
ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ

И.А. ПОМИГУЕВ

КОНЦЕПЦИЯ ВЕТО-ИГРОКОВ: НОВЫЙ ПОДХОД В ИЗУЧЕНИИ ФОРМ ПРАВЛЕНИЯ

Форма правления раскрывает важные характеристики государства – такие, как организация высших органов государства, их структура, способ образования, а также взаимоотношения высших органов власти между собой и с населением. Существуют разные методики измерения данной категории. Например, заслуживает внимания методика Дж. Хеллмана, в которой присваиваются числовые значения полномочиям органов государственной власти. В системе подсчета Т. Фрая определяется исключительность полномочий или же их разделение между органами власти. Можно отметить методику Дж. Макгрегора, предполагающую кодирование политических ресурсов власти. Также большой научный интерес вызывает подход А. Кроувела к проблеме расчета индексов на основании ряда переменных, в том числе права законодательной инициативы и права вето [Зазнаев, 2007, С. 147–148].

Однако эти методики не позволяют оценить ситуацию в целом, понять и спрогнозировать поведение акторов, влияющих на процесс принятия решений. На конфигурацию государственных органов может воздействовать много факторов, и сама она влияет на другие элементы государственного устройства. Государства невозможно четко разделить на республиканские и монархические, президентские и парламентские, федеративные и унитарные. Политологами вводятся различные типологии форм правления, которые делят их еще на подвиды с учетом особенностей отдель-

ных государств. Однако сравнение форм правления на основании измерений отдельных государственных органов и формирование статичной модели разделения институционально закрепленных полномочий имеют низкую эвристическую ценность.

Сторонник теории рационального выбора Джордж Цебелис предложил концепцию вето-игроков, в которой на первый план выходит изучение взаимодействия между вето-игроками – институтами, формальными правилами [Tsebelis, 1990, p. 94], влияющими на законодательство, государственными учреждениями.

Области применения данной концепции (автор называет ее теорией) столь разносторонни в условиях традиционного институционального анализа (при изучении различных режимов, партий и партийных систем, федеральных и унитарных стран, отдельных предметных областей – законодательства, бюрократии, судебной власти, государственных решений), что ее положения могут потенциально претендовать на роль основы для успешного изучения не только процесса принятия политических решений, но и форм правления, и даже всей политической системы, причем независимо от ее сложности. Концепция позволяет отойти от стандартного деления на демократические и недемократические режимы, президентализм и парламентаризм, одно- и двухпалатный парламент, двухпартийные и многопартийные системы. Появляется возможность рассмотреть политические институты с другой стороны, основываясь на едином критерии – конфигурации вето-игроков.

Вето-игроки – это коллективные или индивидуальные акторы, согласие которых необходимо для изменения статус-кво. Статус-кво – это политика, существующая в настоящий момент, т.е. законодательство, изменение которого зависит от принятия единодушного решения всех вето-игроков.

Такие акторы определены конституцией или политической системой. Выделяют вето-игроков институциональных (institutional) – установленных законодательно и партийных (partisan) – возникающих и действующих в определенной политической ситуации (поэтому, возможно, правильнее назвать их реальными или ситуационными) [Tsebelis, 1995]. Примером партийного вето-игрока может служить коалиция партий, образующих большинство в парламенте, или даже одна партия, которая в установленных институциональных условиях имеет серьезный вес при изменении

статус-кво (как партия «Единая Россия», которая имеет больше 50% мест с 2007 г.).

Указанное выше определение обуславливает существование большего количества вето-игроков, чем мы привыкли думать. Ими могут быть не только президент, правительство, палаты парламента, отдельные партии, но даже избиратели (посредством референдумов). В некоторых случаях Цебелис выделяет еще и «других» вето-игроков [Tsebelis, 1999], которые изменяются в зависимости от области политики и зависят от контекста. Такими вето-игроками могут быть суды, центральные банки, армейские чиновники, отдельные министры и даже сильные заинтересованные группы. Таким образом, концепция дает возможность не только рассмотреть институциональную конфигурацию органов власти, установленную законодательно, но и оценить политическую ситуацию, в которой находятся вето-игроки. Цебелис считает их «шумом», однако они должны включаться в исследования определенных областей политики, поскольку увеличивают точность итоговых результатов.

