украины сочетаются регионы, коренным образом отличающиеся друг от друга в историческом, экономическом и социокультурном отношении. Формирование регионов происходило неоднородно, что отразилось на процессе формирования региональных элит. Регионы обладали разным объемом промышленных, финансовых, природных ресурсов, разницей в историческом развитии, в результате чего сформировались разные типы политического сознания региональных элит, а также разная геополитическая ориентация населения. Таким образом, каждый регион Украины имеет свои характерные черты: комплексность, целостность, специализацию, управляемость (наличие политико-административных органов управления), что дает возможность рассматривать его в географическом, административно-организационном, культурном измерениях [30].

Как отмечает украинский исследователь О.Щербатюк, формирование региональной украинской политической элиты имеет свои особенности: с одной стороны – большая зависимость от центра, с другой – региональные культурно-исторические, политические, религиозные и иные отличия. Условно они представляют различные регионы Украины: север, юг, запад, восток или Галичина, Буковина и т.д. Кроме того, распространенным является разделение украинской региональной элиты по областям Украины, что соответствует современному политико-административному делению государства [31, с.61].

В Украине региональные политические и экономические элиты всегда выступали важными акторами политических процессов, однако вопрос об их формировании остается дискуссионным. Отталкиваясь от особенностей административно-территориального устройства Украины, украинский исследователь С. Дацюк отмечает, что региональная элита – это в значительной степени совокупность местных элит, входящих в нее, поскольку не существует региональных громад, существуют только местные громады [32]. По утверждению И.Преснякова и В.Романовой, к региональной политической элите можно отнести те элиты, которым удалось сформировать стратегию развития региона и характеризуются стремлением распространить свое влияние на другие регионы Украины, однако количество таких региональных элит очень незначительно [33].

Чрезмерно высокая степень концентрации властных полномочий у центральных органов государственной власти при крайне низком привлечении местных региональных элит при принятии государственных решений, неэффективность рыночных реформ и государственной региональной политики привели к осознанию национальной политической элитой необходимости проведения реформы децентрализации. В апреле 2014 года Кабинет Министров Украины принял Концепцию реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти [34]. В результате реформы территориального устройства в Украине должны быть сформированы три уровня местного самоуправления: область (или регион), район и громада,² полномочия между которыми четко разделены.

Децентрализация привела к постепенной трансформации отношений центра и объединенных громад от подчинения к партнерству, которые приобретают все более прагматичный характер. Достижениями реформы являются улучшение структуры управления, увеличение местных бюджетов и полномочий местных выборных органов власти, уменьшение уровня потенциальной политической коррупции через прямые межбюджетные отношения центра и громад, а также активизация членов громады (развитие бизнеса, местных инициатив и т. д.) [35, с.26].

Децентрализация также рассматривается и как способ противодействия автономистским и сепаратистским устремлениям отдельных регионов, что нашло свое отражение в Стратегии регионального развития до 2020 года, в которой задача территориальной целостности страны рассматривается в качестве приоритетной [36]. Наиболее точно политическую направленность

² Громада - территориальная община, включает жителей, объединенных постоянным проживанием в пределах села, поселка, города, являющихся самостоятельными административно-территориальными единицами, или добровольное объединение жителей нескольких сел, имеющих единый административный центр.

реформы характеризуют исследователи украинской политики В.Романова и А.Умланд, подчеркивая, что продвигаемый Киевом проект децентрализации имеет выражено нефедеративную и субрегиональную идеологию преобразований, в соответствии с которой полномочия постепенно перетекают с регионального (областного и районного) уровней на местный, тем самым представляя собой противоядие от автономизма и сепаратизма [37, с.152].

Среди других важных факторов, способствовавших относительному прогрессу, которого смогла добиться Украина в реализации реформы децентрализации, стали особенности сложившейся в стране внутривластной ситуации. По итогам президентских и парламентских выборов произошла существенная перезагрузка власти и ее беспрецедентная консолидация. В частности, в 2019 г. впервые в истории Украины было сформировано однопартийное парламентское большинство. Это, безусловно, создало «окно возможностей» для продвижения децентрализации, обеспечив ситуацию, при которой реформа фактически не встречала сопротивления на общегосударственной политической арене. Региональные элиты отчасти поддержали реформу, увидев в ней дополнительные политические и экономические возможности, а отчасти, объективно оказавшись противниками реформы, будучи разобщены, не смогли оказать ей заметного сопротивления [38, с.147]. Однако местные выборы 2020 г. продемонстрировали укрепление региональных политических сил.

В то же время факторами, которые в существенной степени снижают эффективность усилий национальной политической элиты в сфере децентрализации, по мнению украинских наблюдателей, выступают корпоративный эгоизм, высокий уровень коррупции, широкое распространение патрон-клиентских отношений и традиционное для Украины сращивание политики и бизнес-интересов. И хотя, как показывают исследования, политические и бизнес-сети не всегда пересекаются, в национальном парламенте многие депутаты связаны с крупными бизнес-группами за пределами политической элиты [39].