Ключевым понятием, применяемым в концепции вето-игроков, является стабильность политики – главная зависимая переменная в анализе Цебелиса, а конфигурация вето-игроков – промежуточное теоретическое понятие, объясняющее эту стабильность. Стабильность политики (политическая стабильность) – это невозможность существенного изменения статус-кво. Собственно говоря, чем меньше возможность изменений, тем больше стабильность. Она затрагивает ряд особенностей политической системы, включая институциональные. Дж. Цебелис [Tsebelis, 2001, p. 100–237] предлагает правила для того, чтобы связать фактические политические учреждения с конфигурацией вето-игроков. Выделяется три параметра, на основании которых оценивают влияние независимых переменных на стабильность политики относительно статус-кво: число вето-игроков, идеологическое расстояние (соответствие) между ними и внутреннее единство (коллективных вето-игроков). Последние два фактора часто не учитываются исследованиями, которые только по числу вето-игроков определяют конфигурацию политической системы. Однако фактически исследуемую область политики можно изучить только при рассмотрении сложного взаимодействия всех трех параметров. Просто сложение

числа вето-игроков может привести к неточным результатам в исследовании.

Для изучения возможностей изменения статус-кво Дж. Цебелис вводит два важных понятия – *Winset of the status quo* (область изменения статус-кво) и *Unanimity core* (ядро единодушия) (см. рис. 1). Область изменения статус-кво – это множество выигрышных комбинаций, которые могут изменить установленный статус-кво. Если представлять его как существующую в настоящий момент политику, то область его изменения – это зона, в которой пересекаются интересы всех вето-игроков, причем она может быть как большой, так и маленькой, а может совсем отсутствовать. Эта область становится маленькой, когда вето-игроков много, они внутренне связаны и между ними существенное идеологическое расстояние [Tsebelis, 1995, p. 309]. Решение, единодушно принятое в этой области, считается выигрышным для всех игроков. Стоит также заметить, что немаловажным условием нахождения конкретной точки в области изменения статус-кво является учет позиции вето-игрока, который стал инициатором данного изменения, поскольку он имеет преимущество перед всеми остальными. Иными словами, поскольку инициатор всегда будет стремиться к максимальной прибыли, первенство в установке повестки дня дает ему возможность выдвинуть предложение по изменению статус-кво, который устраивает всех, но его больше всего. То есть точка в рассматриваемой области будет к нему ближе, чем к остальным. Так как любой актер заботится в большей степени только о политической выгоде, он не может принять политические потери, поэтому все игроки будут искать наиболее приемлемый вариант [Ganghof, Bräuninger, 2006, p. 523].

Второе понятие – «ядро единодушия» – это область, нахождение в которой статус-кво не приносит никому убытков. Альтернативным названием для этого понятия может быть множество Парето, которое показывает такой набор альтернатив состояния системы, при котором значение каждого частного показателя, характеризующего систему, не может быть улучшено без ухудшения других. Чем меньше эта область изменения статус-кво и чем больше ядро единодушия, тем меньше вероятность, что издержки,

понесенные при реализации изменений, окупятся, следовательно, повышается политическая стабильность.

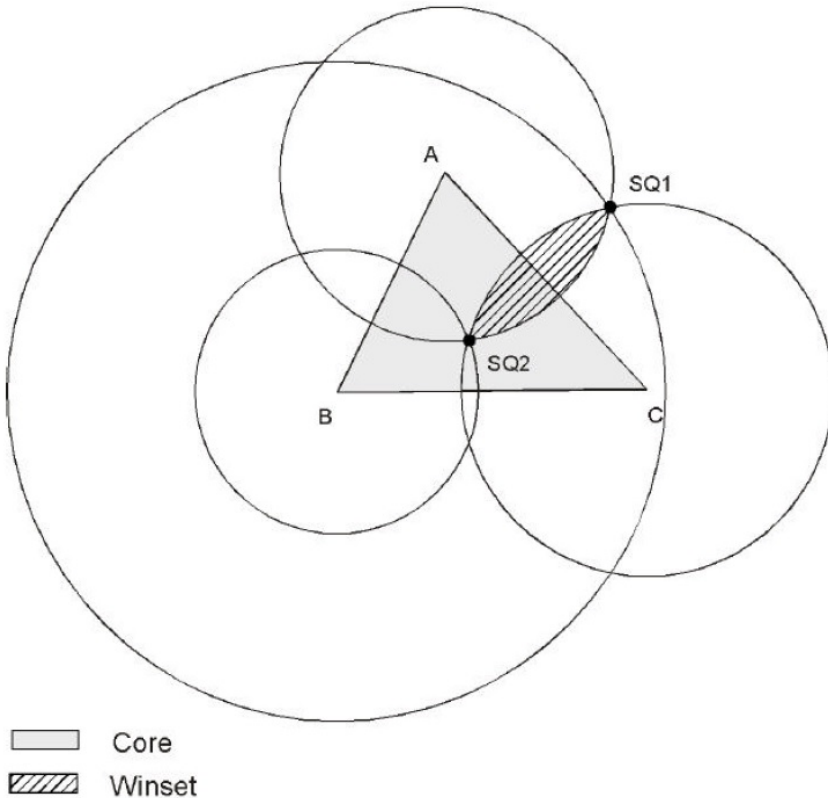


Рис. 1.

**Область изменения статус-кво и ядро единодушия
в системе с тремя вето-игроками [Tsebelis, 2001, p. 56]**

Важнейшим критерием стабильности политики (при условии, что учитываются идеология и внутреннее единство) является количество вето-игроков. Дж. Цебелис утверждает, что большое их количество обуславливает политическую стабильность, а малое может как создавать, так и не создавать ее.

Фактическое количество вето-игроков может сокращаться, если один из них расположен среди других. Это объясняется по-

глутительным правилом, которое показывает, что если новый игрок-вето добавлен в пределах ядра единодушия любого множества ранее существовавших игроков-вето, этот игрок не имеет никакого влияния на стабильность политики [Tsebelis, 2001, p. 46], т.е. добавление нового вето-игрока в данном случае не принесет стабильности или какого-то нового политического результата.

С помощью показателя стабильности политики можно оценить положение органов власти и в целом политическую ситуацию в стране. Так, если государство отличается высокой политической стабильностью, то с большой долей вероятности можно говорить о том, что власть неустойчива. Это объясняется тем, что в таких странах практически невозможно изменить статус-кво даже в том случае, если в этом есть серьезная необходимость. В такой ситуации ни один из вето-игроков не может претендовать на ведущую роль в установлении повестки дня, поскольку их количество, серьезные идеологические различия и невысокая сплоченность сводят область изменения статус-кво практически к нулю. Полномочия вето-игроков, устанавливающих повестку дня, прямо пропорциональны стабильности политики. Большая стабильность — это меньший набор результатов, которые могут изменить статус-кво, следовательно, уменьшается значение того, кто устанавливает эту повестку дня. Так, например, Дж. Цебелис подчеркивает, что в президентской системе невозможность решить проблему приводит к замене на военный режим [Tsebelis, 2001, p. 14]. В парламентской системе — к слабости и неэффективности правительства.

В то же время невозможность изменения законодательного статус-кво может вынудить бюрократов и судей быть более активными и независимыми от политической системы [Tsebelis, 1999, p. 109]. Независимость чиновников и судебных органов находится в прямой зависимости от вето-игроков, контролирующих законодательный процесс (количество и идеологическое расстояние между ними).