Характерной особенностью взаимодействия национальной и региональной элит в Украине является мощное влияние центральных органов власти (в первую очередь, Президента) на назначение руководителей, лояльных и преданных Президенту, а не интересам региона. При этом центральная власть зачастую игнорирует региональную специфику, этнические характеристики, особенности культурно-исторического развития. Процесс децентрализации Украины оказывает значительное влияние на трансформационные процессы, происходящие в стране, включая и процессы взаимодействия национальной и региональной элит.

Выводы

Исследование места и роли национальной и региональной политических элит в модернизационном и демократическом процессах в странах Восточного партнерства позволяет сделать следующие выводы.

1. В странах Восточного партнерства национальные и региональные элиты являются определяющим актором демократического и модернизационного процессов. Национальные политические элиты ряда стран-участниц (Грузия, Молдова, Украина), несмотря на имеющиеся риски и вызовы, движутся по пути европейской интеграции, рассматривая приоритеты прав человека, верховенства закона, структурных реформ в качестве главных задач процессов модернизации и демократизации общества. Осуществляя демократические и модернизационные преобразования, политическая элита Армении пытается балансировать между Европейским Союзом и Евразийским Экономическим Союзом. Деятельность правящих политических элиты Азербайджана и Беларуси направлена на усиление президентской власти и консолидацию авторитарного режима.

2. Формирование автономных образований и функционирование региональных элит в ряде стран Восточного партнерства свидетельствует о необходимости выработки эффективных механизмов взаимодействия между национальной и региональной элитами. Проведенный анализ показал, что региональные элиты существующих автономных республик в Азербайджане и Грузии не высказывают сепаратистских настроений, их деятельность направлена на укрепление существующего консенсуса между центральной властью и властью автономий в рамках унитарного государства.

3. Несмотря на то, что на данном этапе в Украине отсутствуют автономные образования, региональный фактор по-прежнему сохраняет особую значимость. В качестве региональной элиты

рассматриваются областные элиты, что соответствует современному политико-административному делению государства. Децентрализация страны привела к постепенной трансформации отношений центра и регионов от подчинения к партнерству, а также выступает способом противодействия автономистским и сепаратистским устремлениям отдельных регионов.

Литература:

1. VARZARI, P. Puterea birocratică în contextul modernizării politice a statului Republica Moldova. În: *Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice*, 2018, nr.1, p.50-62. ISSN 1957-2294
2. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 V 2009. Доступно: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf [Просмотрено: 12.08.2022]
3. VARZARI, P. Puterea elitistă și modernizarea politică a Republicii Moldova: repere conceptuale și de conținut». În: *Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice*, 2015, nr.1(167), p.41-52. ISSN 1957-2294
4. European Integration Index 2013 for Eastern Partnership Countries. Доступно: https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/European-Integration-Index_2013.pdf [Просмотрено: 12.08.2022]
5. Eastern Partnership Index 2014. Доступно: <https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index/> [Просмотрено: 12.08.2022]
6. Eastern Partnership Index 2015-2016. Доступно: <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/EaP-Index-2015-2016.pdf> [Просмотрено: 12.08.2022]
7. КУЛИЕВ, Э. К вопросу о модернизации в Азербайджане: светское и религиозное в современном обществе. В: *Кавказ и глобализация*, 2010, Т.4, №1-2, с.170-193. ISSN 1817-7190
8. Eastern Partnership Index 2017. Доступно: <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/EaP-Index-2017.pdf> [Просмотрено: 12.08.2022]
9. Eastern Partnership Index 2020-2021. Доступно: <https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index> [Просмотрено: 12.08.2022]
10. Eastern Partnership Index 2020-2021. Доступно: <https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index> [Просмотрено: 12.08.2022]
11. РЫБАЛКА, С.В. Региональные политические элиты в процессах политической модернизации: структурные предпосылки и проблемы трансформации. В: *Austrian Journal of Humanities and Social Sciences*, 2015, №7-8, с.73-77.
12. ДЖАФАРЛИ, Э. Конституционно-правовые и политические основы Нахчыванской автономии. В: *International and Practical Conference "World Science"*, 2017, no8(24), vol.3, p.35-40.
13. КУЗНЕЦОВ, О. Значение международно-правовых договоров в институционализации политико-правового статуса Нахичеванской автономии в составе Азербайджана (К 90-летию провозглашения Нахичеванской Автономной Советской Социалистической Республики). В: *Кавказ и глобализация*, 2014. Том 8. Выпуск 1-2, с.171-184.
14. *Конституция Нахчыванской Автономной Республики*. Доступно: <https://worldconstitutions.ru/?p=178> [Просмотрено: 27.08.2022]
15. ДЖАФАРЛИ, Э. Конституционно-правовые и политические основы Нахчыванской автономии. В: *International and Practical Conference "World Science"*, 2017, no8(24), vol.3, p.35-40.
16. The Bertelsmann Transformation Index, Azerbaijan Country Report, 2020. Доступно: <https://bti-project.org/en/index/political-transformation>
17. GULIYEV, F. Political Elites in Azerbaijan. In Andreas Heinrich and Heiko Pleines (eds.) În: *Challenges of the Caspian Resource Boom. Domestic Elites and Policy-Making* (Houndmills: Palgrave Macmillan), 2012, p.117-130.
18. ERGUNE, A. Post-Soviet Political Transformation in Azerbaijan: Political Elite, Civil Society and the Trials of Democratization. În: *Uluslararası İlişkiler*, 2010, vol.7, no26, p.67-85.
19. GULIYEV, F. Political Elites in Azerbaijan. In Andreas Heinrich and Heiko Pleines (eds.) În: *Challenges of the Caspian Resource Boom. Domestic Elites and Policy-Making* (Houndmills: Palgrave Macmillan), 2012, p.117-130.
20. *Нахичевань в контексте реконструкции власти в Азербайджане*. Доступно: <https://newcaucasus.com/politics/18989-nahichevan-v-kontekste-rekonstruksii-vlasti-v-azerbaydzhane.html> [Просмотрено: 25.07.2022]
21. ДЖАФАРЛИ, Э. Конституционно-правовые и политические основы Нахчыванской автономии. В: *International and Practical Conference "World Science"*, 2017, no8(24), vol.3, p.35-40.
22. CHIABERASHVILI, Z., TEVZADZE, G. *Power Elites in Georgia: Old and New*, 2005.
23. O'BROCHTA, W. Regional autonomy in rich regions: evidence from Ajara, Georgia. In: *Caucasus Survey*, 2017, p.1-24.
24. CHIABERASHVILI, Z., TEVZADZE, G. *Power Elites in Georgia: Old and New*, 2005.
25. CHIABERASHVILI, Z., TEVZADZE, G. *Power Elites in Georgia: Old and New*, 2005.