Так, конституционные суды могут становиться в определенных условиях дополнительным вето-игроком. Однако такие ситуации очень редки, поскольку институционально установленные правила назначения судей такие, что именно вето-игроки чаще всего отбирают «подходящие» кандидатуры. По факту суды поглощаются другими вето-игроками. Но несмотря на такое положение дел, суды теоретически могут быть серьезной политической

силой в процессе принятия государственных решений [Volcansek, 2001, p. 368–369]. Однако это все же больше исключение, чем правило, поскольку суды по своей природе должны быть аполитичны и беспристрастны. Несмотря на это, все же не стоит сбрасывать со счетов тот факт, что при изучении отдельных областей политики можно рассматривать не только Конституционный суд, но и другие суды в случаях, когда затрагиваются сферы их компетенции.

Получается, что в рассматриваемой концепции вето-игроков предусматривается изучение высших государственных органов управления, представляющих все ветви власти с учетом характера и принципов их взаимодействия с другими органами государства, в том числе с бюрократией.

Дж. Цебелис уделил особое внимание изучению отдельных представителей бюрократии, независимо от вето-игроков, выделив отдельно в своем анализе центральный банк [Tsebelis, 2001, p. 345]. Исследования показывают, что центральный банк институционально более независим в странах, где много вето-игроков, поскольку для того, чтобы повлиять на него, возможно, придется менять закон, а многие вето-игроки, скорее всего, не смогут сделать это [The Encyclopedia of Public Choice, Vol. II, 2004, p. 72]. Здесь также нельзя упускать тот факт, что его независимость напрямую связана со способом избрания руководящих органов и роли в этом процессе вето-игроков. Таким образом, при изучении конфигурации вето-игроков необходимо учитывать и их самих, и структуры, которые, с одной стороны, зависимы и определяемы, а с другой стороны, потенциально могут претендовать на роль определяющих переменных.

Отдельно стоит упомянуть, что в данной концепции придается большое значение и обычным избирателям, которые могут выражать свое волеизъявление как на выборах представительных органов власти, так и посредством референдумов. Если есть возможность использования данного института, увеличивается количество вето-игроков, а результаты волеизъявления граждан близки к позициям среднего избирателя. Причем важен сам факт наличия такой возможности, а не собственно его проведения [Tsebelis, 2001, p. 173]. Это объясняется тем, что вето-игроки в процессе установки повестки дня будут учитывать мнения среднего избирателя, а следовательно, не доводя до референдума, предлагать такое решение, которое будет находиться в области изменения статус-

кво. Особо выделим парадокс референдума, повышающий статус данного способа волеизъявления граждан, поскольку он учитывает все группы населения, даже те, которые не представлены в парламенте [Hug, Tsebelis, 2002, p. 485].

По тому, как вето-игрок контролирует повестку дня при проведении референдума, можно оценить его влияние на законодательный процесс. Если он и инициирует референдум, и задает вопрос, влияние его очень существенное, а значимость референдума снижается. Разницу между демократическими и недемократическими режимами, таким образом, можно оценить по конкурентоспособности в вопросе установки повестки дня.

Невозможно поставить знак равенства между президентом и парламентом, в составе которого может быть несколько сотен человек со своими взглядами на решение той или иной проблемы. Именно поэтому в рассматриваемой концепции ключевая роль отводится разделению вето-игроков на два вида – индивидуальных и коллективных. Чаще всего процесс принятия решений включает в себя участие определенных коллективных вето-игроков (парламент, партии, комитеты). Конечно, есть случаи, когда вето-игроки – конкретные лица (например, президент США) или монолитные образования (как коммунистическая партия в СССР), но они более редкие. Обеспечить в исследовании соответствие между рассматриваемыми теоретическими концепциями и политической действительностью в данном случае становится технически более сложно.

Вето-игроки могут быть разными, но в демократических странах именно парламент, правительство, президент имеют ключевое значение, поскольку определяют повестку дня – именно поэтому они подвергаются наиболее тщательному анализу, но при исследовании коллективных вето-игроков возникает ряд проблем. Например, конфигурация области изменения статус-кво становится более сложной. Поэтому Дж. Цебелис пытается найти способ изучения таких результатов. Так, при столкновении с проблемой распределения политической власти сложно установить сам факт наличия коллективного вето-игрока, поскольку при закрытости структуры непонятно, кто принимает решение (например, лидер партии может самостоятельно руководить или же подчиняться решению коллегиального органа, его соратников, которые имеют право вето). В такой ситуации нехватки информации представля-

ется логичным заменить коллективного вето-игрока на индивидуального.

Чтобы определить положение вето-игроков, Дж. Цебелис предлагает рассмотреть их институциональное местоположение в многомерном пространстве, выявить партийных игроков, основываясь на конкретной политической ситуации, а также применить правило поглощения и устранить игроков, если некоторые из них расположены в ядре единодушия других [Tsebelis, 2001, p. 122].

Дж. Цебелис отмечает, что можно заменить коллективных вето-игроков на фиктивных индивидуальных [Tsebelis, 2001, p. 89]. В данном случае, например, можно представить двухпалатный парламент со строгой партийной дисциплиной как двух вето-игроков, участвующих в законодательном процессе. Либо представить коалиционные партии таковыми, поскольку они будут стремиться действовать совместно и слаженно, если область изменения статус-кво есть, но если ее вовсе нет, это может привести либо к невозможности создания коалиции, либо к ее развалу [Ganghof, Bräuninger, 2006, p. 523].

Еще одной проблемой в изучении коллективных вето-игроков является то, что они, как правило, не могут принять единодушное решение. В таком случае вообще сложно представить, чтобы коллективные вето-игроки были в состоянии сделать выбор, но с практической точки зрения они могут выбрать альтернативу даже в маленькой области изменения статус-кво. В качестве примера можно здесь выделить такой парадокс, что если коллективный вето-игрок состоит из трех человек, голосующих по трем вопросам, результаты их голосования по каждому вопросу следующие: 1 – за–за–против, 2 – за–против–за, 3 – против–за–за. В итоге получается, что проголосовали по всем вопросам «за», но при этом ни один из акторов не остался удовлетворен.

Предпочтения коллективных вето-игроков «нетранзитивные». Этот факт подтверждается парадоксом Кондорсе. В различных вариантах выбора большинством между трех альтернатив А, В и С выделяются три утверждения: $A > B$, $B > C$, $C > A$. Но вместе эти утверждения противоречивы, поэтому становится невозможно принять какое-то согласованное решение и определить волю большинства в целом.

При изучении коллективных вето-игроков необходимо учитывать правила, по которым принимаются законы: либо они прини-

маются простым большинством, либо – квалифицированным. По итогам исследования Дж. Цебелис приходит к выводу, что решения, принимаемые правилом простого большинства, увеличивают политическую стабильность прямо пропорционально усилению сплоченности членов; принятие решений квалифицированным большинством уменьшает стабильность в таком случае [Tsebelis, 2001, p. 90].

В целом, несмотря на сложности изучения коллективных вето-игроков, Дж. Цебелис предлагает вполне реальный способ их изучения, разрабатывает способ устранения указанных проблем и расчета результатов коллективного выбора, когда решения игроков с правом вето принимаются простым или квалифицированным большинством. Теоретических наработок ученого вполне достаточно, чтобы можно было прогнозировать политическую стабильность и результаты законодательного принятия решений в любой политической системе.

Стоит признать, что эта концепция (теория) не идеальна, требует дальнейшей теоретической доработки и широкой практики ее применения, в том числе и в России, где до сих пор не применялся такой способ исследования формы правления, в отличие от других посткоммунистических стран, таких как Белоруссия, Украина, Латвия [Tsebelis, Rizova, 2007]. В качестве замечаний, которые не позволяют в должной мере изучить политическую систему с помощью данной концепции, можно выделить следующие: требуют уточнения принципы деления институциональных и партийных вето-игроков, различия между собственно самими партийными вето-игроками, которые могут иметь разные позиции в политической системе страны, а также категория «других» вето-игроков [Merkel, 2003, p. 23–25]. Не очевидна и сама возможность точного прогноза законодательного результата, если рассматривать его в многомерном пространстве [Curini, Zucchini, p. 191]. Отметим, что теория построена на принципах рационального выбора, итоги применения которого, к сожалению, в ряде случаев (например, личная неприязнь или подкуп) могут оказываться не совсем точными. Требуется дальнейшего изучения возможность ведения политической игры на разных уровнях (например, на федеральном и региональном в федеративном государстве).