26. Закон Грузии «О статусе Аджарской автономной Республики». Доступно: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30442> [Просмотрено: 20.07.2021]
27. Органический закон Грузии «Об утверждении Конституции Аджарской Автономной Республики». Доступно: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/18940> [Просмотрено: 25.07.2022]
28. Конституция Грузии. <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36>
29. O'BROCHTA, W. Regional autonomy in rich regions: evidence from Ajara, Georgia. In: *Caucasus Survey*, 2017, p.1-24.
30. СОКИРКА, Ю. *Регіональний фактор у політичному процесі України*. Доступно: <http://postua.info/news.php?nid=3> [Просмотрено: 15.07.2021]
31. ЩЕРБАТЮК, О. Особенности формирования политической элиты Украины в этнорегиональном разрезе (на примере Черновицкой области). В: *Relații Internaționale. Plus*, 2015, no.1, p.59-70.
32. ДАЦЮК, С. *Центральная, региональная и городская элиты*. Доступно: <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/daciuk1.htm> [Просмотрено: 13.07.2021]
33. ПРЕСНЯКОВ, И., РОМАНОВА, В. *Стратегії регіональних політичних еліт в Україні*. Доступно: <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/presnyakov.htm> [Просмотрено: 15.07.2021]
34. Распоряжение Кабинета Министров Украины от 1 апреля 2014 г. №333-р «О принятии Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине»: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [Просмотрено: 15.07.2022]
35. Децентрализация в Украине: достижения, надежды и опасения, Август 2017 года. 32 с. Доступно: <https://www.international-alert.org/ru/publications/decentralisation-in-ukraine-achievements-expectations-and-concerns/> [Просмотрено: 15.07.2022]
36. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінета Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 (2014) Верховна Рада України: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text> [Просмотрено: 15.07.2021]
37. РОМАНОВА, В., УМЛАНД, А. Реформа децентрализации в Украине в 2014–2019 гг.: первые достижения и будущие вызовы. В: *Ідеологія і політика*, 2019, №3(14), с.148-169.
38. ВАВИЛОВ, А.Н. О политических аспектах развития государственного и муниципального управления на Украине. В: *Контури глобальних трансформацій: політика, економіка, право*, 2021, Т.14, №5, с.143-161.
39. MAZEPUS, H., DIMITROVA, A. *When Business and Politics Mix: Local Networks and Socio-political Transformations in Ukraine*/ Available: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0888325420907143>

Данные об авторе:

Лариса ТАЛМАЗАН, докторант, Докторальная школа социальных и образовательных наук, Молдавский государственный университет.

E-mail: talmazanlarisa4@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1890-736X

Prezentat la 13.09.2022