Несмотря на некоторые недостатки, концепция несет серьезную научную ценность, которая состоит в том, что изучать конфигурацию органов власти, их взаимоотношения друг с другом и из-

бирателями можно в любом государстве, независимо от формы правления, политического режима, формы государственного устройства, избирательной и партийной систем. Стоит заметить, что в анализе делается акцент не только на чисто институциональной структуре вето-игроков. Большое внимание уделяется конкретным ситуационным характеристикам политической системы, где учитываются даже действия неформальных групп. Дж. Цебелис показал в полной мере, что точность результатов исследования на основе предложенной концепции зависит в основном только от объема и достоверности имеющейся информации. Таким образом, концепция вето-игроков является перспективным направлением исследования политической системы, а также отдельных политических институтов и процессов.

Литература

- Зазнаев О.И. Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства // Полис. – М., 2007. – № 2. – С. 146–164.
- Curini L., Zucchini F. Testing the law-making theories in a parliamentary democracy: a roll call analysis of the Italian Chamber of Deputies, (1988–2008) // Reform processes and policy change: Veto players and decision-making in modern democracies. – N.Y.: Springer Science+Business Media, 2010. – P. 189–203.
- Ganghof S., Bräuninger, T. Government status and legislative behaviour: Partisan veto players in Australia, Denmark, Finland and Germany // Party politics. – L., 2006. – N 12. – P. 521–539.
- Hug S., Tsebelis G. Veto players and referendums around the world // Journal of theoretical politics. – Thousand Oaks, 2002. – Vol. 14, N 4 – P. 466–486.
- König T., Tsebelis G., Debus M. Reform processes and policy change: veto players and decision-making in modern democracies / T. König (ed.). – N.Y.: Springer Science+Business Media, 2010. – 283 p.
- König T. Bicameralism and party politics in Germany: an empirical social choice analysis // Political studies. – Oxford, 2001. – N 49. – P. 411–437.
- König T., Troger V. Budgetary politics and veto players // Swiss political science review. – Zuerich, 2005. – N 11. – P. 47–75.
- Merkel W. Institutions and reform policy: Three case studies on the veto player theory // Working papers. – Madrid: Huan March Institute, 2003. – Mode of access: http://www.exu.sk/material/temac/merkel/veto_player_paper_done.doc (Дата посещения: 15.08.2013.)
- Rowley C.K., Schneider F. Readings in public choice and constitutional political economy. – N.Y.: Springer Science+Business Media, 2008. – 625 p.

- The encyclopedia of public choice / C.K. Rowley, F. Schneider (eds). – Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004. – Vol. 1. – 441 p.
- The encyclopedia of public choice / C.K. Rowley, F. Schneider (eds). – Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004. – Vol. 2. – 664 p.
- Tsebelis G.* Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism // *British journal of political science*. – Cambridge, 1995. – N 25. – P. 289–326.
- Tsebelis G.* Nested games: rational choice in a comparative perspective. – Berkeley: Univ. of California press, 1990. – 288 p.
- Tsebelis G.* Veto players and institutional analysis // *Governance: an international journal of policy and administration*. – Los Angeles, 2000. – Vol. 13, N 4. – P. 441–474.
- Tsebelis G.* Veto players and law production in parliamentary democracies: an empirical analysis // *American political science review*. – Cambridge, 1999. – N 93. – P. 591–608.
- Tsebelis G., Garrett G.* Agenda setting power, power indices, and decision making in the European Union // *International review of law and economics*. – N.Y., 1996. – Vol. 3, N 16. – P. 345–361.
- Tsebelis G., Rizova T.* Presidential conditional agenda setting in the former communist countries // *Comparative political studies*. – Seattle, 2007. – Vol. 40, N 10. – P. 1155–1182.
- Volcansek M.L.* Constitutional courts as veto players: Divorce and decrees in Italy // *European journal of political research*. – Dordrecht, 2001. – N 39. – P. 347–372.